

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH

2.1 Pengertian Pemilihan Kepala Daerah

Makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹³ Pasal 1 angka (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyebutkan, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggungjawab.¹⁴

Titik Triwulan Tutik menyebutkan empat pengertian dari Pemilihan Langsung menurut pendapat para ahli:¹⁵

- a. Menurut A.S.S. Tambunan, "Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*(Jakarta:Prenadamedia Group, 2015), h.270.

¹⁴ Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*(Jakarta, 2005), h.124.

¹⁵ Titik Triwulan Tutik, *Op.Cit.*, h.331-332.

politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.”

- b. Adapun menurut M. Rusli Karim, “Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.”
- c. Senada dengan pendapat diatas menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, juga mengatakan, “Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.”
- d. Berbeda dengan pendapat para ahli hukum di atas menurut Parulian Donald, “Pemilu memang bukan segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilihan umum. Tetapi bagaimanapun, pemilu

memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.”

Dari sekian pendapat maupun pengertian yang ada terdapat kesamaan mengenai dilaksanakannya pemilihan umum, yakni pada pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan atau penegakkan hak asasi warga negara selaku kedaulatan rakyat dan rakyatlah yang berdaulat untuk menentukan jalannya pemerintahan yang akan berlangsung melalui pemimpin yang dipilihnya. Selain itu juga sebagai sarana untuk tegaknya demokrasi yang di dalamnya mengutamakan apa yang menjadi keinginan dan kehendak rakyat selaku yang berdaulat dalam negara terkait.

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya modernisasi politik. Secara umum dalam masyarakat tradisional yang sifat kepemimpinan politiknya lebih ditentukan oleh segolongan elit penguasa, keterlibatan warga negara dalam ikut serta memengaruhi pengambilan keputusan, dan memengaruhi kehidupan bangsa relative sangat kecil. Warga negara yang hanya terdiri dari masyarakat sederhana cenderung kurang diperhitungkan dalam proses-proses politik.¹⁶

Menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik terbagi menjadi dua yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan kritik dan perbaikan

¹⁶ “Money Politik dan Implikasinya terhadap Partisipasi Masyarakat Kabupaten Cirebon pada Pemilu Legislatif 2014”, Executive Summary Riset Partisipasi Masyarakat, h.5.

untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan-kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan setiap keputusan pemerintah.¹⁷

Sedangkan menurut Barber, intensitas partisipasi individu dapat digolongkan ke dalam dua kategori besar, yakni : partisipasi politik yang intensif dan partisipasi politik yang tidak intensif. Partisipasi yang intensif, menurut Barber, berkaitan dengan kegiatan individu dalam partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan; sedangkan partisipasi yang tidak intensif berkaitan dengan pemilihan umum. Lebih lanjut menurut Barber, intensitas politik akan sangat dipengaruhi oleh *resources, knowledge, skill, dan money*.¹⁸

2.2 Dasar Hukum dan Sistem Pemilihan Kepala Daerah

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga menentukan batas batas berbagai pusat kekuasaan itu dan memaparkan hubungan–hubungan di antara mereka.¹⁹ Materi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada di bawah Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak diperbolehkan bertentangan dengan materi Undang

¹⁷ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta:Gramedia Indonesia, 2007), h.142.

¹⁸ Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal* (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2009), h.193.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Dasar–Dasar Ilmu Politik* (Jakarta:Prima Grafika, 2013), h.169.

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Materi-materi tentang penyelenggaraan pemerintahan, pemilihan umum maupun tentang penyelenggara pemilihan umum yang terdapat dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus diterjemahkan kembali dalam Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), dan sebagainya. Pasal-pasal yang terdapat di dalam Undang – Undang Dasar 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) dan sebagainya dan yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- c. 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
- d. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan/atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2017

- e. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2016 Tentang Perubahan kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

Sistem pemilu adalah seperangkat metode yang mengatur warga negara untuk memilih para wakilnya yang akan duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Sistem pemilihan ini penting dalam suatu sistem pemerintahan demokrasi perwakilan²⁰ sebab:²¹

- a. Sistem pemilihan mempunyai konsekuensi pada tingkat proporsionalitas hasil pemilihan
- b. Sistem pemilihan memengaruhi bentuk kabinet yang akan dibentuk
- c. Sistem pemilihan membentuk system kepartaian, khusus berkaitan dengan jumlah partai politik yang ada di dalam sistem kepartaian tersebut
- d. Sistem pemerintahan memengaruhi akuntabilitas pemerintahan, khususnya akuntabilitas para wakil terhadap pemilihnya

²⁰ Muhammad Asfar, *Pemilu dan Perilaku Memilih 1955-2004*(Surabaya:Pusat Study Demokrasi danHAM (PusDeHAM), 2006), h.4-5.

