

KONSTITUSIONALITAS KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYELESAIKAN SENGGKETA PEMILIHAN UMUM KEPALA DAERAH

Joko Widarto

Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, Jakarta
Jl. Arjuna Utara No. 9, Tol Tomang, Kebon Jeruk, Jakarta - 11510
joko.widarto@esaunggul.ac.id

Abstract

Registration of The Regional Head Election in to The General Election regime so as The Regional Head General Election in The Act Number 15 of 2011 on General Election Managements are go against Article 22E subsection (2) The 1945 Constitutions of The Republic of Indonesia. This research intent to describe The Constitution Court background gets authority to solve The Regional Head General Election dispute and analyse it what corresponds to constitution points. This research is observational jurisdictional normatif who will look for and gathering and analyses law materials sentences primary and secondary law materials judicial formality, historik, comparability, and political. So results that research The Constitutional Court background gets authority to solve General Election dispute base Article 236C The Act Number 12 of 2008 about changes on The Act Number 32 of 2004 on Regional Governances. But authority it in conflict with constitution points (inconstitutionality).

Keywords: *constitutionality, authority of constitutional court, regional head general election*

Abstrak

Pemasukan Pemilihan Kepala Daerah dalam rezim Pemilihan Umum sehingga menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan latar belakang Mahkamah Konstitusi memperoleh kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah dan menganalisisnya apakah sesuai dengan nilai-nilai konstitusi. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang akan mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum secara kualitatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder secara yuridis, historik, komparatif, dan politis. Sehingga menghasilkan penelitian bahwa latar belakang Mahkamah Konstitusi memperoleh kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah adalah berdasarkan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun kewenangan ini tidak sesuai dengan nilai-nilai konstitusi.

Kata kunci: konstitusionalitas, kewenangan mahkamah konstitusi, pemilihan umum kepala daerah

Pendahuluan

Pada tanggal 25 Pebruari 2014 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul menjalani sidang ketiga di Mahkamah Konstitusi (*judicial review*) dalam rangka menggugat kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada). Bersama Forum Kajian Hukum dan Konstitusi serta Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta, mereka menilai inkonstitusional terhadap Pasal 236C Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan pengalihan sengketa hasil Pemilukada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi karena bertentangan dengan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). (www.hukumonline.com)

Penciptaan sistem pemerintahan demokratis, baik di tingkat pusat maupun di daerah adalah salah satu bentuk tuntutan reformasi. Amanat konstitusi dalam rangka

perwujudan semangat demokratis kepemimpinan di tingkat daerah adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan Pilkada ternyata terus menimbulkan polemik dalam proses penyelesaian sengketa hasil Pilkada. Polemik menjadi semakin parah ketika dimulai babak baru yaitu dimasukkannya Pilkada ke dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Sejak berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi Pilkada dirubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disingkat dengan Pemilukada. Bab I Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mempunyai maksud bahwa 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 UUD NRI 1945. Berdasarkan ketentuan ini, akhirnya sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 memungkinkan Mahkamah Konstitusi untuk memutus perselisihan hasil tentang Pemilukada.

Pada hal, sesungguhnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih mengatur perselisihan hasil Pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Agung. Sehingga perlu adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai sengketa hasil Pilkada. Namun setelah muncul Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 263C-nya mengalihkan penanganan sengketa Pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Pasal 236C ini menyatakan bahwa "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."

Sebuah pasal dalam undang-undang akan tetap dinyatakan berlaku apabila dalam undang-undang perubahannya tidak secara tegas dinyatakan telah dihapus atau diubah dengan rumusan pasal yang baru. Dalam hal penyelesaian sengketa Pemilukada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidak mengubah Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 yang merupakan dasar kewenangan Mahkamah Agung untuk memutus sengketa Pilkada. Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi: "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil 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". Sehingga konsekuensinya norma yang memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung atas keberatan terhadap penetapan hasil Pilkada masih berlaku. Tentu saja hal ini berbenturan dengan Pasal 236C di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang *notabene* merupakan undang-undang yang sama.

Di samping itu konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perselisihan tentang hasil Pemilu berdasarkan amanat Konstitusi pada Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 dikatakan bahwa: "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah". Jadi tidak ada disebutkan dalam bab tentang Pemilu untuk memilih Kepala Daerah. Sementara tentang pemilihan Kepala Daerah dalam UUD NRI 1945, dituliskan pada bab yang berbeda, yaitu Bab IV tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 18 Ayat (4) berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Jadi sesungguhnya konstitusi tidak memasukkan Pilkada ke dalam bagian yang mengatur tentang Pemilu. Pilkada tidak tergolong dalam Rezim Pemilu. Oleh karena itu Pasal 22E Ayat (2) UUD NRI 1945 tidak memasukkan frase Kepala Daerah dalam Bab Pemilu. Sehingga pada awal penyelenggaraan Pilkada kewenangan untuk menangani sengketa Pilkada diserahkan kepada Mahkamah Agung.

Setelah berlaku Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi), menggolongkan

Pilkada ke dalam rezim Pemilu yang terdapat pada Pasal 1 mengenai Ketentuan Umum Ayat (4) berbunyi: "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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Pemasukkan Pilkada dalam rezim Pemilu sehingga menjadi Pemilukada oleh Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah. (<http://politik.kompasiana.com>)

Konstitusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah. Karena itu, dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang asli terdapat uraian yang menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek ketatanegaraan.

Penelitian konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa Pemilukada berdasarkan ketentuan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memiliki arti sebagai penelitian mengenai konstitusionalitas suatu undang-undang. Adapun alat pengukur atau penilai konstitusionalitas suatu undang-undang, yaitu:

1. Naskah Undang-Undang Dasar yang resmi tertulis;
2. Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah Undang-Undang Dasar, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain;
3. Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak

terpisah dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan

4. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, pengertian konstitusionalitas bukanlah konsep sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD NRI 1945 saja. (Asshiddiqie, 2006). Dalam penelitian ini akan digunakan dua alat penilai konstitusionalitas, yakni alat yang pertama dan kedua (naskah Undang-Undang Dasar yang resmi tertulis dan dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain).

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan latar belakang Mahkamah Konstitusi memperoleh kewenangan menyelesaikan sengketa Pemilukada dan menganalisisnya apakah sesuai dengan nilai-nilai konstitusi sebagai hukum tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita tercinta ini.

Sehingga penelitian ini diharapkan memiliki manfaat, yakni:

- a. Publikasi ilmiah dalam jurnal lokal yang mempunyai ISSN atau jurnal nasional terakreditasi.
- b. Proseding pada seminar ilmiah baik yang berskala lokal, regional maupun nasional.
- c. Pengayaan bahan ajar.
- d. Bahan dasar pembuatan proposal penelitian lanjutan, yaitu hibah bersaing atau langsung pada hibah fundamental.

