BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG MAHKAMAH KONSTITUSI, JUDICIAL REVIEW DAN PILKADA

A. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi

1. Pengertian Konstitusi

Konstitusi memiliki sejarah yang cukup panjang dalam sejarah dunia, dalam catatan sejarah klasik, terdapat beberapa perkataan yang memiliki hubungan dengan konstitusi di masa modern, yaitu dalam perkataan Yunani kuno *politea* dan perkataan bahasa Latin *constitutio* yang berkaitan dengan kata *jus*[1]. Kedua perkataan *politea* dan *constitution* yang menjadi awal gagasan konstitusionalisme beserta relasi di antara kedua istilah tersebut dalam sejarah.Dalam bahasa yunani kuno, tidak ada istilah yang menjelaskan pengertian kata *jus* dan *constitution* seperti dalam tradisi Romawi[2]. Dalam sistem berpikir para filosofis Yunani kuno, kalimat *constitution* tidak dikenal seperti sekarang, namun dari segi teknis, istilah *constitution* digunakan sebagai istilah teknis untuk meyebut "*the acts of legislation by the emperor"*. Disaat bersamaan, banyak istilah dan aspek dari hukum Romawi dipinjam ke dalam sistem pemikiran hukum di kalangan

[1] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal 1
[2] Ibid, Hal 2

gereja, maka istilah *constitution* juga dipakai dalam peraturan yang berlaku di seluruh gereja ataupun peraturan untuk gereja-gereja dengan aliran tertentu, maka dari itu, kitab-kitab hukum Romawi dan hukum gereja sering digunakan sebagai referensi paling awal dalam penggunakan istilah *constitutional* dalam sejarah[3].

Di Inggris, peraturan yang pertama kali menggunakan istilah konstitusi adalah "*Constitution of Clarendon 1164"* yang disebut oleh raja Henry II sebagai "*constitution", "aviate constitution or leges, a recordation vel recognition"* dimana menyinggung hubungan antara gereja dan pemerintah Negara pada masa kepemimpinan raja sebelumnya, raja Henry I. Isi peraturan yang disebut bersifat konstitusi tersebut masih bersifat eklesiastik, meskipun dalam penerapannya dilakukan oleh pemerintahan sekuler. Namun dimasa-masa setelahnya, istilah *constituo* itu sering ditukar satu sama lain dengan istilah *lex* dan *edictum* untuk meyebut berbagai *secular administrative enactment*[4].

Namun dari semua segala filosofi yang berusaha mendefinisikan apa itu konstitusi, Piagam Madinah yang dapat dianggap cukup mendekati definisi konstitusi dalam arti modern. Piagam yang dibuat oleh Nabi Muhammad SAW dengan wakil-wakil penduduk kota Madinah ketika Nabi Muhammad SAW hijrah dari

[3] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal 2
[4] Ibid, Hal 3

Mekkah ke Yasrib yang kini menjadi Madinah pada tahun 622 Masehi. Para pihak yang terlibat dalam Piagam Madinah ini terdiri dari 13 Pihak yang disebut dengan jelas dalam isi Piagam tersebut antara lain : (i) Kaum Mukminin dan Muslimin Muhajirin dari suku Quraisy Mekkah, (ii) Kaum Mukminin dan Muslimin dari Yatsrib, (iii) Kaum Yahudi dari Banu ‘Awf, (iv) Kaum Yahudi dari Banu Sai’dah, (v) Kaum Yahudi dari Banu al-Hars, (vi) Banu Jusyam, (vii) Kaum Yahudi dari Banu Al-Najjar, (viii) Kaum Yahudi dari Banu ‘Amr ibn ‘Awf, (ix) Banu al-Nabit, (x) Banu al-‘Aws, (xi) Kaum Yahudi dari Banu Sa’labah, (xii) Suku Jafnah dari Banu Sa’labah, dan (xii) Banu Syuthaybah[5].

