

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Mahkamah Konstitusi

1. Sejarah Mahkamah Konstitusi

Sejarah berdirinya lembaga Mahkamah Konstitusi (MK) diawali dengan diadopsinya ide MK (*Constitutional Court*) dalam amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001, sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada 9 November 2001. Ide pembentukan MK merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20.⁵ Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan, keberadaan gagasan Mahkamah Konstitusi sendiri di dunia bisa dikatakan relatif baru. Namun, di kalangan Negara-negara demokrasi baru, terutama di lingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi

⁵Mahkamah Konstitusi, Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.ProfilMK&id=1>, diakses pada 3 Maret 2016, pada pukul 15.00 WIB.

dan demokratis seperti sekarang ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi menjadi sangat luas diterima.⁶

Setelah disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 maka dalam rangka menunggu pembentukan MK, MPR menetapkan Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) menjalankan fungsi MK untuk sementara sebagaimana diatur dalam Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 hasil perubahan keempat. DPR dan Pemerintah kemudian membuat Rancangan Undang-Undang mengenai Mahkamah Konstitusi. Setelah melalui pembahasan mendalam, DPR dan Pemerintah menyetujui secara bersama UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003 dan disahkan oleh Presiden pada hari itu (Lembaran Negara Nomor 98 dan Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316). Dua hari kemudian, pada tanggal 15 Agustus 2003, Presiden melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M Tahun 2003 hakim konstitusi untuk pertama kalinya yang dilanjutkan dengan pengucapan sumpah jabatan para hakim konstitusi di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Lembaran perjalanan MK selanjutnya adalah pelimpahan perkara dari MA ke MK, pada tanggal 15 Oktober 2003 yang menandai mulai beroperasinya kegiatan MK sebagai salah satu cabang kekuasaan kehakiman menurut ketentuan UUD 1945.⁷

⁶Ni'matul Huda, 2006, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 204.

⁷*Ibid.*

UUD 1945 pasca amandemen mengimplikasikan perubahan secara mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk struktur dan relasi kelembagaan negara. Perubahan tersebut memperlihatkan bahwa Indonesia mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain prinsip “pemisahan kekuasaan” dan “*checks and balances*” yang menggantikan prinsip supermasi parlemen yang dianut sebelumnya.

Pembentukan MK sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam UUD 1945. Negara hukum harus dijaga paham konstitusional. Artinya, tidak boleh ada Undang-Undang dan peraturan Perundang-Undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Hal itu sesuai dengan penegasan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai puncak dalam tata urutan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. Pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 membutuhkan sebuah mahkamah dalam rangka menjaga prinsip konstitusionalitas hukum.

2. Pengertian Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) merupakan suatu lembaga negara yang terbentuk setelah dilakukannya amandemen ketiga terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD1945). Dalam amandemen ketiga UUD 1945 dilakukan perubahan pada Bab IX mengenai kekuasaan kehakiman dengan mengubah ketentuan Pasal 24 dan menambahkan tiga Pasal baru dalam ketentuan Pasal 24 UUD1945. Ketentuan mengenai Mahkamah Konstitusi

dalam UUD 1945 disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD1945.

MK adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakan hukum dan keadilan sebagai mana dimaktub dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. MK merupakan lembaga tinggi Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang merupakan pemegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Agung. MK bukan bagian dari MA dalam makna perkaitan struktur *unity of juridiction*, seperti halnya dalam sistem hukum Anglo Saxon, tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari MA secara *duality of juridiction*. MK berkedudukan setara dengan MA, keduanya adalah penyelenggara dari kekuasaan kehakiman. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dengan adanya perubahan UUD 1945, maka selain MA sebagai puncak pelaksana kekuasaan kehakiman dari lingkungan peradilan yang berbeda dibawahnya, juga terdapat MK yang secara fungsional juga sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, namun tidak mempunyai hubungan struktural dengan MA. Kedua lembaga tersebut mamiliki fungsi yang sama sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, akan tetapi berbeda dalam yurisdiksi atau kompetensinya. MK hanya berkedudukan di ibu kota Negara tidak seperti halnya MA yang memiliki beberapa badan peradilan di bawahnya sampai pada tingkat pertama kabupaten/kota.