Penelitian ini adalah penelitian hukum (yuridis) normatif (*normative legal research*) yang akan mencari dan mengumpulkan serta menganalisa bahan-bahan hukum secara kualitatif bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan tujuan *legal practice* dalam rangka *legal problem solving*. (Muhjad, 2012)

Terdapat dua macam bahan hukum untuk memperoleh substansi bahan-bahan kajian yang diperlukan dalam penelitian hukum normatif, (Muhjad, 2012) yakni:

1. Bahan hukum primer (*primary sources or authorities*) seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan dan berbagai dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum. Bahan-bahan tersebut dibuat (merupakan produk) badan/lembaga yang berwenang menurut hukum, sehingga bersifat otoritatif. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri atas:
 - a. UUD NRI 1945; dan
 - b. Peraturan Perundang-undangan terkait Pemilu dan MK.
 2. Bahan hukum sekunder (*secondary sources or non authorities*), meliputi literatur, jurnal, makalah, majalah ilmu hukum, ensiklopedi, dan pendapat para ahli. Penggunaan bahan ini dengan pertimbangan karena muatan ilmiah yang terkandung di dalamnya berkaitan dengan konstitusionalitas kewenangan MK menangani sengketa pemilu.
1. Pendekatan yuridis, yakni fokus penelitian adalah peraturan perundang-undangan tentang Mahkamah Konstitusi;
 2. Pendekatan historik, yakni penelitian mengenai sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam rangka menangani sengketa Pemilu;
 3. Pendekatan komparatif, yakni penelitian ini membandingkan realitas politik (yuridis empiris) dan karakter produk hukum antar waktu (sesuai pendekatan historik); dan
 4. Pendekatan politik, yakni telaah terhadap pertimbangan-pertimbangan elit kekuasaan politik dan partisipasi massa dalam pembuatan dan penegakan UU berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi.

Telaah pustaka dalam penelitian hukum normatif ini dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan-bahan hukum dari berbagai sumber pustaka yang kemudian dianalisis untuk memecahkan masalah hukum. Selain itu, bahan-bahan pustaka juga diperlukan sebagai sumber ide untuk menggali pemikiran atau gagasan baru untuk merumuskan kerangka teori baru.

Peneliti melakukan langkah-langkah tersebut untuk mendapatkan bahan-bahan hukum yang diperlukan, baik primer maupun sekunder. Dari bahan-bahan hukum yang diperoleh tersebut kemudian peneliti menggunakan sistem kartu (*card system*) untuk mencatat kutipan, ikhtisar, dan komentar yang diperlukan.

Karena penelitian ini merupakan hasil kajian pustaka (normatif), yaitu telaah untuk memecahkan problematika hukum secara normatif yang pada dasarnya bertumpu pada penelaahan kritis dan mendalam terhadap bahan-bahan pustaka dan dokumen-dokumen hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dikaji. Oleh karena itu pendekatan yang dilakukan peneliti, adalah sebagaimana yang disebutkan Soerjono Soekanto dan Sri Pamudji sebagaimana diungkapkan kembali oleh Johnny Ibrahim (Ibrahim, 2007), yaitu :

Seperti dikatakan Bagir Manan bahwa analisa hukum adalah tidak lain dari penyelidikan dan pengkajian (menurut) ilmu hukum (*rechtswetenschap, the science of law*) (Isrok,2005). Analisa penelitian ini didahului dengan pengumpulan bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersebut diklasifikasikan untuk kemudian dicatat dan dimasukkan ke dalam daftar kartu (*card system*) sesuai dengan materi muatan dari permasalahan yang ada. Kartu-kartu yang dimaksud disusun secara terstruktur dan sistematis sesuai dengan urutan permasalahannya.

Langkah berikutnya adalah melakukan sistemisasi, interpretasi, dan analisa serta evaluasi bahan-bahan hukum, baik dari segi substansi maupun relevansi substansinya. Analisis dilakukan secara yuridis, historik, komparatif, dan politis.

Metode analisa lainnya yang digunakan adalah analisis isi (*content analysis*), terutama dilakukan terhadap bahan-bahan hukum primer. Yang dimaksud dengan *content analysis* adalah sebagaimana dirumuskan Holsti R.: "*content analysis is any technique for making inferences by objectively and systematically identifying specified characteristics of messages*". Yakni suatu teknik untuk mengambil kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik khusus suatu pesan secara obyektif dan sistematis.

Analisis isi dilakukan berdasarkan prinsip konsistensi logis antara asas-asas hukum

yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Hal ini sekaligus untuk mengetahui ada tidaknya penyimpangan terhadap asas-asas yang dimaksud. Sedangkan untuk hasil penelitian lapangan, analisa dilakukan secara deduktif kualitatif dengan menggunakan *historical law interpretation* atau interpretasi sejarah hukum. Hal ini dimaksudkan untuk dapat menelusuri dan mengetahui konsep atau pemikiran para ahli sebagai bahan atau dasar penyusunan argumentasi dalam membahas permasalahan penelitian. Penggunaan penafsiran dalam menganalisa bahan-bahan hukum sangat diperlukan untuk menghindari kesalahan dalam menangkap makna suatu naskah hukum atau peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu kandungan asas dan pasal yang relevan diinterpretasikan dengan:

- a. Metode otentik, yakni suatu metode penafsiran berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dengan penelitian ini;
- b. Metode teleologis atau penafsiran sosiologis, yaitu metode penafsiran UU berdasarkan tujuan kemasyarakatan;
- c. Metode sistematis atau penafsiran logis yakni menafsirkan UU sebagai bagian sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkan dengan perundang-undangan lain yang terkait dengan pembahasan); dan
- d. Metode historis yaitu suatu penafsiran menurut sejarah perundang-undangan guna mencari maksud ketentuan UU sebagaimana dilihat oleh pembentuk UU pada saat perumusannya.

Latar Belakang Mahkamah Konstitusi Berwenang Menyelesaikan Sengketa Pemilu

Konstitusi kita yakni UUD NRI 1945 tepatnya pada perubahan ketiga melahirkan lembaga tinggi negara baru yang merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman (yudikatif) yakni Mahkamah Konstitusi. Lembaga yudikatif ini berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi (Siahaan, 2005). Sebagaimana diketahui, bahwa dalam pemerintahan dikenal tiga jenis kekuasaan (*trias politica*). Kekuasaan eksekutif atau pemerintah

(melaksanakan undang-undang atau hukum), legislatif (membuat undang-undang, menganggarkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara, dan mengawasi eksekutif), yudikatif (menganalisa undang-undang atau hukum). Dalam konteks ini, Presiden berada di ranah eksekutif dan Mahkamah Konstitusi berada di ranah yudikatif bersama dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi juga dikenal dengan sebutan lembaga pengawal dan penafsir konstitusi.