Secara keseluruhan, Piagam Madinah berisi 47 pasal yang sudah disepakati oleh Nabi Muhammad SAW dan 13 perwakilan, beberapa poin dari Piagam Madinah diantaranya adalah Pasal 1 yang menegaskan pentingnya persatuan dengan pernyataan “*Innahum ummatan wahidatan min duuni al-naas”* yang artinya “sesungguhnya mereka adalah umat yang satu, lain dari (komunitas) manusia yang lain). Pasal 44 menegaskan bahwa “Mereka (para pendukung piagam) bahu membahu dalam menghadap peyerang atas kota Yatsrib (Madinah)”. Pasal 24 menyatakan “Kaum Yahudi memikul biaya

[5] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal 16-17

bersama dengan mukminin selama dalam peperangan". Pasal 25 menegaskan bahwa "Kaum Yahudi dari Bani 'Awf adalah salah satu umat dengan kaum mukminin".

Dalam hubungannya dengan perbedaan keimanan dan keagamaan, jelas ditentukan adanya kebebasan beragama. Bagi orang Yahudi agama mereka dan bagi kaum mukminin agama mereka pula. Prinsip kebersamaan ini bahkan lebih tegas dalam rumusan al-Quran mengenai prinsip "*lakum diinukum walya diin"* (bagimu agamamu, bagiku agamaku)[6].

Istilah konstitusi berasal dari kata *constituer* yang arinya adalah membentuk, yaitu membentuk Negara, sehingga konsitusi mengandung permulaan dari segala peraturan suatu Negara, dengan demikian suatu konstitusi memuat peraturan pokok (fundamental) mengenai sendi-sendiri pertama untuk menegakan pembangunan suatu Negara.

Menurut Abu Bakar Busroh dan Abu Daud Busro, konstitusi pada dasarnya mengandung pokok pikiran dan paham yang menjelaskan kehendak yang menjadi tujuan dari masyarakat yang bersangkutan yang dimana konstitusi pada dasarnya lahir dari reaksi suatu paham-paham pikiran yang ada dalam masyarakat sebelumnya.

[6] Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, Hal 17-18

2. Sejarah Perkembangan Mahkamah Konstitusi di Indonesia

Sejarah berdirinya Mahkamah Konstitusi diawali dengan mengadopsi ide *Constituonal Court* dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 2001 sebagaimana yang dirumuskan dalam pasal 24 ayat (2), Pasal 24c, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern di abad 20. Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung yang dibentuk melalui Amandemen ketiga UUD 1945. Indonesia adalah Negara ke 78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi dan menjadi salah satu fenomena Negara modern di abad ke 20[7].

Ide Pendirian Mahkahmah Konstitusi di Indonesia muncul dan menguat di era reformasi pada saat dilakukan Amandemen terhadap UUD 1945.

Pembentukan Mahkamah Konstitusi RI dapat dipahami dari dua sisi, yaitu dari sisi politik dan dari sisi hukum. Dari sisi politik

[7] Khelda Ayunita, Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi, Mitra Wacana Media, 2017, Jakarta, Hal 79

ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diperlukan untuk mengimbangi kekuasaan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh Presiden dan DPR, hal itu diperlukan supaya undang-undang tidak disalahgunakan oleh Presiden dan DPR yang dipilih langsung oleh rakyat.

Disisi lain, perubahkan ketatanegaraan yang tidak menempatkan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi untuk menempatkan lembaga-lembaga Negara pada posisi yang setara. Hal itu memungkinkan dan dalam prakteknya sudah muncul sengketa lembaga antar Negara yang memerlukan forum hukum untuk meyelesaikannya dan lembaga yang sesuai adalah Mahkamah Konstitusi.

Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahkan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, prinsip Negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip Negara hukum. Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republic. Negara kesatuan tidak hanya dimaknai sebagai kesatuan wilayah geografis dan peyelenggaraan pemerintahan, Dalam prinsip Negara kesatuan menghendaki adanya satu sistem hukum nasional. Kesatuan sistem hukum nasional ditentukan adanya kesatuan dasar

pembentukan dan peberlakuan hukum, yaitu UUD 1945. Substansi hukum nasional dapat bersifat pluralistik, tapi keragaman itu memiliki sumber validitas yang sama, UUD 1945.

Pasal 1 ayat (1) juga menyatakan bahwa Negara Indonesia berbentuk republic. Dalam Negara Republik peyelenggaraan Negara dimaksudkan untuk kepentingan rakyat melalu sistem demokrasi dimana pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Peyelenggaraan Negara harus merupakan kehenendak seluruh rakyat yang diwujudkan dalam konstitusi. Maka dari itu seluruh peyelenggaraan Negara harus dilaksanakan berdasarkan konstitusi yang dikenal dengan prinsip supremasi konstitusi.

