

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Sejarah Mahkamah Konstitusi

Berdirinya Mahkamah Konstitusi sebagai *special tribunal* secara terpisah dari Mahkamah Agung, yang mengemban tugas khusus merupakan konsepsi yang dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan yang modern (*modern nation-state*), yang pada dasarnya menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dengan norma hukum yang lebih tinggi. Sejarah modern *judicial review*, yang merupakan ciri utama kewenangan Mahkamah Konstitusi di Amerika Serikat oleh Mahkamah Agung, dapat dilihat sebagai perkembangan yang berlangsung selama 250 tahun, dengan rasa kebencian sampai dengan penerimaan yang luas.¹

Revolusi perancis dan konsep *separation of powers* dari Rosseau dan Montesqieu merupakan bibit pengembangan *Judicial Review* ke depan, dan keberhasilan awal tentara Napoleon serta pengaruh yang berkelanjutan dari hukum dan budaya Prancis, membawa sikap dan pendekatan ini menyebar ke seluruh Eropa dengan sistem hukumnya yang berbeda. Akan tetapi, pemikiran Amerika tentang *judicial review* setelah kasus Marbury V. Madison (1830) dan kemudian kasus Dred Scott yang terkenal buruknya tahun 1857, menyebabkan pembaru di benua Eropa mulai berpikir bahwa mahkamah semacam itu mungkin berguna di Eropa.²

¹ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Edisi kedua, 2012, Sinar Grafika, Jakarta, hal.3

² *Ibid.*,

Ketika Uni Soviet runtuh, bekas negara-negara komunis di Eropa timur semuanya mereformasi negerinya, dari negara otoriter menjadi negara demokrasi konstitusional yang liberal. Konstitusi segera direvisi dan dalam proses itu satu lembaga baru dibentuk, yaitu satu mahkamah yang terdiri atas pejabat-pejabat kekuasaan kehakiman dengan kewenangan untuk membatalkan undang-undang dan peraturan lain jika ternyata ditemukan bertentangan atau tidak sesuai dengan hukum yang lebih tinggi, yaitu konstitusi. Sampai sekarang sudah 78 negara yang mengadopsi sistem Mahkamah Konstitusi yang didirikan terpisah dari Mahkamah Agungnya dan Indonesia merupakan negara yang ke-78, dengan di undangkannya Undang-Undan No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Undang-undang Mahkamah Konstitusi) pada tanggal 13 Agustus 2003, yang telah berlaku secara operasional sejak pengucapan sumpah 9 (Sembilan) hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003.³

Hampir semua negara di dunia, dalam penyelenggaraan pemerintahannya menggunakan campuran dari peraturan legal dan non- legal, sehingga dalam pengertian yang lebih luas dapat kita sebut kumpulan peraturan-peraturan tersebut baik legal maupun non legal sehingga dalam pengertian yang lebih luas dapat kita sebut kumpulan peraturan-peraturan tersebut baik legal maupun non-legal sebagai konstitusi, namun sebagaimana juga diungkapkan oleh Wheare, konstitusi lebih banyak dalam pengertian yang lebih sempit. Kata ini digunakan untuk menggambarkan bukan seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non-legal, tetapi hanya hasil seleksi dari peraturan-peraturan

³ *Ibid.*, hlm.4

yang biasanya terwujud dalam suatu dokumen atau beberapa dokumen yang terkait secara erat. Pengertian konstitusi yang lebih sempit ini jelas merupakan pengertian yang paling umum, dan yang lebih banyak dipakai untuk melihat landasan konstitusional penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara. Sebagaimana pengertian di atas, pada umumnya para sarjana politik dan Hukum Tata Negara (HTN) Indonesia membaginya ke dalam dua pengertian konstitusi. *Pertama*, Konstitusi diartikan sama halnya dengan Undang-Undang Dasar, karena sebagian besar negara-negara modern menjadikan Undang-Undang Dasar sebagai dasar hukum praktek ketatanegaraan. *Kedua*, istilah konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar. Dalam arti yang lebih luas Undang-Undang Dasar dalam sebuah negara hanyalah bagian tertulis sub sistem dari konstitusi. Sebab konstitusi mencakup bukan saja pada Undang-undang yang sifatnya tertulis, melainkan juga kebiasaan, adat istiadat, tradisi yang tidak kalah efektifnya di dalam penyelenggaraan negara.⁴