Pemikiran mengenai urgensi keberadaan Mahkamah Konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum merdeka. Pada saat pembahasan rancangan UUD di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), anggota BPUPKI Muhammad Yamin telah mengemukakan pendapat bahwa Mahkamah Agung perlu diberi kewenangan untuk membandingkan undang-undang. Namun ide ini ditolak oleh Soepomo berdasarkan dua alasan, pertama, UUD yang sedang disusun pada saat itu (yang kemudian menjadi UUD 1945) tidak menganut paham trias politika. Kedua, pada saat itu jumlah sarjana hukum kita belum banyak dan belum memiliki pengalaman mengenai hal ini (Asshiddiqy, 2005).

Pada era reformasi, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi mulai dikemukakan ketika sidang kedua Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH I BP MPR), yaitu setelah seluruh anggota BP MPR melakukan studi banding di 21 (dua puluh satu) negara mengenai konstitusi pada bulan Maret-April Tahun 2000. Ide ini belum muncul pada saat perubahan pertama UUD NRI 1945 bahkan belum ada satu pun fraksi di MPR yang mengajukan usul itu. Para anggota MPR sangat terpengaruh atas temuan dalam studi banding tersebut. Walaupun demikian pada Sidang Tahunan MPR bulan Agustus tahun 2000, rancangan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi masih berupa beberapa alternatif dan belum final. Sesuai rancangan tersebut, Mahkamah Konstitusi ditempatkan dalam lingkungan Mahkamah Agung, dengan kewenangan untuk melakukan uji materil atas undang-undang; memberikan putusan atas pertentangan antar undang-undang; serta kewenangan lainnya yang diberikan undang-undang. Ada usulan alternatif, agar di luar kewenangan tersebut Mahkamah Konstitusi juga diberi kewenangan untuk

memberikan putusan atas persengketaan kewenangan antarlembaga negara, antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar pemerintah daerah.

Setelah pembahasan kembali pada masa sidang PAH I BP MPR Tahun 2000/2001 yaitu dalam rangka persiapan draft perubahan ketiga UUD NRI 1945 untuk disahkan pada Sidang Tahunan 2001, terjadi banyak perubahan mengenai rumusan tentang Mahkamah Konstitusi. Persoalan pokok yang pertama adalah apakah Mahkamah Konstitusi ditempatkan di lingkungan Mahkamah Agung atau ditempatkan terpisah dari lingkungan Mahkamah Agung tetapi masih dalam rumpun kekuasaan kehakiman, dan persoalan kedua apa saja yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Pertama, disepakati bahwa Mahkamah Konstitusi ditempatkan terpisah dan di luar lingkungan Mahkamah Agung akan tetapi tetap dalam lingkungan kekuasaan kehakiman, dengan pertimbangan bahwa lembaga ini adalah lembaga yang sangat penting untuk membangun negara yang berdasar sistem konstitusionalisme, sehingga lembaga ini berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang secara tegas ditentukan kedudukan dan kewenangannya dalam UUD. Terdapat kekhawatiran bahwa Mahkamah Agung tidak akan mampu membawa misi besar Mahkamah Konstitusi untuk membangun sistem konstitusionalisme karena pekerjaan Mahkamah Agung yang pada saat itu tidak mampu menyelesaikan perkara-perkara kasasi dan peninjauan kembali yang menumpuk. Jika ditambah lagi dengan tugas-tugas Mahkamah Konstitusi dikhawatirkan pekerjaan Mahkamah Agung akan terbengkalai. Pada sisi lain dibutuhkan satu mahkamah tersendiri yang berdiri sejajar dengan Mahkamah Agung dan lembaga-lembaga negara lainnya untuk menjalankan tugas mengawal sistem konstitusionalisme Indonesia. Dengan demikian posisi Mahkamah Konstitusi dalam ketatanegaraan Indonesia menjadi kuat.

Kedua, kewenangan Mahkamah Konstitusi disepakati untuk ditentukan secara limitatif dalam UUD NRI 1945. Kesepakatan ini mengandung makna penting, karena Mahkamah Konstitusi akan menilai konstitusionalitas dari suatu undang-undang atau sengketa antar lembaga negara yang kewenangannya ditentukan dalam UUD, karena itu sumber kewe-

nangan Mahkamah Konstitusi harus langsung dari UUD. Dengan demikian tidak ada satu lembaga negara yang dapat mempermalahkan atau menggugurkan putusan Mahkamah Konstitusi. Pada sisi lain Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal konstitusi tidak melakukan tindakan atau memberikan putusan yang keluar dari kewenangannya yang secara limitatif ditentukan dalam UUD. Demikian juga halnya pembentuk undang-undang tidak dapat mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi melalui ketentuan undang-undang sehingga melumpuhkan ide dasar pembentukan Mahkamah Konstitusi. Dengan prinsip inilah dihapus kesepakatan awal yang memungkinkan adanya kewenangan lain Mahkamah Konstitusi yang ditentukan undang-undang sebagaimana draft awal PAH I BP MPR Tahun 2000.

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menegaskan bahwa "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".

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum memberikan perubahan terminologi Pilkada menjadi Pemilukada. Bab I Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 mempunyai maksud bahwa 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 UUD NRI 1945.

Sehingga, apabila Pilkada masuk rezim pemilu maka penanganan sengketa hasil Pemilukada menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945. Namun demikian, sampai saat ini Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah masih mengatur perselisihan hasil Pemilukada menjadi kewenangan Mahkamah Agung sehingga perlu adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai sengketa hasil Pemilukada.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memuat ketentuan bahwa sengketa Pilkada telah dialihkan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi. Peralihan lokasi penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa "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."

Bunyi Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tersebut dari sudut *legal drafting* menimbulkan persoalan. Pertama, menurut Jimly Asshiddiqie, Pasal 236C mempunyai penafsiran ganda (www.hukumonline.com). Frase "paling lama" dalam kalimat tersebut praktiknya bisa lebih cepat (satu atau dua hari), apalagi latar belakang munculnya pasal itu semata-mata hanya ingin memberi waktu persiapan kepada Mahkamah Konstitusi. Misalnya, apabila dalam jangka waktu satu bulan sejak disahkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Mahkamah Konstitusi sudah siap, maka perselisihan hasil pilkada dapat langsung ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Penafsiran kedua, maksud "paling lama" adalah sebelum 18 bulan. Artinya, meskipun Mahkamah Konstitusi sudah mempunyai persiapan yang matang, sengketa tersebut tidak serta merta atau belum dapat dialihkan. Untuk memastikan mana yang benar, maka penafsiran ganda tersebut dapat dibawa ke Mahkamah Konstitusi untuk *judicial review*. Namun demikian, hal ini kemungkinannya kecil karena sulit mencari alasan konstitusionalnya. Untuk itu, Jimly mengembalikan persoalan ini kepada pembentuk undang-undang yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Senada dengan pernyataan Bagir Manan bahwa kata "paling lama" itu bisa jadi besok (www.hukumonline.com). Seharusnya isi pasal itu bukan menggunakan frase "paling lama" 18 bulan, melainkan dijelaskan dengan kalimat, semua sengketa pilkada yang sudah diselesaikan oleh Mahkamah Agung, kemudian sengketa yang baru ditangani oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, sebuah undang-

undang akan memberikan kepastian dan konsisten.