²¹ Luki Sandra Amalia, Syamsuddin Haris, Sri nur yanti, Lili Romli, Devi Darmawan, *Op.Cit.*, h.12.

- e. Sistem pemilu mempunyai dampak pada tingkat kohesi partai politik
- f. Sistem pemilihan berpengaruh terhadap bentuk dan tingkat partisipasi politik warga
- g. Sistem pemilihan adalah elemen demokrasi yang lebih mudah untuk dimanipulasi dibandingkan dengan elemen demokrasi lainnya, oleh karena itu, jika suatu negara bermaksud mengubah tampilan atau wajah demokrasinya. Hal itu dapat dilakukan dengan mudah melalui perubahan sistem pemilunya
- h. Sistem pemilihan juga dapat dimanipulasi melalui berbagai peraturan yang tidak demokratis dalam tingkat pelaksanaannya.

Di kebanyakan negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolok ukur, dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, *lobbying*, dan sebagainya. Pemilihan terhadap jenis system pemilihan kepala daerah langsung selalu mempertimbangkan aspek "legitimasi" dan

“efisiensi”, yang selalu merupakan “*trade off*”.²² Artinya, memilih sistem yang legitimasi tinggi selalu mengandung konsekuensi sangat tidak efisien. Sebaliknya, kalau semata-mata mengutamakan efisiensi akan melahirkan hasil pemilihan kepala daerah yang legitimasinya rendah.

Sistem pemilihan kepala daerah memiliki pengaruh yang signifikan terhadap watak dan karakter persaingan calon kepala daerah. Yang dimaksud karakter dan watak persaingan adalah cirri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari kompetisi dalam pemilihan kepala daerah juga bias dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu karena sistem pemilihan dapat dengan mudah dimanipulasi.²³

Demikian halnya dengan sistem pemilihan kepala daerah langsung memiliki ciri-ciri dan kecenderungan yang menonjol dari jenis kompetisi yang dilakukan, oleh sebab itu pemilihan kepala daerah langsung seharusnya memperhitungkan dengan cermat kecenderungan tersebut dan faktor yang mempengaruhinya. Untuk mengetahui kemungkinan penerapan system pemilihan kepala daerah langsung di Indonesia, perlu ditinjau berbagai jenis sistem pemilihan kepala daerah langsung, di antaranya:

a. *First Past the Post System*

Sistem *first past the post system* ini dikenal sebagai sistem yang sederhana dan efisien. Calon kepala daerah yang memperoleh

²² Agus Pramusinto, 2004, Otonomi Daerah dan Pemilihan Kepala Daerah dalam mencermati Hasil Pemilu 2004, Jakarta (Jakarta: Jurnal Analisis CSIS Vol. 33, No 2 Juni 2004), h. 240

²³ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung* (Yogyakarta:Penerbit Pustaka Pelajar, 2005), h.115.

suara terbanyak otomatis memenangkan pemilihan kepala daerah dan menduduki kursi kepala daerah. Karenanya system ini dikenal juga dengan system mayoritas sederhana (*simple majority*). Konsekuensinya, calon kepala daerah dapat memenangkan pemilihan kepala daerah walaupun hanya meraih kurang dari separoh suara jumlah pemilih sehingga legitimasinya sering dipersoalkan.

b. *Prefenterial Voting System* atau *Approval Voting System*

Cara kerja system *Prefenterial Voting System* atau *Approval Voting System* adalah pemilih memberikan peringkat pertama, kedua, ketiga dan seterusnya terhadap calon-calon Kepala Daerah yang ada pada saat pemilihan. Seorang calon akan otomatis memenangkan pemilihan kepala daerah langsung dan terpilih menjadi Kepala Daerah jika perolehan suaranya mencapai peringkat pertama yang terbesar. Sistem ini dikenal sebagai mengakomodasi system mayoritas sederhana (*simple majority*) namun dapat membingungkan proses penghitungan suara di setiap tempat pemungutan suara (TPS) sehingga penghitungan suara mungkin harus dilakukan secara terpusat.