Prinsip supremasi konstitusi juga diterima sebagai bagian dari prinsip Negara hukum. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dengan jelas menyatakan Negara Indonesia adalah Negara hukum. Hukum adalah satu kesatuan sistem yang hiearkis dan berpuncak pada konstitusi. Maka dari itu supremasi hukum dengan sendirinya sama juga dengan supremasi konstitusi.

Prinsip supremasi konstitusi juga terdapat di dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Dengan begitu

dapat dikatakan konstitusi menjadi penentu bagaimana cara dan siapa saja yang berhak melaksanakan kedaulatan rakyat dalam peyelenggaraan Negara dengan batasan wewenang yang diberikan konstitusi itu sendiri. Bahkan konstitusi juga menentukan substansi yang menjadi orientasi sekaligus batasan peyelenggaraan Negara, yaitu ketentuan tentang hak asasi manusia dan hak konstitusional warga Negara dimana perlindungan, pemenuhan dan pemajuannya adalah tanggung jawab Negara. Supaya konstitusi tersebut benar dilaksanakan dan tidak dilanggar, maka Negara harus menjamin bahwa ketentukan hukum dibawah konstitusi tidak bertentangan dengan konstitusi itu sendiri dengan memberikan wewenang pengujina serta membatalkan jika ketentukan hukum yang dimaksud bertentangan dengan konstitusi. Pengujian ini akan sangat diperlukan karena aturan hukum undang-undang itulah yang menjadi dasar peyelenggaraan Negara. Salah satu tolak ukur yang paling dasar ada tidaknya pelanggaran terhadap hak konstitusi yang ditentukan dalam UUD 1945. Dengan latar belakang tersebut Mahkamah Konstitusi RI terbentuk melalu perubahan tiga pasal UUD 1945, yaitu Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan pasal 7B UUD 1945.

Dengan disahkannya Amandemen ketiga UUD 1945, tidak secara sendirinya Mahkamah Konstitusi sebagai organisasi berdiri

begitu saja meskipun dari sisi hukum kelembagaan sudah ada. Untuk mengisi kekosongan tersebut pada Amandemen keempat UUD 1945 ditentukan dalam Aturan Peralihan Pasal III bahkawa Mahkamah Konstitusi paling lambat terbentuk pada 17 Agustus 2003. Sebelum terbentuk, semua kewenanngan Mahkamah Konsitusi dilakukan oleh Mahkamah Agung[8].

Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yaitu UU No. 24 Tahun 2003 disahkan pada 13 Agustus 2003.Waktu pengesahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi inilah yang ditetapkan sebagai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan UU Mahkamah Konstitusi, pembentukan Mahkamah Konstitusi segera dilaksanakan melalui rekrutmen Hakim Konstitusi oleh tiga lembaga Negara, yaitu :

1. DPR
2. Presiden, dan
3. Mahkamah Agung

Setelah melalui tahapan seleksi sesuai aturan ang berlaku pada masing-masing lembaga pada masing-masing lembaga, DPR, Presiden, dan MA menetapkan masing-masing tiga calon hakim

[8] Soimin dan Mashuriyanto, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketenagakerjaan Indonesia, UII Press, 2013, Yogyakarta, Hal 52

Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya ditetapkan oleh Presiden sebagai Hakim Konstitusi, Sembilan Hakim Konstitusi pertama ditetapkan pada 15 Agustus 2003 dengan Keppres Nomor 147/M Tahun 2003. Sumpah jabatan para kesembilan hakim dilaksanakan di Istana Negara pada 16 Agustus 2003. Langkah selanjutnya adalah pelimpahkan perkara dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi, pada tanggal 15 Oktober 2003 Mahkamah Konstitusi resmi beroperasi sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945[9].

3. Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan Negara pada umumnya diklasifikasikan menjadi tiga bagian walaupun kelembagaan Negara saat ini mengalami kemajuan yang sangat pesat dan tidak sepenuhnya dapat dimasukkan ke dalam tiga cabang kekuasaan itu. Akan tetapi, cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah tiga cabang kekuasaan yang selalu terdapat dalam organisasi Negara. Cabang kekuasaan yudikatif dapat diartikan sebagai kekuasaan kehakiman[10].