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis (*constituer*) yang berarti “*membentuk*”. Pemakaian istilah ini menurut Wirjono Projodikoro, kalau mengacu pada arti bahasa tersebut dimaksudkan sebagai proses pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan atau memproklamirkan suatu negara. Konstitusi biasanya dilihat bukan sekedar sekumpulan peraturan perundang-undangan, melainkan juga konstitusi menunjukkan arti pentingnya suatu negara. Karena konstitusi menjadi pijakan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sarat akan nilai, ide-ide dasar, perjuangan yang menjadi bukti

⁴ *Ibid.* hlm 20

sejarah terbentuknya negara, sehingga konstitusi juga mampu memberikan bahan pembelajaran sekaligus arahan bagi generasi bangsa dalam melanjutkan kepemimpinan negara.⁵

Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. Jika yang berlaku adalah paham kedaulatan raja, maka raja yang menentukan berlaku tidaknya suatu konstitusi. Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai *constituent power* yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang di aturnya.⁶

2.2 Nilai dan Sifat Konstitusi

a. Nilai dan Sifat Konstitusi

1. Nilai Konstitusi

Nilai konstitusi yang dimaksud di sini adalah nilai (*values*) sebagai hasil penilaian atas pelaksanaan norma-norma dalam suatu konstitusi dalam kenyataan praktik. Sehubungan dengan hal itu, Karl Loewenstein dalam bukunya "*Reflection on the Value of Constitutions*" membedakan 3 (tiga) macam nilai atau *the values of the constitutions*, yaitu (i) *normative value*; (ii) *nominal value*; dan (iii) *semantical value*. Jika berbicara mengenai nilai

⁵ *Ibid.* hlm 21

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, 2006, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta, hlm.117

konstitusi para sarjana hukum kita selalu mengutip pendapat Karl Loewenstein mengenai tiga nilai normatif, nominal, dan semantic ini.⁷

2. Sifat Konstitusi

a. Konstitusi Formil dan Materil

Konstitusi dalam arti materil terdiri dari aturan-aturan yang mengatur pembuatan norma hukum umum, khususnya pembuatan undang-undang. Konstitusi formal biasanya juga berisi norma lain, yaitu norma yang bukan merupakan bagian materi konstitusi. Tetapi hal ini adalah untuk menjaga norma yang menentukan organ dan prosedur legislasi bahwa suatu dokumen nyata yang khusus dirancang dan bahwa perubahan aturan-aturannya dibuat secara khusus lebih sulit. Hal ini karena materi konstitusi adalah dalam bentuk hukum konstitusional yang harus dipisahkan dari hukum biasa. Terdapat prosedur khusus untuk pembuatan, perubahan dan pencabutan hukum konstitusi. Konstitusi dalam arti formal, khususnya ketentuan yang menentukan bahwa perubahan konstitusi lebih sulit dari pada perubahan hukum biasa, adalah mungkin hanya jika terdapat konstitusi tertulis.⁸

Konstitusi, *constitution* (Amerika Serikat), atau *verfassung* (Jerman) dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *grundgesetz* (Jerman) ataupun *grondwet* (Belanda). Dikarenakan kesalahpahaman dalam cara pandangan banyak orang mengenai konstitusi itu sering diidentikan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Kesalahan ini disebabkan antara lain oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki semua peraturan hukum dibuat dalam

⁷ Jimly Asshiddiqie, Op.cit.,hlm.135

⁸ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, 2006, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 111

bentuk yang tertulis (*written document*) dengan maksud untuk mencapai kesatuan hukum (unifikasi hukum), kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).⁹

b. luwes (*flexible*) atau Kaku (*rigid*)

Naskah konstitusi atau undang-undang dasar dapat bersifat luwes (*flexible*) atau kaku (*rigid*). Ukuran yang biasanya dipakai oleh para ahli untuk menentukan apakah suatu undang-undang dasar itu bersifat luwes atau kaku adalah (i) apakah terhadap naskah konstitusi itu di mungkinkan dilakukan perubahan dan apakah cara mengubahnya cukup mudah atau sulit, dan (ii) apakah naskah konstitusi itu mudah atau tidak mudah mengikuti perkembangan kebutuhan zaman.