MK berasal dari dua kata yakni Mahkamah dan Konstitusi, agardiperoleh pemahaman yang tepat, perlu dijelaskan pengertian tiap-tiap

dari kedua kata yaitu Mahkamah dan Konstitusi. Kata Mahkamah mempunyai pengertian yakni badan tempat memutuskan hukum atas suatu perkara atau pelanggaran (pengadilan). Sedangkan istilah Konstitusi menurut Titik Triwulan Tutik mengutip dari penjelasan Samidjo dalam bukunya Ilmu Negara bahwa dalam perkembangannya Konstitusi mempunyai dua pengertian, yaitu:⁸

- a. Dalam pengertian yang luas, konstitusi berarti keseluruhan dari ketentuan-ketentuan dasar atau hukum dasar (*droit constitutionnelle*), baik yang tertulis ataupun tidak tertulis atau campuran keduanya.
- b. Dalam pengertian sempit (terbatas), konstitusi berarti piagam dasar atau Undang-Undang dasar (*loi constitutionnelle*), ialah suatu suatu dokumen lengkap mengenai peraturan-peraturan dasar negara.

Menurut keterangan diatas dapat disimpulkan bahwa MK ialah suatu badan peradilan tempat memutuskan hukum atas suatu perkara atau pelanggaran terhadap hukum dasar atau Undang-Undang Dasar. Lebih jelas lagi dapat dilihat dari segi wewenangnya yang diberikan oleh UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi yakni mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa antar lembaga negara,

⁸Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, hlm. 91.

memutus terhadap pelanggaran presiden, memutus sengketa pemilu dan memutus pembubaran partai politik.

3. Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Pentingnya keberadaan Mahkamah Konstitusi Indonesia yakni sebagai pengawal dan penafsir Konstitusi menuju negara hukum demokratis. Sebagaimana amanat UUD 1945 bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Artinya, segala penyelenggaraan negara harus tunduk pada hukum, bukan pada kekuasaan. Untuk menjalankan tugas kenegaraan yang berdasarkan hukum, hukum membutuhkan sendi-sendi konstitusi. UUD 1945 merupakan landasan untuk menjamin pelaksanaan dan penegakkan hukum yang berkeadilan. Agar pelaksanaan dan penegakan hukum yang berdasarkan konstitusi dapat berjalan secara demokratis dan berkeadilan, maka dibutuhkan sendi-sendi konstitusional. Artinya sekurang-kurangnya ada dua pengertian negara berdasarkan atas hukum. *Pertama*, adanya pengaturan mengenai batas-batas peran negara atau pemerintahan dalam mencampuri kehidupan dan pergaulan masyarakat. *Kedua*, adanya jaminan hukum akan hak-hak, baik sipil atau hak-hak pribadi (*individual rights*), hak-hak politik (*political rights*), maupun hak-hak sebagai sebuah kelompok atau hak-hak sosial sebagai hak asasi yang melekat secara ilmiah pada setiap insan, baik secara pribadi maupun kelompok.⁹

⁹ Abdul Rasyid Thalib, 2006, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 280.

Mahkamah Konstitusi bersama Mahkamah Agung merupakan pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia. Namun keduanya mempunyai kewenangan yang berbeda. Jika MA berada di ranah peradilan umum maka MK merupakan sebuah *special tribunal* yang ruang lingkupnya adalah konstitusi. Kelahiran Mahkamah Konstitusi sesungguhnya diawali dengan perubahan UUD 1945 yang ke tiga. Pasca perubahan tersebut dibentuklah Undang-Undang mengenai MK. Undang-Undang ini selesai disusun dan disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003 menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang saat ini telah mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Sejak saat itulah MK sebagai salah satu pilar demokrasi di Indonesia.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi lahir Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B yang disahkan pada 9 November 2001. Ada pula yang berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi lahir bersama Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada 13 Agustus 2003. Secara kelembagaan Mahkamah Konstitusi menetapkan tanggal 16 Agustus 2003 sebagai kelahiran Mahkamah Konstitusi.¹⁰

¹⁰Wongbanyumas, Fungsi dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Ketatanegaraan Indonesia, <http://fatahilla.blogspot.co.id/2011/10/fungsi-dan-kewenangan-mahkamah.html>, diakses pada tanggal 9 April 2016, pada pukul 17.00 WIB.