c. *Two Round System* atau *Run-off system*

Sesuai namanya, cara kerja sistem *two round* ini pemilihan dilakukan dengan dua putaran (*run-off*) dengan catatan jika tidak ada calon yang memperoleh mayoritas absolut (lebih dari 50

persen) dari keseluruhan suara dalam pemilihan putaran pertama. Dua pasangan calon Kepala daerah dengan perolehan suara terbanyak harus melalui putaran kedua beberapa waktu setelah pemilihan putaran pertama. Lazimnya, jumlah suara minimum yang harus diperoleh para calon pada pemilihan putaran pertama agar dapat ikut dalam pemilihan putaran kedua bervariasi, dari 20 persen sampai 30 persen. Sistem ini paling populer di negara-negara demokrasi presidensial.

d. Sistem *electoral Collage*

Cara kerja system *Electoral Collage* adalah setiap daerah pemilihan (kecamatan, dan gabungan kecamatan untuk Bupati/Walikota; kabupaten/kota dan gabungan kabupaten/kota untuk gubernur) diberi alokasi atau bobot suara dewan pemilih (*Electoral Collage*) sesuai dengan jumlah penduduk. Setelah pemilihan kepala daerah, keseluruhan jumlah suara yang diperoleh tiap calon di setiap daerah pemilihan tersebut dihitung. Pemenang di setiap daerah pemilihan berhak memperoleh keseluruhan suara Dewan Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan. Calon yang memperoleh suara dewan pemilih terbesar akan memenangkan pemilihan kepala daerah langsung. Umumnya, calon yang berhasil

memenangkan suara di daerah-daerah pemilihan dengan jumlah penduduk padat terpilih menjadi kepala daerah.²⁴

2.3 Sejarah Mahkamah Konstitusi (MK)

Dalam perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern, keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak bisa dilepaskan dari sistem konstitusionalisme yang mendapat perumusan yuridis pada abad 19 dan permulaan abad 20. Konstitusionalisme modern berkembang dari dua dasar utama, yaitu nasionalisme dan demokrasi representatif.²⁵ Untuk menjamin berjalannya sistem konstitusionalisme, berkembang pula pembentukan lembaga Mahkamah Konstitusi atau nama lainnya di berbagai negara.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan fenomena baru dalam dunia ketatanegaraan. Di Negara-negara yang tengah mengalami perubahan dari otoritarian menuju demokrasi, gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi dinilai cukup populer. Bahkan, menjadi sesuatu yang sangat urgen karena ingin mengubah atau memperbaiki sistem hukum ketatanegaraan lebih ideal dan sempurna, khususnya dalam penyelenggaraan pengujian konstitusional terhadap undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi Negara.²⁶

Sebagai suatu gagasan, format kelembagaan Mahkamah Konstitusi dipelopori oleh Hans Kelsen yang untuk pertama kalinya berhasil

²⁴ *Ibid*, h.116.

²⁵ CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Kajian tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia* (Bandung:Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004), h.22.

²⁶ Bachtiar, *Op.Cit.*, h.74.

mengadopsikannya ke dalam rumusan Konstitusi Austria pada 1919-1920. Inilah Mahkamah Konstitusi pertama di dunia. Menurut Hans Kelsen, pelaksanaan aturan konstitusional tentang legislasi dapat secara efektif dijamin hanya jika suatu organ selain badan legislatif diberikan tugas untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut organ ini produk badan legislatif tersebut tidak konstitusional.²⁷

Untuk kepentingan itu, perlu dibentuk organ pengadilan khusus yang disebut “pengadilan konstitusi” (*constitutional court*) atau pengawasan “kekonstitusionalan” suatu undang–undang yang disebut *judicial review* yang dapat juga diberikan kepada pengadilan biasa dan terutama kepada pengadilan tertinggi.²⁸

Kelsen percaya bahwa konstitusi harus dilakukan sebagai seperangkat norma hukum yang superior dari undang–undang biasa dan harus ditegakkan secara demikian. Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas terhadap badan peradilan biasa untuk melaksanakan tugas penegakan konstitusi yang demikian. Kelsen juga mengakui adanya ketidakpercayaan yang luas terhadap badan peradilan biasa untuk melaksanakan tugas penegakan konstitusi yang demikian, sehingga dia merancang mahkamah konstitusi khusus yang terpisah

²⁷ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Nuansa dan Nusa Media, 2006), h.224.