Kedua, sebuah pasal dalam undang-undang akan tetap dinyatakan berlaku apabila dalam undang-undang perubahannya tidak secara tegas dinyatakan telah dihapus atau diubah dengan rumusan pasal yang baru. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tidak mengubah Pasal 106 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang merupakan dasar kewenangan Mahkamah Agung untuk memutus sengketa pilkada. Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi: "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil 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".

Pola pikir anggota Dewan Perwakilan Rakyat dalam membahas undang-undang tersebut keliru karena lebih mengedepankan proses peralihan dibandingkan dasar hukum utamanya, yakni Pasal 106. Hal tersebut akan menimbulkan kontradiksi substantif di dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah terbaru karena di satu sisi memuat teknis pengalihan tetapi di sisi lain justru "menjamin" kondisi awalnya tetap ada. Untuk mempertegas atau memberikan kepastian hukum tentang kewenangan penyelesaian sengketa pilkada masuk dalam wewenang Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan pertama, diatur kembali dalam Undang-Undang Pilkada secara tersendiri dan menyatakan Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak berlaku atau; kedua, dapat dimasukkan ke dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi.

Beralihnya penyelesaian sengketa Pilkada ke Mahkamah Konstitusi akan membawa harapan baru karena penyelesaian oleh Mahkamah Konstitusi relatif tidak menimbulkan konflik yang berarti. Hal ini dibuktikan dari pengalaman Mahkamah Konstitusi dalam menangani sengketa pemilu. Namun demikian, yang perlu dipikirkan adalah apabila dalam suatu kasus yang telah diputus ternyata terdapat bukti baru, apakah Mahkamah Konstitusi akan membuka upaya hukum peninjauan kembali sebagaimana pranata di Mahkamah Agung. Di samping itu, beberapa pasal yang terdapat dalam Peraturan Mahkamah Kons-

titusi Nomor 04/PMK/2004 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Pemilihan Umum perlu dilakukan perubahan misalnya, Bab I Pasal 1 dapat ditambah dengan norma yang berbunyi "Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota". Bab III tentang Tata Cara Mengajukan Permohonan, Pasal 5 ayat (2) seharusnya ditambah huruf (d) yang berbunyi "calon kepala daerah dan wakil kepala daerah". Bab II Pasal 3 ditambah dengan huruf (d) "Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah". Pasal 4 ditambah dengan huruf (d) yang berbunyi "terpilihnya calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah".

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 telah membawa perubahan besar terhadap penyelenggaraan pilkada di Indonesia. Perubahan itu antara lain dialihkannya penanganan sengketa hasil pilkada dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Hal ini merupakan penegasan tentang masuknya pilkada dalam rezim pemilu, sehingga dinamakan *Pemilukada*. Adanya perubahan tersebut telah menimbulkan banyak persoalan sehingga terdapat beberapa hal yang menjadi pekerjaan rumah. Beberapa pekerjaan rumah tersebut antara lain sebagai berikut.

Pertama, Pasal 22E UUD 1945 yang menjadi sandaran hukum penyelenggaraan pemilu sebaiknya dilakukan perubahan sehingga berbunyi "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah".

Kedua, tentang peran regulasi pemerintah dalam pilkada. Empat Pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang meminta Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana tidak dilakukan perubahan. Padahal, apabila pilkada sudah beralih ke rezim Pemilu, Peraturan Pemerintah tersebut mutlak tidak diperlukan lagi. Yang diperlukan adalah Peraturan Komisi Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Empat pasal dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang tidak ikut direvisi yaitu:

1. Pasal 65 ayat (4) yang berbunyi "Tata cara pelaksanaan masa persiapan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan tahap pelaksanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur Komisi Pemilihan Umum Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah";
2. Pasal 98 ayat (3) yang menegaskan bahwa "Ketentuan lebih lanjut mengenai, pemberian bantuan kepada pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah";
3. Pasal 94 ayat (2) yang menyatakan bahwa "tanda khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah"; dan
4. Pasal 114 ayat (4) yaitu "tata cara untuk menjadi pemantau pemilih dan pementauan pemilihan serta pencaburan hak sebagai pemantau diatur dalam Peraturan Pemerintah".

Ketiga, tentang pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, mekanisme pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu, pertama dengan usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kedua tanpa usul Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Persoalan akan muncul pada pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui cara yang pertama. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 29 *juncto* Pasal 123 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah menegaskan bahwa "Pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden dan berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah melanggar sumpah/janji jabatan dan tidak melaksanakan kewajibannya".

Konstitusionalitas Kewenangan Mahkamah Konstitusi Menyelesaikan Sengketa *Pemilukada*

Konstitusionalitas kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani penyelesaian sengketa *Pemilukada* memiliki pengertian yakni penilaian terhadap kewenangan Mahkamah

Konstitusi dalam menangani penyelesaian sengketa Pilkada, apakah sesuai dengan nilai-nilai konstitusi atau tidak. Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak lain yakni UUD NRI 1945.

Sebagaimana disebutkan di depan, bahwa konstitusionalitas tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah UUD NRI 1945. Karena itu, dalam Penjelasan UUD 1945 yang asli, terdapat uraian yang menyatakan bahwa UUD itu hanyalah sebagian dari konstitusi yang tertulis. Di samping konstitusi yang tertulis itu masih ada konstitusi yang tidak tertulis, yaitu yang terdapat dalam nilai-nilai yang hidup dalam praktek-praktek ketatanegaraan.

Oleh karena itu, alat-alat pengukur atau penilai konstitusionalitas meliputi:

1. Naskah UUD NRI 1945 yang resmi tertulis;
2. Dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah UUD NRI 1945, seperti risalah-risalah, keputusan dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang tertentu, peraturan tata tertib, dan lain-lain;
3. Nilai-nilai konstitusi yang hidup dalam praktek ketatanegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara; dan
4. Nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan-keharusan yang ideal dalam perikehidupan berbangsa dan bernegara.

Dengan demikian, konstitusionalitas bukanlah konsep sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD NRI 1945 saja (Asshiddiqie,2006). Keempat alat pengukur/penilai konstitusionalitas tersebut merupakan satu-kesatuan; tidak boleh terdapat adanya pertentangan antara alat pengukur yang satu dengan lainnya. Namun sebagaimana disebutkan di muka, bahwa dalam penelitian ini terfokus pada alat ukur pertama dan dilengkapi dengan alat ukur kedua.

Ad. 1. Penilaian Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menangani Penyelesaian Sengketa Pilkada Berdasarkan Naskah UUD NRI 1945 yang Resmi Tertulis

Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa "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".