Sesuai ketentuan UUD, tiga hakim konstitusi berasal dari usul DPR, tiga hakim konstitusi berasal dari usul MA, dan tiga hakim konstitusi berasal dari usul Presiden. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi diawali oleh pembaharuan pemikiran dalam bidang ketatanegaraan pada abad 20. MK merupakan lembaga negara yang berasal dari konsep sistem hukum eropa kontinental. Indonesia sebagai sebuah negara hukum (*Rechtsstaat*) banyak dipengaruhi pemikiran ketatanegaraan di Eropa terutama negara dengan sistem hukum Eropa Continental yang menganut supremasi konstitusi. Pada negara yang menganut Eropa kontinental Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang merupakan bentuk perlindungan terhadap hak konstitusional warganegara.¹¹

Lahirnya Mahkamah Konstitusi pasca amandemen merupakan respons terhadap tuntutan penguatan mekanisme check and balances dalam sistem penyelenggaraan negara. Berdirinya lembaga konstitusi merupakan konsekuensi dianutnya konsep negara hukum dalam ketatanegaraan di Indonesia. Otomatis akan terjadi pemisahan kekuasaan dan mekanisme *check and balances* antar lembaga. Mahkamah Konstitusi adalah yang akan melakukannya terhadap peraturan Perundang-Undangan yang dibuat oleh legislatif.

Mahkamah Konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan

¹¹*Ibid.*

negara maupun warga negara. Mahkamah Konstitusi juga sebagai penafsir akhir konstitusi. Di berbagai negara Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di-inkorporasi-kannya hak-hak asasi manusia dalam Undang-Undang Dasar 1945, bahwa fungsi pelindung konstitusi dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya.¹²

Sebagai sebuah lembaga yang dijadikan sebagai pelindung konstitusi MK mempunyai beberapa fungsi yang meliputi:¹³

a. Sebagai Penafsir Konstitusi

KC Wheare menyatakan bahwa fungsi seorang hakim adalah memutus perkara apakah hukum itu. Konstitusi tak lain merupakan sebuah aturan hukum. Sehingga konstitusi merupakan wilayah kerja seorang hakim. Hakim MK dalam menjalankan kewenangannya dapat melakukan penafsiran terhadap konstitusi. Hakim dapat menjelaskan makna kandungan kata atau kalimat, menyempurnakan atau melengkapi, bahkan membatalkan sebuah Undang-Undang jika dianggap bertentangan dengan konstitusi.

b. Sebagai Penjaga Hak Asasi Manusia

¹²Maruarar Siahaan, 2006, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 5.

¹³*Ibid.*

Konstitusi sebagai dokumen yang berisi perlindungan hak asasi manusia merupakan dokumen yang harus dihormati. Konstitusi menjamin hak-hak tertentu milik rakyat. Apabila legislatif maupun eksekutif secara inkonstitusional telah mencederai konstitusi maka MK dapat berperan memecahkan masalah tersebut.

c. Sebagai Pengawal Konstitusi.

Istilah penjaga konstitusi tercatat dalam penjelasan Undang-Undang No 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang biasa disebut dengan *the guardian of constitution*. Menjaga konstitusi dengan kesadaran hebat yang menggunakan kecerdasan, kreativitas, dan wawasan ilmu yang luas, serta kearifan yang tinggi sebagai seorang negarawan.

d. Sebagai Penegak Demokrasi.

Demokrasi ditegakkan melalui penyelenggaraan pemilu yang berlaku jujur dan adil. MK sebagai penegak demokrasi bertugas menjaga agar tercapainya pemilu yang adil dan jujur melalui kewenangan mengadili sengketa pemilihan umum. Sehingga peran MK tak hanya sebagai lembaga pengadil melainkan juga sebagai lembaga yang mengawal tegaknya demokrasi di Indonesia.