²⁸ *Ibid*, h.225.

dariperadilan biasa untuk mengawasi undang-undang dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dasar.²⁹

Munculnya suasana reformasi di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, dapat dipastikan memunculkan sejumlah gagasan atau ide bahwa sendi-sendi kehidupan ketatanegaraan pun perlu mengalami pengkajian ulang disesuaikan dengan paradig baru yang dianut. Kenyataan menunjukkan, adanya keinginan, tuntutan bahkan kebutuhan agar kekuasaan presiden sebagaimana ditentukan di dalam UUD 1945 pun mengalami peninjauan. Tidak cukup sampai di situ, kedudukan lembaga Negara perlu diposisikan kembali sesuai dengan semangat reformasi konstitusi itu sendiri. Akibatnya prinsip-prinsip pemisahan dan/atau pembagian kekuasaan seperti dianut oleh sistem trias politika dan asas *check and balance system* yang memungkinkan adanya saling menguji dan mengawasi di antara keembagaan Negara memperoleh pembedanya melalui mekanisme dan proses konstitusionalisme. Karena itu baik pembentukan lembaga kenegaraan yang baru maupun penciptaan kewenangan terhadap lembaga Negara yang ada ditempuh dengan menggunakan mekanisme amandemen terhadap UUD 1945, dan perubahan-perubahan itu berlangsung secara sistematis dan mendasar sehingga berakibat pula kepada sistem ketatanegaraan.³⁰

²⁹ Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h.4.

³⁰ Lodewijk Gultom, *Eksistensi Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Bandung: CV. Utomo, 2007), h.2.

Seperti kita ketahui, UUD 1945 sebagai konstitusi tertulis RI, pasca reformasi telah mengalami empat kali perubahan yaitu:³¹ Pertama pada tanggal 19 Oktober 1999, kedua pada tanggal 18 Agustus 2000, ketiga pada tanggal 9 November 2001, dan perubahan keempat pada tanggal 10 Agustus 2002. Keseluruhan perubahan konstitusi tersebut tentunya mempunyai implikasi terhadap sistem pemerintahan dan ketatanegaraan, termasuk adanya penghapusan lembaga Negara dan penambahan lembaga Negara baru. Adapun lembaga Negara yang dihapus adalah Dewan Pertimbangan Agung (DPA), sedangkan lembaga Negara yang baru adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Bank Sentral (Bank Indonesia), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan TNI/Polri. Salah satu lembaga baru yang merupakan pengejawantahan amanat konstitusi adalah lahirnya Mahkamah Konstitusi (yang untuk selanjutnya disebut MK).³² Lembaran sejarah pertama salah satu cabang kekuasaan kehakiman tersebut, dibuka dengan disetujuinya pembentukan MK dalam amandemen ketiga UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001 sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24 C UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 9 November 2001, memisahkan antara kekuasaan kehakiman dalam ranah peradilan umum dengan peradilan perlindungan konstitusionalitas. Pasal 24 ayat 2 UUD 1945

³¹ Lodewijk Gultom , *Loc.Cit.*

³² Soimin dan Masyurianto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta:Ull Press, 2013), h.50.

menyatakandengan jelas terhadap pembentukan dua kekuasaan kehakiman tersebut berbunyi:³³

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Ini berarti, berdasarkan rumusan tersebut diatas, kekuasaan kehakiman menganut sistem bifurka, dimana kekuasaan kehakiman terbagi dalam 2 (dua) cabang, yaitu cabang peradilan biasa (*ordinary court*) yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi. Secara konseptual, memang dimungkinkan 1 (satu) fungsi dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yang berbeda. Namun begitu, akan potensial menimbulkan konflik jika tidak dirumuskan secara tegas mengenai kedudukan dan wewenang dari masing-masing lembaga tersebut. Tidak hanya itu, oleh karena Mahkamah Konstitusi juga melakukan *judicialization of politics*, maka sudah tentu kedudukan Mahkamah Konstitusi terhadap lembaga Negara lainnya juga harus ditegaskan.³⁴

³³ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi Kesatuan Republik Indonesia Melalui Keputusan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta:Rajawali Pers, 2011), h.161.