Dengan demikian apabila dirinci mengenai kewenangan lembaga negara Mahkamah Konstitusi berdasarkan naskah UUD NRI 1945 yang resmi tertulis tersebut, adalah:

1. Menguji undang-undang terhadap UUD;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya oleh UUD;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil Pemilu.

Berkaitan dengan Pemilu, Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 berbunyi: "Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah". Sedangkan mengenai Pilkada, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Dalam rangka mendeskripsikan nilai-nilai konstitusi Pasal 24C ayat (1), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, penulis mendasarkan pada "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999 – 2002" sebagaimana diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2010.

Naskah komprehensif tersebut mengungkapkan perdebatan pemikiran para anggota MPR dan tanggapan masyarakat, pengamat, dan akademisi mengenai perubahan UUD, baik melalui media massa, maupun dalam seminar

dan perbincangan akademik. UUD tidak dapat dipahami secara utuh hanya dengan membaca teks pasal-pasal yang tertulis saja, akan tetapi perlu dipahami juga suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*) dari berbagai peristiwa yang terjadi ketika UUD atau perubahan itu terjadi, yang meliputi segenap latar belakang lahirnya pasal-pasal, serta ruang lingkup perdebatan ketika pasal itu dirumuskan. Hal ini menjadi sangat penting ketika kita melakukan penafsiran konstitusi agar konstitusi itu menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*) dan berkembang dalam masyarakat dengan tetap terjaga makna, maksud, dan tujuan setiap pasal dan ayatnya (*original intent*). Dengan demikian interpretasi dan penafsiran atas UUD 1945 mampu mewartakan dinamika masyarakat akan tetapi tetap dalam koridor *original intend*-nya. Disinilah letak nilai-nilai konstitusi sebagaimana tersebut di bawah ini.

Nilai-nilai Konstitusi Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

“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” merupakan rumusan final mengenai Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga tinggi negara pemegang kekuasaan kehakiman yang dituangkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 (Perubahan Ketiga).

Rumusan final Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945 diawali dari pembahasan amandemen UUD 1945 pasca Sidang Tahunan (ST) MPR 2000 oleh Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja (BP) MPR 2000 yang membentuk tim ahli untuk membantu proses pembahasan materi-materi amandemen yang belum diputuskan. Tim ahli yang dibentuk ini berjumlah 30 orang. Tim Ahli terdiri dari para pakar dengan latar belakang keahlian seperti ahli politik, hukum, ekonomi, agama, pendidikan serta ahli di bidang sosial dan kebudayaan. Namun, sesungguhnya keberadaan Tim Ahli juga dibatasi hanya untuk menjawab dan mengomentari bahan atau materi perubahan yang menjadi lampiran Tap MPR No. IX/MPR/2000.

Usulan dan pandangan para ahli, menjadi bahan masukan bagi PAH I BP MPR 2000. Untuk itu, para ahli telah secara khusus diundang pada rapat dengar pendapat dengan anggota PAH I. Selain itu, usulan pakar disampaikan pula pada masa-masa persidangan di luar agenda resmi persidangan. Rapat dengar pendapat dengan ahli dilakukan pada masa persidangan PAH I BP MPR 2000 dan PAH I BP MPR 2001.

Para ahli yang memberikan pendapat dan pandangannya pada masa persidangan tersebut, antara lain Sutjipto dari Fraksi Utusan Golongan. Mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, Sutjipto menyampaikan rumusan Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya terhadap Undang-Undang Dasar. Memutuskan perselisihan kewenangan atau kompetensi antar lembaga, dan memutuskan pembubaran partai politik.

Dalam rangka mengerucutkan pendapat-pendapat yang berbeda, diselenggarakan rapat Komisi A ke-5 dengan agenda Penyusunan Laporan Hasil Kegiatan Komisi A yang dipimpin oleh Jakob Tobing dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP). Dalam pengantarnya, Jakob Tobing menyampaikan rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 24C bahwa Mahkamah Konstitusi khususnya bagi negara yang sedang membangun, termasuk membangun sistem perundang-undangannya, ada suatu mahkamah untuk menguji *constitutionality* daripada *law*. Kemudian juga memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD. Jadi setiap lembaga negara, itu bukan hanya lembaga tinggi, lembaga negara yang kewenangannya itu diberikan oleh UUD.

Dimiyati Hartono dari F-PDIP mengatakan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi sangat besar sekali sehingga bukan kekuasaan kehakiman dan yang bagus ditempatkan di bab MPR. Di sini terlihat sekali bahwa Mahkamah Konstitusi itu besar sekali kewenangannya, bisa membatalkan Undang-undang bahkan membubarkan Partai Politik. *Nah*, ini kewenangan yang diberi sedemikian besar. Posisinya itu hanya sebuah mahkamah yang berada di samping Mahkamah Agung.

Dua hal keberatan kami adalah satu, dia bukan kekuasaan kehakiman. Kalau bahasa dulu namanya itu *quasi rechtspraak* seperti mahkamah pelayaran ada, tidak berada di Mahkamah Agung. Itu bukan kekuasaan kehakiman. Yang bagus tempatkanlah pada bagian dari MPR, sehingga dia bisa membatalkan undang-undang memang lebih tinggi dari pembuatnya, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.

FX. Sumitro dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) mengemukakan bahwa dengan fungsi dan tanggung jawab yang berbeda maka Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung harus dipisah pengaturannya dalam bab sendiri-sendiri. Kemudian yang terakhir mengenai kekuasaan kehakiman FX. Sumitro mendukung Dimiyati maupun maupun Edi Swasono. Bahwa kekuasaan kehakiman harus dipisahkan dengan kekuasaan Mahkamah Konstitusi secara jelas dan transparan, karena fungsi dan tanggung jawabnya berbeda. Masing-masing harus dipisahkan menjadi Bab tersendiri. Fungsi Mahkamah Konstitusi sangat berat dan sangat tinggi. Oleh karena itu harus ditempatkan pada posisi yang wajar.

Amin Aryoso dari F-PDIP juga mengemukakan penempatan dan pasal tersendiri mengenai Mahkamah Konstitusi. Berikut ini uraiannya.

... Sedangkan hal-hal yang sudah bisa diterima, misalnya mengenai Mahkamah Konstitusi, itu saya kira prinsipnya memang sudah bisa diterima. Hanya tempatnya itu yang perlu dicarikan tempat yang proporsional. Karena kekuasaan dari Mahkamah Konstitusi ini luar biasa. Dia bisa *me-review* atau membatalkan undang-undang yang merupakan produk politik dari DPR plus Presiden. Jadi produk politik DPR dan Presiden, ini bisa di-*review* oleh Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu kalau tempatnya satu level, atau tempatnya ditempatkan di Mahkamah Agung, saya kira ini tidak proporsional. Oleh karena itu sebaiknya ini di tempatkan tersendiri dan dibuat pasal tersendiri. Itu mengenai Mahkamah Konstitusi.