Pasal 24C Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai berikut:¹⁴

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- b. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Secara khusus, wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dengan rincian sebagai berikut:¹⁵

- a. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
 - 1) Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

¹⁴ Lihat Pasal 24C Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 9 November 2001.

¹⁵ Lihat Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

- 2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 3) Memutus pembubaran partai politik; dan
 - 4) Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
- b. Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

4. Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Negara Hukum

Kedudukan konstitusi dalam Negara berubah dari zaman ke zaman. Pada masa peralihan dari Negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke Negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat rakyat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekedar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa, menjadi senjata pamungkas rakyat

untuk mengakhiri kekuasaan sepihak atau segolongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti: individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya. Selanjutnya kedudukan dan fungsi konstitusi ditentukan oleh ideologi yang melandasi Negara.¹⁶

Di Negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusionalisme, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Adanya pembatasan kekuasaan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dan horizontal akan memisahkan kekuasaan kedalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan. Mahkamah Konstitusi merupakan pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk menjamin konstitusi sebagai hukum

¹⁶Dahlan Thalib dkk, 2008, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 17.

tertinggi agar dapat ditegakkan, sehingga Mahkamah Konstitusi disebut dengan *the guardian of the constitution*.¹⁷

Kedudukan Mahkamah Konstitusi ini setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan penafsiran konstitusi, sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut *the Sole Interpreter of the Constitution*. Sebagai lembaga penafsir tunggal konstitusi, banyak hal dalam mengadili menimbulkan akibat terhadap kekuasaan lain dalam kedudukan berhadapan, terutama terhadap lembaga legislatif di mana produknya direview.¹⁸

Kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara yang menjalankan fungsi yudisial dengan kompetensi obyek perkara ketatanegaraan. Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki Mahkamah Konstitusi adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Fungsi Mahkamah Konstitusi dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan hukum yang ditegakkan dalam peradilan Mahkamah Konstitusi adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekedar sebagai sekumpulan norma dasar,

¹⁷ Nanang Sri Darmadi, Agustus 2011, *Kedudukan Dan Wewenang Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia* dalam Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2, Semarang, hlm. 11.

¹⁸ *Ibid.*

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.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) disebutkan bahwa tugas dan fungsi Mahkamah Konstitusi adalah menangani perkara konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu keberadaan mahkamah juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atau konstitusi.¹⁹ Dalam menjalankan wewenang memutus pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi juga menjalankan peran sebagai penjaga konstitusi. Selain itu, karena pelaksanaan kewenangan mahkamah yang lain juga dilakukan berdasarkan pada ketentuan UUD 1945 untuk menyelesaikan perkara yang harus diputus, baik dalam perkara sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik, perselisihan hasil pemilu, maupun memberhentikan presiden dan wakil presiden dalam masa jabatannya maka konteks tersebut juga melekat peran mahkamah sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi.

¹⁹Mahkamah Konstitusi RI, 2010, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 10.

Fungsi selanjutnya adalah sebagai pelindung hak asasi manusia dan pelindung hak konstitusional warga Negara. Adanya jaminan hak asasi manusia dalam konstitusi menjadikan Negara memiliki kewajiban hukum konstitusional untuk melindungi, menghormati, dan memajukan hak-hak tersebut. Wewenang Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang dapat dilihat sebagai upaya melindungi hak asasi manusia dan hak konstitusi Undang-Undang. Jika ketentuan suatu Undang-Undang telah melanggar hak konstitusi warga Negara, maka dapat dipastikan tindakan penyelenggaraan Negara atau pemerintah yang dilakukan didasarkan ketentuan tersebut juga akan melanggar hak konstitusional warga Negara. Oleh karena itu, kewenangan pengujian tersebut sekaligus mencegah agar tidak ada tindakan penyelenggaraan negara dan pemerintah yang melanggar hak konstitusional warga negara. Mahkamah Konstitusi juga berwenang memutus perkara pembubaran partai politik yang dimaksud agar pemerintah tidak dapat secara sewenang-wenang membubarkan partai politik yang melanggar hak berserikat dan mengeluarkan pendapat.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi dipahami sebagai pengawal konstitusi untuk memperkuat dasar-dasar konstitusionalisme dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan dengan batasan yang jelas sebagai bentuk penghormatan atas konstitusionalisme. Batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial merupakan bentuk

terselenggaranya sistem perimbangan kekuasaan di antara lembaga negara (*checks and balances*).²⁰