c. Konstitusi Tertulis dan Tidak Tertulis

Membedakan secara prinsipil antara konstitusi tertulis (*written constitution*) dan tidak tertulis (*unwritten constitution* atau *onschreven constitutie*) adalah tidak tepat. Sebutan konstitusi tidak tertulis hanya dipakai untuk dilawankan dengan konstitusi modern yang lazimnya ditulis dalam suatu naskah atau beberapa naskah. Timulnya konstitusi tertulis disebabkan karena pengaruh aliran kodifikasi.¹⁰

2.3 Kedudukan, Fungsi/Tugas dan Wewenang Mahkamah Konstitusi RI

a. Kedudukan Mahkamah Konstitusi

Kekuasaan negara pada umumnya diklasifikasikan menjadi tiga cabang, walaupun kelembagaan negara saat ini mengalami perkembangan yang sangat

⁹ Jimly Asshiddiqie, Op.cit. hlm.137

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 148

pesat dan tidak sepenuhnya dapat diklasifikasi ke dalam tiga cabang kekuasaan itu. Namun demikian, cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah tiga cabang kekuasaan yang selalu terdapat dalam organisasi negara. Cabang kekuasaan yudikatif diterjemahkan sebagai kekuasaan kehakiman. Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) UUD 1945, kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi [Pasal 24 ayat (2) UUD 1945]. Dengan demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, di samping Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga peradilan yang dibentuk untuk menegakkan hukum dan keadilan dalam lingkup wewenang yang dimiliki.¹¹

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi kehakiman 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-lembaga negara lainnya meliputi Presiden, MPR, DPR, DPD dan BPK. Setiap lembaga negara menjalankan penyelenggaraan negara sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan dan di bawah naungan konstitusi.¹²

¹¹ Maruarar Siahaan, loc.cit, hlm.9

¹² *Ibid*, hlm.10

b. Fungsi/Tugas Mahkamah Konstitusi

Pemahaman kita, dengan melihat konstruksi yang digambarkan dalam konstitusi dan diterima secara universal, terutama di negara-negara yang telah mengadopsi lembaga Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan mereka. Mahkamah konstitusi mempunyai fungsi untuk mengawal (*to guard*) konstitusi, agar dilaksanakan dan dihormati baik penyelenggara kekuasaan negara maupun warga negara. Mahkamah konstitusi juga menjadi penafsir akhir konstitusi. Dibeberapa negara bahkan dikatakan bahwa Mahkamah Konstitusi juga menjadi pelindung (*protector*) konstitusi. Sejak di *inkorporasi*-kannya hak-hak asasi manusia dalam arti melindungi hak-hak asasi manusia (*fundamental rights*) juga benar adanya. Akan tetapi, dalam penjelasan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai berikut :

“...salah satu substansi penting perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945 adalah keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang di timbulkan tafsir ganda terhadap konstitusi.”¹³

¹³ Maruarar Siahaan, Op.cit., hlm.8

Lebih jelas Jimly Asshiddiqie, menguraikan sebagai berikut: “Dalam konteks ketatanegaraan, Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi yang berfungsi menegakkan 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 *sprit* konstitusi selalu hidup dan mewarnai keberlangsungan bernegara dan bermasyarakat.”

c. Wewenang Mahkamah Konstitusi

Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) menggariskan wewenang Mahkamah Konstitusi sebagai berikut.

1. 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 pemilu.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.¹⁴

¹⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen ketiga

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara khusus diatur lagi dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dengan merinci sebagai berikut.

- a. Menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945).
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
- c. Memutus pembubaran partai politik.
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat DPR 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 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.¹⁵

2.4 Asas-asas Hukum Acara Mahkamah Konstitusi

Dalam konteks Hukum Acara Mahkamah Konstitusi yang dimaksud dengan asas dalam hal ini adalah prinsip-prinsip dasar yang bersifat umum sebagai panduan atau bahkan ruh dalam penyelenggaraan peradilan konstitusi. Asas diperlukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peradilan itu sendiri, yaitu tegaknya hukum dan keadilan, khususnya supremasi konstitusi dan perlindungan hak konstitusional warga negara. Asas-asas tersebut harus

¹⁵ *Ibid*, hlm.11

dijabarkan dan dimanifestasikan baik di dalam peraturan maupun praktik hukum acara. Dengan sendirinya asas Hukum Acara Mahkamah Konstitusi menjadi pedoman dan prinsip yang memandu hakim dalam menyelenggarakan peradilan serta harus pula menjadi pedoman dan prinsip yang dipatuhi oleh pihak-pihak dalam proses peradilan.¹⁶