³⁴ Fatkhurohman dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia* (Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 2004), h.4.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal baru di Indonesia. Meskipun dikatakan baru, dalam sidang BPUPKI pada 1945, Muhammad Yamin pernah melontarkan gagasan untuk mengadopsikannya ke dalam rumusan UUD 1945. Menurut Jimly, gagasan Yamin ini pada dasarnya berawal dari pemikiran perlunya diberlakukan suatu pengujian terhadap undang-undang. Yamin mengusulkan perlunya Mahkamah Agung diberi wewenang “membanding undang-undang”. Kegiatan membanding undang-undang itu menurut yamin dapat dilakukan dengan cara membandingkan setiap produk undang-undang dengan tiga sistem norma, yaitu (1) Undang-Undang Dasar, (2) Hukum Syariat Islam, dan (3) Hukum Adat.³⁵

Gagasan Yamin ini tidak diterima oleh rapat BPUPKI dan ditentang oleh Soepomo karena dikatakannya tidak sesuai dengan sistem berpikir UUD 1945 yang ketika itu didesain atas dasar prinsip supremasi parlemen dengan menempatkan MPR sebagai instansi tertinggi. Gagasan Yamin disanggah oleh Soepomo dengan empat alasan:³⁶

- a. Konsep dasar yang dianut dalam UUD yang tengah disusun bukan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) melainkan konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*).

³⁵ Bachtiar, *Op.Cit.*, h. 76.

³⁶ *Ibid*, h. 77.

- b. Tugas hakim adalah menerapkan undang-undang, bukan menguji undang-undang
- c. Kewenangan hakim untuk melakukan pengujian undang-undang bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat
- d. Sebagai negara yang baru merdeka belum memiliki ahli-ahli mengenai hal tersebut serta pengalaman mengenai *judicial review*

Sebenarnya alasan Soepomo tersebut kurang relevan sebab masalah pengujian secara materiil suatu peraturan perundang-undangan tidak secara langsung berhubungan dengan teori *trias politica*. Masalah pengujian ini justru berhubungan dengan diletakkan konstitusi dalam derajat yang tinggi. Dengan begitu, harus ada jaminan bahwa peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi harus bersumber atau tidak bertentangan dengan konstitusi.

Konstitusi sebagai result dari kehendak rakyat merupakan norma hukum tertinggi Negara sehingga jika ada suatu norma di bawah konstitusi yang bertentangan dengan konstitusi, norma tersebut harus dibatalkan. Jadi, masalah hak uji materiil yang ditolak Soepomo tidak ada relevansinya dengan sistem kenegaraan atau sistem pemerintahan tertentu, tetapi berkenaan dengan norma konstitusi. Pernyataan ini didasarkan pada

pendapat Bagir Manan yang secara tegas menyatakan bahwa pengujian terhadap undang-undang tidak ada kaitannya dengan *trias politica*.³⁷

Gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi kembali bergulir dalam Sidang Umum MPR perihal perubahan UUD Tahun 2001. Pada Perubahan III Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi diakomodasi dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjadi bagian Perubahan Ketiga Undang Undang Dasar 1945 pada Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001, tanggal 9 November 2001. Keputusan politik MPR tersebut sangat fundamental mengingat pada awal kemerdekaan meskipun BPUPKI membahas pembentukan sebuah Mahkamah Konstitusi namun tidak sampai masuk dalam norma UUD 1945.

Ide-ide pembentukan Mahkamah Konstitusi terus bergulir pasca kemerdekaan, namun baru setelah reformasi tahun 1998 cita tersebut dapat terwujud. Momentum keruntuhan pemerintahan Orde Baru 1998, memberi ruang terhadap diselenggarakannya pemerintahan republik Indonesia dengan prinsip-prinsip *check and balances* dan prinsip negara hukum, melalui agenda reformasi yang salah satunya adalah perubahan UUD 1945

³⁷ Bagir Manan, "Pengujian Yustisial Peraturan Perundang-undangan dan Pembuatan Administrasi Negara di Indonesia". Di kutip dalam Efik Yusdiansyah, "Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum (Bandung:Lubuk Agung, 2010), h.77. Mahkamah Konstitusi Terhadap Pembentukan Hukum Nasional Dalam Kerangka Negara Hukum, (Bandung: Lubuk Agung, 2010), h.77.

yang pada waktu itu diyakini dapat merubah tatanan pemerintahan negara Indonesia menuju pemerintahan yang demokratis.