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk meyelenggarakan

[9] Soimin dan Mashuriyanto, Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketenagakerjaan Indonesia, UII Press, 2013, Yogyakarta, Hal 55-57

[10] Mahkamah Konstitusi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, SekJen Kepantiteraan MK, 2010, Jakarta, Hal 9

peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman yang berada dibawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945). Dengan demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakkan hukun dan keadilan dalam wewenang yang dimiliki dan kedudukannya sebagai pelaku kekuasaan[11].

Kehakiman Mahkamah Konstitusi sejajar dengan pelaku kekuasaan kehakiman lain, yaitu Mahkamah Agung, serta sejajar pula dengan lembaga Negara lain dari cabang kekuasaan yang berbeda sebagai konsekuensi dari prinsip supremasi konstitusi dan pemisahan atau pembagian kekuasaan. Lembaga Negara lainnya seperti Presiden, MPR, DPR,DPD, dan BPK. Setiap lembaga Negara menjalankan peyelenggaraan Negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan dan dibawah konstitusi. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakan hukum dan keadilan. Namun fungsi tersebut belum bersifat spesifik yang berbeda dengan fungsi yang dijalankan Mahkamah Agung.Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat dijelaskan dari latar belakang pendiriannya, yaitu

[11] Ibid, Hal 9-10

untuk menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan oleh peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip Negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga Negara.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusional tertentu dengan tujuan melindungi konstitusi agar dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan Mahkamah Konstitusi juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang muncul akibat tafsir ganda atas konstitusi.

Fungsi tersebut dijalankan melalui wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu berdasarkan pertimbangan konstitusional. Secara otomatis setiap putusan Mahkamah Konstitusi merupakan pemikiran terhadap konstitusi.

Setidaknya ada lima fungsi yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi dan dilaksanakan sebagai wewenangnya, antara lain :

- Sebagai pengawal konstitusi,
- Penafsir final konstitusi,
- Pelindung Hak Asasi Manusia,
- Pelindung Hak Konstitusional,
- Pelindung Demokrasi

Wewenang yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi telah ditentukan dalam Pasal 24C UUD 1945 pada ayat (1) dan ayat (2) yang menjelaskan wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi antara lain[12] :

1. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik dan
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Sedangkan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

[12] Abdul Latif, Hamza Baharudin, Hasbi Ali, Muhammad Syarif Nur, Said Sampara, Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Sementara Pasal 24C ayat (3) menjelaskan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki Sembilan orang hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing terdiri dari :

- 3 orang diajukan oleh Mahkamah Agung
- 3 orang diajukan oleh DPR
- 3 orang diajukan oleh Presiden

Di mana kesembilan hakim terpilih tersebut akan ditetapkan oleh Presiden.

B. Tinjauan Umum Tentang Judicial Review

1. Pengertian Judicial Review

Menurut Pasal 51 ayat (3) huruf b mengatur tentang uji materill dengan muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat diminta untuk dinyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Yang bisa diuji hanyalah ayat, pasal tertentu atau bagian undang-undang dengan konsekuensi hanya bagian, ayat dan pasal tertentu saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dan karenanya dimohon tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum sepanjang mengenai ayat, pasal, dan bagian tertentu dari undang-undang yang bersangkutan.

2. Judicial Review Di Mahkamah Konstitusi

Dari sisi pembahasan *judicial review* sebenarnya sudah ada semenjak UUD 1945 diciptakan oleh BPUPKI pada tahun 1945, salah satu anggota BPUPKI, Prof Muhammad Yamin, telah mengusulkan bahwa "Balai Agung" perlu diberi kewenangan untuk membanding undang-undang. Namun Prof Soepomo menolak pendapat Prof Muhmmad Yamin karena menganggap UUD yang sedang dalam rancangan tidak menganut asas trias politica dan pada masa itu belum

banyak sarjana hukum dan belum memiliki pengalaman *judicial review*[13].

Masa berlakunya Konstitusi RIS, *judicial review* pernah menjadi salah satu wewenang Mahkamah Agung, tetapi terbatas untuk menguji Undang-Undang Negara Bagian terhadap konstitusi, sedangkan di dalam UUD RIS 1950, tidak ada lenbaga pengujian undang-undang karena undang-undang dianggap sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah bersama DPR[14].