Sebagaimana proses peradilan pada umumnya, di dalam peradilan Mahkamah Konstitusi terdapat asas-asas baik yang bersifat umum untuk semua peradilan maupun yang khusus sesuai dengan karakteristik peradilan Mahkamah Konstitusi, asas tersebut :

1. *ius curia novit*

Asas *ius curia novit* adalah asas bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara yang diajukan dengan dalih bahwa hukum tidak ada atau kurang jelas, sebaliknya hakim harus memeriksa dan mengadilinya. Asas tersebut juga ditegaskan dalam Pasal 16 UU Kekuasaan Kehakiman. Asas ini berlaku dalam peradilan MK sepanjang masih dalam batas wewenang Mahkamah Konstitusi yang telah diberikan secara limitatif oleh UUD 1945, yaitu pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, pembubaran partai politik, perselisihan tentang hasil Pemilu, serta pendapat DPR tentang dengan pelanggaran hukum oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden. Sepanjang

¹⁶ Janedri M. Gaffar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, op.cit. hlm.15

suatu perkara diajukan dalam bingkai salah satu wewenang tersebut, MK harus menerima, memeriksa, mengadili, dan memutus.¹⁷

2. Persidangan terbuka untuk umum

Asas bahwa persidangan pengadilan dilakukan secara terbuka untuk umum merupakan asas yang berlaku untuk semua jenis pengadilan, kecuali dalam hal tertentu yang ditentukan lain oleh undang-undang. Hal ini tertuang di dalam Pasal 13 UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, serta juga ditegaskan dalam Pasal 40 ayat (1) UU MK, bahwa sidang MK terbuka untuk umum, kecuali rapat permusyawaratan hakim.¹⁸

3. Independen dan imparsial

Untuk dapat memeriksa dan mengadili suatu perkara secara objektif serta memutus dengan adil, hakim dan lembaga peradilan harus independen dalam arti tidak dapat diintervensi oleh lembaga dan kepentingan apapun, serta tidak memihak kepada salah satu pihak yang berperkara atau imparsial. Hal ini berlaku untuk semua peradilan yang dirumuskan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 sebagai kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, yang ditegaskan dalam Pasal 2 UU MK. Sedangkan dalam Pasal 3 UU Kekuasaan Kehakiman ditegaskan bahwa dalam menjalankan tugas dan fungsinya, hakim wajib menjaga kemandirian peradilan.¹⁹

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 18

4. Peradilan dilaksanakan secara cepat, sederhana, dan biaya ringan

Prinsip peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan dimaksudkan agar proses peradilan dan keadilan itu sendiri dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat. Prinsip ini sangat terkait dengan upaya mewujudkan salah satu unsur negara hukum, yaitu *equality before the law*. Jika pengadilan berjalan dengan rumit dan kompleks, berbelit-belit, serta membutuhkan biaya yang mahal, maka hanya sekelompok orang tertentu yang memiliki kemampuan berperkara di pengadilan, dan hanya orang-orang inilah yang pada akhirnya dapat menikmati keadilan.²⁰

5. Hak untuk didengar secara seimbang (*audi et alteram partem*)

Pengadilan biasa, para pihak memiliki hak untuk didengar secara seimbang. Para pihak dalam hal ini adalah pihak-pihak yang saling berhadapan, baik sebagai tergugat-penggugat, pemohon-termohon, maupun penuntut-terdakwa. Dalam peradilan MK tidak selalu terdapat pihak-pihak yang saling berhadapan (*adversarial*). Untuk perkara pengujian undang-undang misalnya, hanya terdapat pemohon. Pembentuk undang-undang, pemerintah dan DPR tidak berkedudukan sebagai termohon.²¹

6. Hakim aktif dalam persidangan

Maruarar Siahaan menyebut asas ini “Hakim pasif dan juga aktif dalam proses persidangan”. Hakim pasif dalam arti tidak mencari-cari perkara. Hakim tidak akan memeriksa, mengadili, dan memutus sesuatu

²⁰ *Ibid.*, hlm. 21

²¹ *Ibid.*, hlm. 22

sebelum disampaikan oleh pemohon ke pengadilan. Hal ini merupakan prinsip universal lembaga peradilan.²²