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman diharapkan mampu mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka yang dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Dasar filosofis dari wewenang dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah keadilan substantif dan prinsip-prinsip *good governance*. Selain itu, teori-teori hukum juga memperkuat keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi beserta segenap wewenang dan kewajibannya, dinilai telah merubah doktrin supremasi parlemen (*parliamentary supremacy*) dan menggantikan dengan ajaran supremasi konstitusi.²¹

B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada)

1. Pengertian Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada)

Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pemilukada) merupakan instrumen yang sangat penting

²⁰*Ibid.*, hlm 12.

²¹Mariyadi Faqih, Juni 2010, Nilai-Nilai Filosofi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat, dalam Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 3, Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 97.

dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan prinsip demokrasi di daerah, karena disinilah wujud bahwa rakyat sebagai pemegang kedaulatan menentukan kebijakan kenegaraan. Mengandung arti bahwa kekuasaan tertinggi untuk mengatur pemerintahan Negara ada pada rakyat. Melalui Pemilukada, rakyat dapat memilih siapa yang menjadi pemimpin dan wakilnya dalam proses penyaluran aspirasi, yang selanjutnya menentukan arah masa depan sebuah Negara.²²

Pemilukada menurut Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Propinsi dan Kabupaten/ Kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah menyebutkan bahwa Pemilukada adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

²² Yusdianto, *Identifikasi Potensi Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah (Pemilukada) dan Mekanisme Penyelesaiannya*. Jurnal Konstitusi Vol II nomor 2, November 2010, hlm 44.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 56 ayat (1) dinyatakan bahwa Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah selanjutnya disebut pasangan calon adalah peserta pemilihan yang diusulkan oleh partai Politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.

2. Sistem Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada) Secara Langsung

Pemilukada seperti halnya pemilihan umum, merupakan arena politik masyarakat, tempat bagi masyarakat untuk mengorganisir kekuasaan dan meraih kontrol atas negara. Bagaimanapun Pemilukada merupakan proses pemilihan dengan model demokratis dibandingkan dengan model yang lain.

Pemilukada perlu dilakukan secara langsung, dikarenakan:²³

- a. Mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat.

Warga masyarakat berdasarkan kedaulatan yang mereka miliki, harus diberi kesempatan untuk ikut menentukan masa depan daerahnya masing-masing, dengan memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung.

²³ Rozali Abdullah, 2007, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 53.

- b. Legitimasi yang sama antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD.

Jika kepala daerah dan wakil kepala daerah tetap dipilih oleh DPRD, bukan dipilih langsung oleh rakyat, tingkat legitimasi anggota DPRD jauh lebih tinggi dari tingkat legitimasi yang dimiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah.

- c. Kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dan bertanggung jawab kepada DPRD, berarti kedudukan DPRD berada di atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Untuk memberikan kedudukan sebagai mitra sejajar antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan DPRD, kepala daerah dan wakil kepala daerah harus dipilih secara langsung oleh rakyat.

- d. Undang-Undang. No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD

Pasal 62 UU No. 22 Tahun 2003 menyatakan bahwa, kewenangan DPRD untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah sudah dicabut. Kewenangan yang ada pada DPRD, adalah mengusulkan pengangkatan dan penghentian kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.

- e. Mencegah terjadinya politik uang

Masalah politik uang dimungkinkan terjadi karena begitu besarnya wewenang yang dimiliki oleh DPRD dalam proses pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung, kemungkinan terjadi politik uang ini dapat dicegah, atau setidaknya-tidaknya dapat dikurangi. Apabila masih ada pihak-pihak yang ingin melakukannya, mereka akan berhadapan dengan para pemilih yang jumlahnya cukup banyak.