Di awal Orde Baru, pernah dibentuk Panitia Ad Hoc II MPRS (1966-1967) yang merekomendasikan diberikan hak menguji material UU kepada MA, namun rekomendasi tersebut ditolak oleh pemerintah, pemerintah saat itu beralasan bahwa hanya MPR yang berhak bertindak sebagai pengawal konstitusi. Hal itu sudah pernah dilakukan oleh MPRS melalui ketetapan MPRS Nomor XIX/MPRS/1966 *jo* ketetapan MPRS Nomor XXXIX/MPRS/1966 tentang Peninjaukan Kembali Produk Hukum Legislatif Di Luar Produk Hukum MPRS Yang Tidak Sesuai Dengan UUD 1945.

[13] Khelda Ayunita, Pengantar Hukum Konstitusi dan Acara Mahkamah Konstitusi, Mitra Wacana Media, 2017, Jakarta, Hal 79
[14] Ibid. Hal 80

Ide perlunya *judicial review*, khususnya pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kembali muncul pada saat pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman yang selanjutnya ditetapkan menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Saat itu Ikatan Hakim Indonesia mengusulkan bahwa Mahkamah Agung diberikan kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, Namun karena ketentuan tersebut dianggap materi muatan konstitusi sedangan dalam UUD 1945 tidak diatur sehingga usulan tersebut ditolak oleh pembentuk undang-undang. Mahkamah Agung ditetapkan memiliki wewenang *judicial review* secara terbatas, yaitu menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, itupun dengan ketentuan harus dalam pemeriksaan tingkat kasasi yang mustahil dilaksanakan.

Perdebatan mengenani hak menguji muncul lagi saat pertengahan tahun 1992 ketika Ketua Mahkamah Agung saat itu, Ali Said menganggap pemberian hak uji kepada Mahkamah Agung adalah hal yang proposional karena Mahkamah Agung merupakan salah satu pilar demokrasi, Jika dua pilar lain, yaitu Presiden dan DPR bertugas membuat dan menetapkan undang-undang, maka Mahkamah Agung

bertugas mengujinya, Gagasan tersebut berdasarkan pada prinsip *checks and balances.*

Sebelum terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari Amandemen ketiga UUD 1945, wewenang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dipegang oleh MPR yang diatur dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.Pasal 5 ayat (1) ketetapan tersebut menyatakan "Majelis Perwakilan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan MPR." Namun pengujian ini tidak bisa disebut sebagai *judicial review* dikarenakan dilakukan oleh MPR yang bukan lembaga peradilan.

Pada awalnya ada tiga alternatif lembaga yang diusulkan untuk diberi kewenangan melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, yaitu Majelis Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konsitusi. Usulan memberikan wewenang tersebut kepada MPR akhirnya dikesampingkan dikarenakan selain MPR tidak menjadi lembaga tertinggi, MPR bukanlah kumpulan ahli hukum dan konstitusi, melainkan wakil organisasi dan kelompok berkepentingan politik. Usulan memberikan wewenang pengujian Undang-Undang kepada Mahkamah Agung sendiri juga tidak dapat diterima dikarenakan Mahkamah Agung

sendiri sudah terlalu banyak beban tugasnya dalam mengurus perkara yang sudah menjadi kompetensinya, dan berdasarkan alasan yang sudah disebut diatas, wewenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD akhirnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman.

Sejarah tercipta di Indonesia ketika Mahkamah Konstitusi dibentuk oleh MPR ketika melakukan Amandemen Ketiga UUD 1945 pada tanggal 9 November 2001. Mahkamah Konstitusi memiliki posisi yang setingkat dengan Mahkamah Agung dan berada di luar Mahkamah Agung[15].

Alasan mengapa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dipisahkan menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada dasarnya, keduanya memiliki peranan yang berbeda, Mahkamah Agung bertugas sebagai pengadilan keadilan, sementara Mahkamah Konstitusi lebih bertugas sebagai lembaga pengadil hukum.

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 diatur lebih lanjut dalam UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konsititusi. UU tersebut ditegaskan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji

[15] Mahkamah Konstitusi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, SekJen Kepantiteraan MK, 2010, Jakarta. Hal 5

adalah undang-undang yang diundangkan setelah Amandemen UUD 1945[16].