7. Asas Praduga Keabsahan (*praesumptio iustae causa*).

Asas praduga keabsahan adalah bahwa tindakan penguasa dianggap sah sesuai aturan hukum sampai dinyatakan sebaliknya. Berdasarkan asas ini, semua tindakan penguasa baik berupa produk hukum maupun tindakan konkret harus dianggap sah sampai ada pembatalan. Sah dalam hal ini berarti sesuai dengan asas dan ketentuan hukum baik dari sisi materi maupun prosedur yang harus ditempuh. Untuk menyatakan tidak sah tindakan tersebut dapat dilakukan oleh lembaga yang melakukan tindakan itu sendiri maupun oleh lembaga lain yang diberi kewenangan berdasarkan aturan hukum. Sebagai konsekuensi dari asas ini, apabila ada upaya hukum untuk melakukan pengujian terhadap tindakan dimaksud, maka tindakan itu tetap berlaku walaupun sedang dalam proses pengujian.²³

2.5 Definisi Implikasi dan Asas Pemilihan Kepala Daerah

a. Definisi Implikasi

Implikasi dalam bahasa Indonesia adalah efek yang ditimbulkan di masa depan atau dampak yang dirasakan ketika melakukan sesuatu, implikasi bisa berarti akibat langsung yang terjadi karena suatu hal misalnya penemuan atau karena hasil penelitian. Implikasi bisa di definisikan sebagai suatu akibat yang terjadi karena suatu hal.²⁴

²² *Ibid.*, hlm. 23

²³ *Ibid.*, hlm. 24

²⁴“*Pengertian menurut para ahli*”, <http://www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-implikasi/html>, Diakses pada tanggal 4 desember 2015 Pukul 20.14

b. Asas Pemilihan Kepala Daerah

Salah satu ciri pemilihan Kepala Daerah yang dilaksanakan secara langsung secara demokratis dapat dilihat pada asas-asas dari pelaksanaan pemilihan tersebut. Menurut pendapat Supardi dan Saiful Anwar mengenai asas dalam pemilihan adalah : Asas adalah suatu pangkal tolak pikiran untuk sesuatu kasus atau suatu jalan dan sarana untuk menciptakan sesuatu tata hubungan atau kondisi yang kita kehendaki. Lebih lanjut menurut Joko J. Prihatmoko mengatakan bahwa definisi asas pemilihan Kepala Daerah adalah sebagai berikut : Asas pemilihan kepala daerah adalah pangkal tolak pikiran untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.²⁵

Berdasarkan rumusan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 tahun 2014 tepatnya pada Pasal 2 dijelaskan bahwa pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bersih, rahasia, jujur dan adil. Secara terperinci penjelasan anak kalimat dalam ayat tersebut “asas langsung, umum, bersih, rahasia, jujur dan adil”, sebagai berikut :

a. Langsung

Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara.

b. Umum

²⁵ Raya Pratama, “*Asas-asas pemilihan kepala daerah*”, <http://raypratama.blogspot.com/2012/02/asas-asas-pemilihan-kepala-daerah-dan.html>, Diakses pada tanggal 04 Desember 2015 Pukul 20.30

Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku berhak mengikuti pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna, menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh terhadap semua warga negara tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, pekerjaan dan status sosial.

c. Bebas

Pengertian bebas dalam hal ini adalah setiap warga negara berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun. Dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.

d. Rahasia

Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin kerahasiaannya oleh pihak manapun. Pemilih dapat memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, setiap penyelenggara Pilkada, aparat pemerintah, calon atau peserta pemilihan Kepala Daerah, pengawas Pilkada, Pemantau Pilkada pemilih serta semua pihak yang terkait

harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

f. Adil

Penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, setiap pemilik dan calon atau peserta pilkada mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun, berdasarkan prinsip ini dihubungkan dengan independensi pegawai negeri sipil dalam pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah, maka jika ada oknum pegawai negeri terlibat langsung dalam proses pemilihan tersebut dapat dikatakan melanggar asas ini karena penekanan asas ini adalah perlakuan yang sama terhadap seluruh peserta atau calon Kepala Daerah yang bersaing dalam pemilihan Kepala Daerah.²⁶