2.4 Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi (MK)

Dalam konteks pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 24 dan Pasal 24C ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pada prinsipnya dimaksudkan untuk menjaga dan memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme sebuah perundang-undangan. Artinya, Mahkamah Konstitusi sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan otoritas untuk menafsirkan sebuah konstitusi dan untuk menyelesaikan sengketa yang timbul antarlembaga Negara. Hal ini merupakan upaya untuk mendorong dan mencitakan sistem ketatanegaraan yang demokratis.

Konstruksi pengaturan yang diberikan konstitusi ini justru mempertegas bahwa dalam system ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati, baik penyelenggara kekuasaan Negara maupun warga Negara. Jimly dalam rangka memperjelas hal tersebut menguraikan lebih lanjut hal itu sebagai berikut:³⁸

“Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan

³⁸ Bachtiar, *Op.Cit.*, h.108.

keadilan konstitusional di tengah kehidupan masyarakat. Mahkamah Konstitusi bertugas mendorong dan menjamin agar konstitusi dihormati dan dilaksanakan oleh semua komponen Negara secara konsisten dan bertanggung jawab. Di tengah kelemahan sistem konstitusi yang ada, Mahkamah Konstitusi berperan sebagai penafsir agar spirit konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat”.

Sebagai lembaga yang melakukan pengawasan kesesuaian norma hukum undang-undang terhadap konstitusi, Mahkamah Konstitusi menurut pendapat Jimly memiliki lima fungsi sebagai perwujudan dari kewenangan yang dimilikinya. Berikut lima fungsi tersebut:³⁹

- a. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*);
- b. Mahkamah Konstitusi sebagai pengendali keputusan berdasarkan system demokrasi (*control of democracy*);
- c. Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter uardian of the constitution*);
- d. Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung hak konstitusional warga Negara (*the protector of the citizens' constitutional rights*);
dan
- e. Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the protector of human rights*).

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h.604.

Dari kelima fungsi yang dikemukakan Jimly tersebut di atas, pada dasarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua fungsi utama. Pertama, fungsi hukum yaitu menjaga agar semua produk undang-undang berada dalam bingkai dan koridor konstitusi. Interpretasi Mahkamah Konstitusi tidak saja beranjak sempit dari hukum yang bersifat tekstual (*textual law*), tetapi juga harus berdimensi luas menyangkut konteks dan nilai-nilai yang melatarbelakangi lahirnya pasal-pasal konstitusi (*contextual law*). Fungsi hukum Mahkamah konstitusi juga dapat diwujudkan melalui penyempurnaan atas produk legislatif yang sering dipenuhi dengan kepentingan partisan. Terkait hal ini, Jimly mengemukakan bahwa “di samping bersifat mengoreksi, membatalkan suatu norma hukum, Mahkamah Konstitusi juga berperan memberikan legitimasi terhadap kebijaksanaan konstitusional yang dipilih dalam rangka kegiatan penyelenggara Negara”.⁴⁰

Kedua, fungsi politik, yaitu keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi jelas memiliki pengaruh yang luas secara politis. Dalam dimensi politis ini, keputusan-keputusan Mahkamah Konstitusi membentuk sistem, struktur dan budaya politik yang baru. Secara luas hal ini menjadi dasar dalam pengembangan kehidupan demokrasi di Indonesia. Hal ini sesuai pendapat Jimly bahwa “proses pengambilan keputusan bernegara tidak hanya mengandalkan suara mayoritas dalam politik karena mayoritas suara itu tidak identik dengan kebenaran dan keadilan berdasarkan konstitusi.

⁴⁰ *Ibid*, h.607.