Pelaksanaan Pemilukada yang *free and fair* sangat penting bagi berjalannya demokrasi suatu bangsa, antara lain:²⁴

- a. Melalui Pemilukada yang *free and fair* memungkinkan suatu komunitas politik melakukan transfer kekuasaan secara damai.
- b. Sistem demokrasi menuntut adanya kebebasan menyuarakan kepentingan dan konflik secara terbuka, sehingga dengan Pemilukada yang *free and fair* dapat menciptakan pelembagaan konflik.

Dalam rangka mewujudkan penguatan hingga pemberdayaan demokrasi ditingkat lokal dalam proses pemilihan atau rekrutmen, para wakil rakyat mendapat mandat politik dari warga masyarakatnya (Pemilukada Langsung), diantaranya: *Pertama*, dengan Pemilukada langsung penguatan demokratisasi ditingkat lokal dapat terwujud, khususnya yang berkaitan dengan pembangunan legitimasi politik. *Kedua*, dengan Pemilukada langsung

²⁴ Muhammad Asfar. 2006. *Mendesain Manajemen Pemilukada*, Pustaka Eureka, Surabaya, hlm. 8.

diharapkan mampu membangun serta mewujudkan akuntabilitas pemerintah lokal (*accountability*). *Ketiga*, apabila *local accountability* berhasil diwujudkan, maka optimalisasi *equilibrium check and balances* antara lembaga-lembaga negara (terutama antara eksekutif dan legislatif) dapat berujung pada pemberdayaan masyarakat dan penguatan proses demokrasi di level lokal. *Keempat*, melalui Pemilukada langsung peningkatan kualitas kesadaran politik masyarakat sebagai kebertampakan kualitas partisipasi rakyat diharapkan muncul.²⁵

Hak politik yang paling mendasar dari setiap warga Negara dalam demokrasi adalah terbukanya kesempatan untuk menentukan sendiri dan ikut serta (partisipasi) dalam pengambilan keputusan-keputusan politik. Pemilukada adalah salah satu sarana yang mewadahi hak politik mendasar tersebut. Pemilukada harus mendorong peningkatan partisipasi politik masyarakat.

3. Sengketa Hasil Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pemilukada).

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah, atau seringkali disebut Pemilukada, adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Sebelumnya, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

²⁵ Leo Agustino. 2009. *Pemilukada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar., Yogyakarta, hlm. 9.

Peradilan perselisihan hasil Pemilu di Indonesia sebagai peradilan kontentius merupakan peradilan yang menurut hukum positif Indonesia berada di bawah kompetensi Mahkamah Konstitusi. Pada 29 Oktober 2008 Mahkamah Agung secara resmi menyerahkan perkara Pemilu yang sedang ditanganinya. Dalam serah terima tersebut, juga disepakati bahwa perkara-perkara yang sudah terlanjur disidangkan oleh Mahkamah Agung tetap dilanjutkan. Untuk melengkapi Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang saat ini mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) Nomor 15 Tahun 2008 yang mengatur tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah. Dengan demikian, terkait dengan penyelesaian secara yudisial terhadap perkara-perkara perselisihan hasil Pemilu ini, ada 2 (dua) peraturan yang mengatur tentang Hukum Acara yang menjadi landasan hukumnya, yaitu:

- a. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi ini merupakan Hukum Acara yang bersifat umum (*lex generalis*); dan

- b. Hukum Acara Penyelesaian Perselisihan Pemilukada sebagaimana diatur dalam PMK Nomor 15 Tahun 2008. Hukum Acara ini merupakan Hukum Acara yang bersifat khusus (*lex specialis*).

Permasalahan yang sering timbul dalam Pemilukada adalah dalam penentuan pihak pemenang dalam Pemilukada, seringkali ketika sudah ditentukan pemenang dari Pemilukada tersebut muncul permasalahan tentang hasil penghitungan dari masing-masing pihak, sehingga pihak yang merasa dicurangi dalam penghitungan hasil Pemilukada menempuh jalur hukum dengan mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sudah menentukan secara jelas dan pasti tentang Pemohon (*Legal Standing*) dan Permohonan pengajuan sengketa perselisihan hasil pemilu. Pemohon (*Legal Standing*) adalah perorangan warga negara Indonesia calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan partai politik peserta pemilihan umum.²⁶ Sedangkan Permohonan hanya dapat diajukan terhadap penetapan hasil pemilihan umum yang dilakukan secara nasional oleh Komisi Pemilihan Umum yang mempengaruhi terpilihnya calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, penentuan pasangan calon yang masuk pada putaran kedua pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta terpilihnya

²⁶ Ketentuan Pasal 74 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum di suatu daerah pemilihan.