Hasil pembahasan Komisi A kemudian dilaporkan pada Rapat Paripurna ke-6 ST MPR, 8 November 2001 yang dipimpin oleh M. Amien Rais. Jakob Tobing selaku Ketua Komisi

A menyampaikan rancangan perubahan ketiga UUD 1945. Untuk rumusan mengenai Mahkamah Konstitusi telah dikumpulkan di dalam Pasal 24C. Berikut ini rumusan Pasal 24C.

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 pemilihan umum.
2. Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.
3. Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden.
4. Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.
5. Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.
6. Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan Undang-undang.

Rancangan tersebut kemudian dibawa pada Rapat Paripurna ke-7 MPR, 8 November 2001 untuk mendapatkan pendapat akhir dari fraksi-fraksi sebelum disahkan menjadi bagian dari Perubahan Ketiga UUD 1945. Rapat dipimpin oleh Ketua MPR, M. Amien Rais. Namun demikian tidak semua fraksi menyinggung Mahkamah Konstitusi dalam pendapat akhir, tercatat hanya F-PDIP, FPG, F-PPP, F-PBB, dan F-PDKB yang menyinggungnya.

I Dewa Gede Palguna sebagai juru bicara F-PDIP menyampaikan bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menjamin konstitusionalitas kehidupan negara sehingga Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan mengadili perkara pada tingkat per-

tama dan terakhir, yang putusannya bersifat final, untuk menguji Undang-undang dan peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan hadirnya Mahkamah Konstitusi maka kehidupan Konstitusi akan terjaga.

Perselisihan kompetensi/kewenangan antar-lembaga negara, penyelesaiannya akan diputus secara hukum dan tidak oleh kekuatan politik. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi mempunyai wewenang untuk membubarkan Partai Politik dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dalam konteks kehadiran Mahkamah Konstitusi sistem presidensial ditempatkan secara proporsional. Presiden/Wakil Presiden dijaga jabatan *fixed term*-nya dan hanya dapat diberhentikan jika ternyata Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan perbuatan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

T.M. Nurlif sebagai juru bicara Fraksi Partai Golongan Karya (F-PG) menyampaikan tentang kedudukan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Bahwasanya kekuasaan kehakiman harus diberi kewenangan yang cukup untuk membentengi demokrasi dan menjaga kemurnian konstitusi. Kekuasaan kehakiman harus memiliki kewenangan hak uji materil UU terhadap UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan di bawah UU, menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara di dalam menjalankan kewenangannya yang diberikan oleh UUD 1945, memutus dugaan pelanggaran hukum yang diusulkan oleh DPR (*impeachment*) di samping kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Dengan demikian melalui perubahan ketiga UUD 1945 telah semakin menegaskan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP) melalui juru bicara Mohammad Thahir Saimima menyampaikan bahwa di samping kekuasaan kehakiman yang sudah dikenal, sekarang ada lembaga baru yang bukan bagian dari MA, yaitu Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi diberi kewenangan untuk

mengadili pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara dan kewenangan-kewenangnya yang diberikan UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah Konstitusi pun wajib memberikan putusan terhadap pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden atau Wakil Presiden menurut UUD yang lebih dikenal dengan *impeachment*. Sehingga sebelum Dewan Perwakilan Rakyat mengambil putusan tentang dugaan terhadap pelanggaran yang dilakukan Presiden dan Wakil Presiden wajib meminta putusan Mahkamah Konstitusi tentang terbukti tidaknya suatu dugaan tersebut.

Fraksi Partai Bulan Bintang (F-PBB) dengan juru bicara Hamdan Zoelva menyinggung Mahkamah Konstitusi dalam pendapat akhir. F-PBB menyetujui pembentukan Mahkamah Konstitusi. F-PBB sepenuhnya dapat menyetujui rumusan mengenai kekuasaan kehakiman sebagai penyempurnaan rumusan Undang-Undang Dasar dan bentuknya Mahkamah Konstitusi. Sebagai sebuah Mahkamah yang seharusnya dimaksudkan untuk menjaga kemurnian konstitusi menuju Undang-Undang Dasar menuju Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara, memutuskan pembubaran partai politik dan sengketa Pemilihan Umum, Mahkamah ini diharapkan agar memberikan jalan keluar atas penafsiran konstitusi yang selama ini menjadi perdebatan yang amat melelahkan kita semua.

Fraksi terakhir yang menyinggung Mahkamah Konstitusi dalam pendapat akhirnya adalah Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (F-PDKB). Gregorius Seto Harianto sebagai juru bicara menyampaikan hakim Mahkamah Konstitusi yang harus seorang negarawan. Sebagai lembaga baru dan sangat penting Mahkamah Konstitusi merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung yang memiliki tugas dan wewenang yang sangat penting. Sehingga anggota Mahkamah Konstitusi atau Hakim Konstitusi haruslah seorang negarawan yang bijak dan lestari dan mampu mengambil jarak terhadap kepentingan sempit kelompok atau golongan.

Setelah semua fraksi menyampaikan pendapat akhir, dengan meminta persetujuan

dari semua peserta rapat, pimpinan rapat M. Amien Rais mengesahkan Perubahan Ketiga UUD 1945 termasuk di dalamnya adalah mengenai Pasal 24C ayat (1) mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tersebut di atas.

Nilai-nilai Konstitusi Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945

“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah” merupakan hasil pembahasan Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 mengenai sebuah bab yang mengatur mengenai Pemilu yang dituangkan dalam Pasal 22E ayat (2).

Pengaturan bab mengenai Pemilu secara khusus dalam UUD 1945 adalah hal yang baru. Sebelumnya materi ini tidak masuk dalam pembahasan penambahan bab dalam perubahan UUD 1945. Pembentukan bab ini adalah usulan dari F-PDKB dan F-PDIP. Hal ini diawali dengan pembahasan mengenai pemilihan anggota DPR dan pemilihan Presiden pada masa Perubahan Pertama. Adanya ketentuan mengenai pemilu dalam perubahan UUD 1945 dimaksudkan untuk memberikan landasan hukum yang kuat bagi pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat, sesuai bunyi Pasal 1 Ayat (2) yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Dengan adanya ketentuan mengenai pemilu di dalam UUD 1945, maka lebih menjamin waktu penyelenggaraan pemilu secara teratur per lima tahun dan menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, umum, bebas, rahasia (luber) serta jujur dan adil (jurdil).

Rumusan final Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 merupakan hasil dan pembahasan usulan dan pandangan para ahli pada masa perubahan ketiga. Materi pembahasan mengenai bab tentang pemilu telah ada dalam Materi Rancangan Perubahan UUD 1945 Hasil BP MPR RI Tahun 1999-2000 yang menjadi lampiran dalam Tap MPR No. IX Tahun 2000.

Pembahasan Bab Pemilu dimulai kembali saat Rapat PAH I BP MPR ke-14, 10 Mei 2001. Rapat saat itu dilakukan dengar pendapat dengan para ahli. Maswadi Rauf, koordinator Tim Ahli Bidang Politik membacakan rumusan

Tim Ahli tentang Bab VIIB tentang Pemilihan Umum. Berikut ini rumusan yang dibacakan oleh Maswadi.