Menurut Pasal 51, dijelaskan Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh undang-undang, antara lain :

a. Perorangan warga Negara Indonesia;
b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
c. Badan hukum public atau privat; atau
d. Lembaga Negara.

Pemohon wajib menjelaskan dengan detail dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya. Disamping itu, dalam permohonannya, pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

a. Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau
b. Materi muatan dengan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Permohonan yang sudah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi, Mahkamah Konstitusi menyampaikan permohonan

[16] Ibid, Hal 9

tersebut kepada DPR dan Presiden untuk diketahui , dalam jangka waktu paling lambat 7(tujuh) hari kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi.

Untuk kepentingan pemeriksaan perkara, Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau hasil rapat yang berkaitan dengan permohonan yang diperiksa kepada MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden.

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang dijadikan dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konsistusi.

Apabila Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Jika Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan memiliki alasan, maka amar putusan menyatakan permohonan dapat dikabulkan. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi meyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945.

Apabila hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, maka amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Akan tetapi apabila undang-undang yang dimaksud tidak bertentangkan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, maka amar putusan menyatakan permohonan ditolak.

Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum tetap. Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentukan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD 1945, maka undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan wajib dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30(tiga puluh) hari sejak putusan dibacakan. Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 disampaikan kepada DPR, DPD, Presiden, dan Mahkamah Agung.

Undang-Undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

C. Tinjauan umum tentang Pilkada

1. Pengertian Pilkada

Menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 , Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Pemilu untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

2. Sejarah dan perkembangan Pilkada

Dalam sistem pemilihan kepala daerah merupakan perjalanan panjang yang dipengaruhi oleh kepentingan elit politik dan kepentingan masyarakat, kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah bahkan kepentingan nasional dan internasional. Sebelum adanya sistem pemilihan langsung berdasarkan UU No.8 Tahun 2015, Indonesia mengunakan beberapa cara untuk memilih kepala daerah antara lain :

1. Ditunjuk langsung oleh pemerintahan pusat di masa Kolonial Belanda dan Penjajahan Jepang berdasarkan UU No.27 Tahun 1902, lalu di masa Kemerderkaan Indonesia berdasarkan UU No.22 Tahun 1948 dan dimasa Republik Indonesia Serikat berdasarkan UU No.1 Tahun 1957.

2. Ditunjuk oleh Presiden secara langsung berdasarkan Penetapkan Presiden No. 5 Tahun 1960; UU No. 6 dan UU No. 18 Tahun 1956.
3. Dipilih melalui perwakilan berdasar UU No. 5 Tahun 1974 dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD dan ditentukan Presiden.
4. Dipilih melalui perwakilan berdasarkan UU No.18 Tahun 1965 dan UU No. 22 Tahun 1999 dimana kepala daerah dipilih oleh DPRD tanpa campur tangan Pemerintah Pusat.
5. Dipilih dengan cara pemilihan langsung berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 dimana kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat.
6. Dipilih dengan cara pemilihan langsung sebagai bagian dari Pemilu berdasarkan UU No. 22 Tahun 2007 dan UU No.15 Tahun 2011
7. Dipilih secara tidak langsung berdasarkan UU No.22 Tahun 2014.
8. Dipilih secara langsung , UU No. 1 Tahun 2015, dan UU No.8 Tahun 2015.

Secara keseluruhan , pengaturan Pilkada dari masa ke masa selalu mengalami perubahan untuk menemukan format Pilkada yang tepat dan sesuai untuk Negara dan Daerah dan juga untuk kebebasan

untuk menentukan mengisi jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah[17].

Faktor lainnya adalah untuk memperbaiki ketentuan-ketentuan hukum yang dianggap menjadi kelemahan atau dianggap tidak demokratis dengan tujuan untuk menjadi ketentuan-ketentuan yang demokratis, sehingga frasa "dipilih secara demokratis" yang terdapat di dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dapat dimaknai sebagai "pemilihan langsung" sehingga pembentuk undang-undang seharusnya lebih konsisten untuk menentukan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah[18].

Dalam perkembangannya, cara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung berdasarkan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dimana undang-undang tersebut mengisi kekosongan pengaturan pemilihan kepala daerah dimana Undang-Undang No 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2003 tidak mengatur tentang pemilihan kepala daerah sehingga perlu dibuat undang-undang untuk mengatur pemilihan kepala daerah, dari dasar itulah Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dibuat.