2.6 Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Pengertian Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005 adalah : “sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah Provinsi

²⁶ *Ibid.*,

dan/atau Kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah”²⁷

Joko J. Prihantoro menyatakan bahwa : “Pemilihan Kepala Daerah merupakan rekrutmen politik yaitu penyeleksian rakyat terhadap tokoh-tokoh yang mencalonkan diri sebagai kepala daerah, baik Gubernur/Wakil Gubernur maupun Bupati/Wakil Bupati atau Walikota/Wakil Walikota”. Dalam kehidupan politik di Daerah, pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang sejajar antara kepala daerah dan DPRD.²⁸

2.7 Penyelesaian Sengketa Pilkada sebelum Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menunjuk Mahkamah Agung untuk memutuskan perselisihan tentang hasil perhitungan suara dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) UU PEMDA mengatur mengenai penyelesaian sengketa pilkada sebagai berikut:²⁹

- 1) Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

²⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, pengesahan, pengangkatan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan wakil kepala daerah *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan atas PP Nomor 6 Tahun 2005

²⁸ Hani Adhani, *Sengketa Pilkada Dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi*, 2015, Jakarta.hlm.23

²⁹ Siswantana Putri, “Peralihan Kewenangan”, <http://lib.ui.ac.id/file?file=digital/121999-T%2025996%20Peralihan%20kewenangan-Metodologi.pdf>, Diakses pada tanggal 13 desember 2015

- 2) Keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.
- 3) Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.
- 4) Mahkamah Agung memutus sengketa hasil perhitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung.
- 5) Putusan Mahkamah Agung sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bersifat final dan mengikat.
- 6) Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutus sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten dan kota.
- 7) Putusan Pengadilan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (6) bersifat final.³⁰

³⁰ *Ibid.*,

2.8 Penyelesaian Sengketa Pilkada Pasca Perubahan Kedua Undang-Undang Pemerintahan Daerah

Pasca-Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) terutama pada Pasal 18 ayat (4) yang menyatakan, "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis." Maka, pada amandemen kedua terjadi perubahan yang sangat fundamental. Di dalam rezim pemilihan, kepala daerah yang sebelumnya dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berganti kepada pemilihan secara langsung. UU No. 32 Tahun 2004 (UU No. 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Pemilihan Kepala Daerah dipilih secara langsung melalui Pemilihan Umum. Hal ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah melalui sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD.³¹

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung melalui Pemilihan Umum tidak selamanya berjalan mulus tanpa terjadi konflik kepentingan. Baik berupa sengketa hasil pemilu, permasalahan pelanggaran administrasi pemilu, maupun terjadinya Tindak Pidana Pemilu. Sengketa-sengketa tersebut awalnya diselesaikan di dalam persidangan yang masuk dalam ranah Kompetensi Absolut Mahkamah Agung. Namun, sesuai dengan UU No. 22 Tahun 2007 sebagaimana telah diubah oleh UU No. 15 Tahun 2011 tentang

³¹"*Penyelesaian sengketa Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*" <http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=download&sub=DownloadFile&act=view&typ=html&id=81184&ftyp=potongan&potongan=S2-2015-310953-chapter1.pdf>. Diakses pada tanggal 14 Desember 2015

penyelenggaraan Pemilu, Pilkada yang semula masuk ke dalam ranah Pemerintahan Daerah bergeser menjadi ranah Pemilihan Umum. Selanjutnya disebut dengan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang disingkat Pemilukada.³² Dalam *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator* dengan tegas menyatakan bahwa “Karena kepercayaan kepada Mahkamah Konstitusi, pembentuk Undang-Undang mengambil pilihan kebijakan menempatkan pemilihan umum kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu”.³³ Langkah ini ditegaskan dengan Pasal 236C UU Pemda yang menyatakan secara jelas “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

Sengketa hasil Pilkada sejak tahun tahun 2008 diselesaikan melalui persidangan di Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 setelah sebelumnya menjadi kewenangan Mahkamah Agung.³⁴

³² *Ibid.*,

³³ Veri Junaidi, *Mahkamah Konstitusi Bukan Mahkamah Kalkulator*, Jakarta: Themis Book, 2013, hlm. 8

³⁴ Mustafa Lutfi, *Huum Sengketa Pilada di Indonesia, Gagasan Perluasan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Yogyakarta, UII Press, 2010, hlm. 151