Keputusan mayoritas suara bagaimanapun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, dan jika bertentangan, putusan itu dapat dibatalkan melalui peradilan konstitusi.”⁴¹

Fungsi politik ini bukan berarti Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan berdasarkan kategori politis “baik atau buruk” dan “praktis atau tidak praktis’, tetapi semata-mata sesuai dengan tugasnya, yaitu berdasarkan kriteria hukum konstitusional. Dengan fungsi yang dimiliki Mahkamah Konstitusi menjadi lembaga yang sangat sentral dan kuat kedudukannya dalam desain dan sistem ketatanegaraan di Indonesia.⁴² Disamping itu Mahkamah Konstitusi berperan mengawasi, mengontrol dan mengimbangi prinsip-prinsip demokrasi. Peran Mahkamah Konstitusi lainnya adalah mendorong mekanisme *chek and balance* dalam penyelenggaraan Negara, menjaga konstitusionalitas serta mewujudkan Negara hukum kesejahteraan Indonesia.⁴³ Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa, Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi, yaitu:⁴⁴

- a. Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk melaksanakan kekuasaan peradilan dalam sistem konstitusi;
- b. Mahkamah konstitusi berfungsi sebagai *The Guardian of Constitution* (penjaga konstitusi); dan
- c. Mahakamah Konstitusi berfungsi sebagai penafsir konstitusi

⁴¹ *Ibid*, h.604.

⁴² Bachtiar, *Op.Cit.*, h.110.

⁴³ Irianto A. Baso Ence, *Op.Cit.*, h.133.

⁴⁴ Fakhurohman, dkk, *Op.Cit.*,h.78.

Selanjutnya, dalam perubahan Ketiga UUD 1945 Pasal 24C ayat (1), Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki 4 (empat) Kewenangan, yaitu:⁴⁵menguji undang-undang terhadap Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memutus pembubaran partai politik, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan mahkamah konstitusi bersifat final, yaitu langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya. Selain wewenang itu, berdasarkan Pasal 24C ayat (2) jo Pasal 7B, Mahkamah Konstitusi juga berkewajiban untuk memeriksa, mengadili dan memutus mengenai pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap Negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau pendapat bahwa presiden dan/atau wakil presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden. Perlu dicatat bahwa putusan ini sifatnya tidak final karena tunduk pada (*subject to*) putusan Majelis Perwakilan Rakyat, lembaga politik yang berwenang memberhentikan presiden (Pasal 7B).

⁴⁵ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII PRESS, 2011), h.36.

Sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan Mahkamah Konstitusi ditambah satu lagi, yakni memeriksa dan memutus sengketa pemilihan kepala daerah yang sebelumnya menjadi kompetensi Mahkamah Agung. Pengalihan wewenang peradilan sengketa hasil pilkada ini merupakan konsekuensi dari ketentuan Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2006 tentang Penyelenggaraan Pemilu yang menempatkan pilkada ke dalam rezim pemilihan umum atau yang diistilahkan dengan pemilukada.⁴⁶

Menurut Jimly, kewajiban ini secara timbal balik juga berisi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perkara yang dimaksud sehingga dapat dikatakan bahwa mahkamah konstitusi memiliki lima bidang kewenangan peradilan sebagai berikut:

- a. Peradilan dalam rangka pengujian konstitusionalitas undang-undang.
- b. Peradilan sengketa wewenang konstitusional lembaga Negara.
- c. Peradilan perselisihan hasil pemilihan umum.
- d. Peradilan pembubaran partai politik
- e. Peradilan atas pelanggaran oleh Presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.

Secara keseluruhan, lima kewenangan yang dimiliki oleh mahkamah konstitusi terkait erat dengan persoalan konstitusional, yaitu pelaksanaan

⁴⁶ Bachtiar, *Op.Cit.*,h.112.

ketentuan dasar Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Menurut UUD Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 wewenang mahkamah konstitusi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman dan merupakan organ (komponen) konstitusi. Organ (komponen) konstitusi, artinya Mahkamah Konstitusi merupakan komponen atau pilar, atau dasar dari suatu konstitusi, dimana komponen tersebut dimasukkan dalam komponen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, komponen Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, komponen itu disebut “Lembaga Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Mahkamah Konstitusi juga merupakan mahkamah yang anggota-anggotanya terdiri dari hakim-hakim yang mempunyai wewenang memutus yang bersifat pertama dan terakhir dan bukan merupakan pengadilan banding ataupun kasasi yang sumber wewenangnya berasal dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mahkamah Konstitusi juga merupakan organ (institusi) pemerintahan (lembaga tinggi Negara), sama seperti halnya Mahkamah Agung, presiden, Dewan Perwakilan Rakyat dan DPD, serta BPK yang wewenangnya di samping bersumber dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga harus dijabarkan lagi dalam bentuk undang-undang, di mana tugasnya untuk mengawasi

pelaksanaan dari Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁴⁷

⁴⁷ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Bandung:PT Citra Aditya Bakti, 2006), h.317.