1. Pemilu dilaksanakan lima tahun sekali secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.
2. Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.
3. Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR, Dewan Perwakilan Daerah dan anggota DPRD diikuti oleh partai politik dan calon perseorangan.
4. Pemilu diselenggarakan oleh KPU.
5. Ketentuan lebih lanjut tentang Pemilihan Umum diatur dengan undang-undang.

Rumusan tersebut berbeda dengan rumusan BP MPR. Adapun alasan mengapa Pilkada dicakupkan dalam Pemilu, Maswadi berdalil bahwa supaya Kepala Daerah dipilih langsung oleh rakyat, teknisnya nanti itu diserahkan kepada KPU. Jadi, Kepala Daerah kita usulkan untuk dipilih, karena Pilkada selalu bermasalah, terutama masalah uang.

Tim ahli juga mengusulkan supaya calon perseorangan juga dimungkinkan ikut kontes Pemilu di setiap lembaga legislatif di pusat maupun di daerah. Jadi, bukan hanya partai politik. Ramlan Surbakti, salah seorang anggota Tim Ahli berpendapat bahwa secara teknis hal itu memungkinkan. Di dalam pemahaman anggota PAH I atau kesepakatannya bahwa Pemilu adalah untuk lembaga perwakilan, sedangkan pemilihan Presiden atau pemilihan Kepala Daerah adalah suatu tipe lain daripada pemilihan. Salah satu jalan keluarnya waktu itu dari berbagai macam pendapat yang ada, misalnya untuk kepala daerah dicantumkan pemilihan secara demokratis, memungkinkan ada perkembangan-perkembangan ke depan.

Affandi dari F-TNI/Polri mempertanyakan rumusan ayat (3) yang menyinggung soal calon perorangan. Menurutnya bahwa Indonesia mengenal demokrasi perwakilan, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan. Jadi mengedepankan *representativeness*. Kalau calon perorangan kan berarti tidak ada konstituennya. Kemudian apakah kalau calon

perseorangan itu sudah menunjukkan *representativeness*? Berarti pada hakekatnya tidak mengangkat aspirasi masyarakat yang diangkat menjadi aspirasi politik dan selanjutnya dalam komunikasi politik. Jadi kurang mencapai tujuan demokrasi presentasi. Kurang bisa mengangkat aspirasi dari banyak orang. Sehingga juga ini berarti mengurangi fungsi parpol di dalam rekrutmen kader-kadernya di dalam mengangkat aspirasi. Yang mungkin juga perlu diwaspadai, nanti banyak sekali calon-calon perseorangan.

Pertanyaan sama dikemukakan Ahmad Zacky Siradj dari F-UG. Menurutnya, perubahan hal yang sangat mendasar seperti itu perlu didahului dengan referendum. Ini barangkali hal-hal yang sangat mendasar. Sebab kalau kita melihat Pasal 22E Ayat (2) tentang perubahan yang total untuk pemilihan mulai dari Presiden, Wakil Presiden, dan seluruhnya sampai Kepala atau Pimpinan Daerah. Apakah perubahan seperti itu tidaklah harus referendum karena itu perubahan yang sangat mendasar.

Rapat PAH I BP MPR ke-17, 22 Mei 2001, Asnawi Latief dari Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah (F-PDU) mempertanyakan urgensi perbedaan peristilahan antara Pemilu dan pemilihan Presiden. Ia mengatakan bahwa ketika Indonesia melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden apakah tetap pemilu namanya? Bukannya cukup "pemilihan Presiden dan Wakil Presiden". Sebab, dalam konsep yang masih mentah di dalam lampiran itu masalahnya adalah Presiden dipilih langsung atau tidak langsung. Itu soalnya. Artinya tidak mesti Presiden dan Wakil Presiden dalam paket itu dipilih dalam suatu Pemilu bersama-sama dengan DPR, DPD, DPRD.

Sedangkan pada Rapat PAH I BP MPR ke-20, 5 Juli 2001, Katin Subyantoro dari F-PDIP mengusulkan agar perubahan jadwal pemilu ditetapkan oleh MPR, karena penentuan pelaksanaan Pemilu setiap lima tahun ditetapkan dalam UUD 1945. Pada kesempatan yang sama, Asnawi Latief mengusulkan agar Bab VIIB tentang Pemilu dirumuskan ulang dengan menggabungkan rancangan perubahan hasil BP MPR dan usulan Tim Ahli.

Asnawi Latief menyampaikan pendapat bahwa perlu dirumuskan ulang dengan menggabungkan rancangan perubahan hasil BP Majelis dan usulan perubahan Tim Ahli.

Pembahasan tentang Pemilu yang terakhir dilakukan pada Rapat PAH I BP MPR ke-33 yang berlangsung pada 20 September 2001 dipimpin Wakil Ketua PAH I, Slamet Effendy Yusuf. Dalam pengantarnya, pimpinan rapat mengemukakan sejumlah hal terkait dengan pembentukan bab khusus tentang Pemilu. Slamet mengatakan bahwa berkaitan dengan suatu bab baru di dalam UUD yang di dalam rancangan perubahan UUD 1945 hasil Badan Pekerja MPR yang lalu diberi nomor Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, dan karena ini adalah bab baru maka juga mengimplikasikan adanya pasal baru yakni Pasal 22.

Sebagaimana sudah disepakati bersama pada saat pembahsan tentang Presiden, lalu DPR, dilakukan pembahsan tentang DPD, juga ketika kita bicara hal yang lebih fundamental dari itu yaitu mengenai kedaulatan rakyat maka salah satu instrumen yang biasanya digunakan di dalam rangka mengejawantahkan sistem yang demokratis adalah apa yang disebut dengan Pemilu. Ketika pembahasan tentang hal-hal pelaksanaan kedaulatan rakyat, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan Anggota DPR dan DPD, maka diketahui bahwa kesepakatan-kesepakatan tersebut membawa akibat pada perumusan yang berkaitan dengan Pemilu. Jadi Pemilu yang akan dirumuskan hanyalah merupakan suatu mekanisme yang berkaitan dengan apa yang disebutkan di depan. Sehingga dengan demikian kalau kita bicara Pemilu pasti berkaitan dengan hal-hal yang berkaitan dengan DPR, berkaitan dengan DPD, berkaitan dengan Presiden dan Wakil Presiden, dan sangat mungkin juga berkaitan dengan Kepala-kepala Daerah.