[17] Mustafa Lutfi. Hukum Sengketa Pemilukada Di Indonesia, UII Press, 2010, Yogyakarta, Hal 126
[18] Nimatul Huda & Imam Nasef, Penataan Demokrasi dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana, 2017, Jakarta, Hal 226

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh masyarakat oleh perancang undang-undang tidak dianggap sebagai pemilu dikarenakan pembuat undang-undang beralasan pemilihan kepala daerah masuk ranah pemerintahan daerah berdasarkan pasal 18 UUD 1945 sehingga tidak terhitung dalam ketentuan pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Awal mulanya pasal 18 ayat (4) tentang pengisikan jabatan Gubernur, Bupati, dan Walikota dimasukan dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah melalui pemilihan tidak langsung dimana para kepala daerah dipilih oleh DPRD daerah masing-masing. Namun sejak UU No 32 Tahun 2004 mulai berlaku, para calon kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat di daerah masing-masing termasuk dibeberapa daerah khusus seperti Papua, Nanggore Aceh Darussalam, Yogyakarta, Dan Jakarta dimana untuk Yogyakarta khusus untuk posisi Gubernur dan Wakilnya diangkat langsung tanpa melalui pemilihan, sementara Bupati dan Walikota dipilih langsung oleh masyarakat dan untuk Jakarta, hanya posisi Gubernur dan Wakilnya yang dipilih langsung, sementara untuk walikota dan bupati dipilih secara administratif.

Dengan berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 memiliki pengaruh cukup besar di masyarakat dimana masyarakat terlibat secara langsung untuk memilih pemimpin daerahnya dan mewujudkan semangat demokrasi di seluruh wilayah Indonesia.Ada

dua alasan mengapa Pilkada langsung lebih demokratis dibanding pemilihan melalui DPRD. Pertama untuk lebih mengakomodir calon kepala daerah yang memang dikehendaki oleh masyarakat. Kedua untuk menjaga stabilitas pemerintahan daerah supaya tidak dijatuhkan atau dimakzulkan di tengah jalannya pemerintahan daerah. Sebelum adanya UU No 32 Tahun 2004, seringkali DPRD dengan dasar UU No 22 Tahun 1999 mengangkat kepala daerah yang tidak sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah tersebut, Selain itu juga seringkali terjadi konflik kepentingan antara kepala daerah dan DPRD dalam pelaksanaan pemerintahan daerah sehingga seringkali DPRD menggunakan wewenang dan kuasanya untuk mencopot dan mengganti kepala daerah.

Secara garis besar, pengaturan Pilkada pasca amandemen UUD 1945 sering mengalami perubahan, dimlai dari pemilihan langsung berdasarkan UU No 32 Tahun 2004, lalu berganti lagi menjadi pemilihan langsung mengikuti pemilu berdasarkan UU No 22 Tahun 2007 , lalu diubah menjadi cara tidak langsung atau melalui DPRD dengan hadirnya UU No.22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota. Akan tetapi undang-undang tersebut menimbulkan kontroversi dikarenakan mengubah kembali cara pemilihan tersebut menjadi Pemilihan tidak langsung dan dipilih oleh DPRD seperti UU No 22 Tahun 1999, alasan mengapa UU No 22

Tahun 2014 dirancang dikarenakan biaya yang dikeluarkan oleh Negara dan oleh pasangan calon untuk mengikuti dan meyelenggarakan Pilkada secara langsung sangat besar dan berpotensi biaya tersebut dikorupsi, selain itu juga dianggap membuat efektivitas peyelenggaraan pemerintah menurun, dan seringkali terjadi konflik yang terjadi dikarenakan seringkali terindikasi terjadi kecurangan-kecurangan dalam peyelenggaraan pemilihan.

Akan tetapi UU No. 22/2014 langsung mendapat penolakan dari masyarakat dikarenakan dianggap tidak demokratis dan mencederai kedaulatan rakyat. Presiden saat itu, Susilo Bambang Yudhoyono langsung merespon reaksi masyarakat dengan membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, namun Perppu tersebut menjadi masalah dikarenakan dianggap bermasalah secara konstitusional, namun walau dianggap bermasalah, DPR tetap mengesahkan Perppu Pilkada tersebut menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dimana mengembalikan Pemilihan Langsung disertai beberapa perubahan.