Legal Standing merupakan hal yang sangat diperhatikan dalam beracara di Mahkamah Konstitusi, karena *Legal Standing* adalah keadaan dimana seseorang atau suatu pihak ditentukan memenuhi syarat dan oleh karena itu mempunyai hak untuk mengajukan permohonan penyelesaian perselisihan atau sengketa atau perkara di depan Mahkamah Konstitusi.²⁷ Pemohon (*Legal Standing*) adalah subjek hukum yang memenuhi persyaratan menurut Undang-Undang untuk mengajukannya kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah Konstitusi(MK) adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan Pemilukada. Dengan adanya Undang-Undang tersebut mengakibatkan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkepentingan langsung dapat menjadi Pemohon (*Legal standing*) sebagaimana diatur dalam pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi(PMK) Nomor 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

²⁷ Harjono, 2008, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, hlm. 176.

Bertolak dari latar belakang tersebut penulis mencoba untuk membahas tentang “Pemohon (*Legal Standing*) dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) menurut Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi”, karena dalam ketentuan Pasal 74 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sudah ditentukan secara pasti pihak yang menjadi Pemohon (*Legal Standing*) dalam sengketa perselisihan Hasil Pemilu yakni:

- a. Perorangan warga negara Indonesia (WNI) calon anggota Dewan Perwakilan Daerah peserta pemilihan umum;
- b. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
- c. Partai politik peserta pemilihan umum.

Prakteknya pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pemilukada dapat menjadi Pemohon (*Legal Standing*) dalam sengketa perselisihan Hasil Pemilu dengan mendasarkan pada Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 serta Peraturan Mahkamah Konstitusi nomor 15 tahun 2008 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

C. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pemilihan Umum (KPU)

1. Pengertian Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum, (selanjutnya disebut KPU), adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu. Pengertian tersebut dinyatakan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggungjawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum diatur mengenai KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum yang permanen dan Bawaslu sebagai lembaga pengawas Pemilu. KPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta dalam hal penyelenggaraan seluruh tahapan pemilihan umum dan tugas lainnya. KPU memberikan laporan kepada Presiden kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum juga mengatur kedudukan panitia pemilihan yang meliputi PPK, PPS, KPPS dan PPLN serta KPPSLN yang merupakan penyelenggara Pemilihan Umum yang bersifat *ad hoc*. Panitia tersebut mempunyai peranan penting dalam pelaksanaan semua tahapan penyelenggaraan Pemilihan Umum dalam rangka mengawal terwujudnya Pemilihan Umum secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Dalam rangka mewujudkan KPU dan Bawaslu yang memiliki integritas dan kredibilitas sebagai Penyelenggara Pemilu, disusun dan ditetapkan Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Agar Kode Etik Penyelenggara Pemilu dapat diterapkan dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum, dibentuk Dewan Kehormatan KPU, KPU Provinsi, dan Bawaslu.

Penyelenggara Pemilu berpedoman kepada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara Pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai tugas, wewenang dan kewajiban sebagai penyelenggara pemilu yang disebutkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Adapun tugas, wewenang dan kewajiban Komisi Pemilihan Umum

diatur dalam Pasal 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

2. Visi Dan Misi Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Visi KPU adalah terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan misi dari KPU adalah sebagai berikut:²⁸

- a. Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki kompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan pemilihan umum.
- b. Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab;
- c. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif;
- d. Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara

²⁸<http://www.kpu.go.id>, diakses pada 22 Maret 2016, pada pukul 17.00 WIB.

konsisten sesuai dengan peraturan PerUndang-Undangan yang berlaku;

- e. Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.