Pada Rapat Komisi A ke-2 ST MPR 2001, 5 November 2001 yang dipimpin Wakil Ketua Komisi A, Slamet Effendy Yusuf mengagendakan pembahasan dan perumusan Rancangan Perubahan Ketiga UUD 1945. L.T. Soetanto dari Fraksi Kesatuan Kebangsaan Indonesia (F-KKI) menginginkan pemisahan antara Pemilu dan pemilihan presiden-wakil presiden. Menyangkut ke Pemilu, dia tetap menginginkan supaya pemilihan Presiden dan Pemilu itu dipisahkan. Kemudian pemilihan Presiden itu dapat diikuti juga pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Sementara itu, dari F-KB, Ali Masykur Musa mengajukan usulan alternative. Berkaitan dengan teknis Pemilu. Teknisnya seyogyanya

Sidang Tahunan ini menjadikan Pemilu sebagai produk dari Sidang Tahunan. Kalau memang ada kendala, disebutkan Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, maka yang menjadi kendala tentang DPD juga mengenai Presiden dan Wakil Presiden. Tapi dipikirkan bahwa, seyogyanya memang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pasangan itu waktunya berbeda dengan Pemilu untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD. Dia berharap tentu DPD disepakati di forum tersebut. Jika memang DPD belum diputuskan meskipun posisi dia mendorong untuk diputuskan, maka ada jalan tengah untuk merumuskannya.

Misalkan Pemilu untuk memilih para wakil rakyat di semua tingkatan. Wakil rakyat itu publik mengatakan ya DPR, ya DPRD. Apabila DPD sudah masuk wakil rakyat maka juga masuk DPD. Sehingga dengan demikian Sidang Tahunan tersebut menghasilkan. Berkaitan dengan apakah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai rumpun pemilihan eksekutif, dibuat Bab tersendiri yang disitu ada Presiden, gubernur, bupati, walikota dan sebagainya yang dipilih langsung oleh rakyat, maka bisa juga dibuat sebuah Bab tersendiri.

Selanjutnya pada Rapat Komisi A ke-5 ST MPR, 8 November 2001 yang dipimpin Jakob Tobing. Agenda rapat pengesahan hasil kerja Komisi A, termasuk di dalamnya materi tentang pemilu. Dalam kesempatan itu, Suwignyo Adi dari F-TNI/Polri kembali menyoal Bab VIIB tentang pemilu. "Bahwa pemilihan umum itu adalah hak setiap warga negara yang memenuhi syarat." Itu adalah yang paling utama. Oleh karena itu, dia menyarankan Ayat (1) dituliskan bahwa pemilu adalah hak setiap warga negara yang memenuhi syarat. Kemudian ayat-ayat berikutnya 1, 2, 3 menyesuaikan menjadi nomor 2, nomor 3, dan seterusnya. Ayat (3) yang berbunyi peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Mencermati masalah peserta pemilihan umum, itu bisa berarti partisipan atau kontestan. Kalau ini partisipan maka rumusan ini tidak benar, karena berarti hanya partai politik yang mempunyai hak. Padahal partisipan mempunyai hak untuk memilih, begitu. Kalau peserta pemilihan umum ini artinya kontestan, ini juga kurang tepat rumusan ini.

Soewignyo Adi mengerti bahwa intinya "anggota DPR dan anggota DPRD adalah anggota partai politik yang dipilih dalam Pemilu". Sehingga tidak menimbulkan suatu persepsi-persepsi yang cukup merancukan. Jadi dia menyarankan Ayat (3), anggota DPR dan anggota DPRD adalah anggota partai politik yang dipilih dalam Pemilu, yang memilih nanti setiap warga negara yang berhak. Ayat (4) saya kira sama dengan Ayat (3) barangkali rumusnya harus diperbaiki. Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan atau dari anggota partai politik yang dipilih dalam Pemilu.

Setelah hasil kerja Komisi A, termasuk materi pemilu, disetujui para anggota Komisi A, hasil kerja tersebut dilaporkan kepada MPR dalam forum Rapat Paripurna ke-6 yang digelar pada 8 November 2001 dan dipimpin Ketua MPR, M. Amien Rais. Jakob Tobing selaku Ketua Komisi A menyampaikan hasil rancangan Bab VIIB tentang Pemilihan Umum, khususnya Pasal 22E ayat (2) bahwa "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Nilai-nilai Konstitusi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945

Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis" merupakan rumusan final perubahan kedua Konstitusi NKRI mengenai pemerintahan daerah. Ketika dalam proses, tepatnya di Komisi A yang dilaporkan ke Rapat Paripurna Sidang Tahunan MPR ke-7, 15 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Amien Rais, Ketua Komisi A, Jakob Tobing, menyampaikan bahwa Komisi A telah mengambil keputusan menyetujui Rancangan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dirumuskan guna diteruskan ke Sidang Majelis untuk memperoleh pengesahan sebagai perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945.

Pada Rapat Paripurna Lanjutan ke-8, 15 Agustus 2000, ada empat fraksi yang menyampaikan pendapat akhir terkait dengan pemerintahan daerah. Yusuf Muhammad mendapat kesempatan pertama untuk membacakan pandangan F-KB. Bahwa dalam hal pemerin-

tahan daerah F-KB berpendapat pada dasarnya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, justru bertujuan untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat sehingga diharapkan hal-hal yang menjadi aspirasi rakyat dapat segera ditangkap dan dipenuhi oleh pemerintah dalam waktu yang relatif singkat, karena wewenang sudah didelegasikan kepada pemerintah daerah. Sungguhpun begitu tetap ada kekhawatiran dan harus cermat agar pendelegasian ini tidak berakibat atau berarti pemindahan peluang korupsi, kolusi, dan nepotisme dari pusat ke daerah.

Mengingat bahwa wilayah birokrasi yang akan banyak berperan dalam menerima pendelegasian ini masih relatif belum terjamah dengan semangat dan agenda reformasi. Karena itu pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota secara langsung oleh rakyat, *Insyah Allah* menjadi terobosan politik untuk mengatasi kekhawatiran tersebut.

Sementara itu disisi lain prinsip keadilan, dan pembagian pemerataan kekayaan antara pusat dan daerah akan lebih dapat diatasi sehingga benih-benih disintegrasi, yang timbul sebagai akibat dari ketidakadilan dalam pembagian, keadilan, dan pemerataan kekayaan negeri ini dapat dihindari. Pada masa yang akan datang tidaklah mustahil faktor penyebab disintegrasi bangsa adalah terlalu lebarnya jarak antar pemerintah pusat dan daerah. Seperti halnya perbedaan ideologi pernah menjadi faktor utama penyebab munculnya benih-benih disintegrasi bangsa pada masa yang lain.

Lebih lanjut, Yusuf Muhammad menyampaikan bahwa pada akhirnya terhadap hasil-hasil pembahasan sidang-sidang komisi dengan bertawakal kepada Allah SWT, F-KB menyatakan persetujuan terhadap seluruh hasil sidang-sidang komisi, untuk selanjutnya dikukuhkan menjadi Keputusan Majelis.

Sementara itu, Lukman Hakim Saifuddin, juru bicara F-PPP menyatakan bahwa dengan Perubahan Kedua UUD 1945 khususnya pada Bab Pemerintahan Daerah telah terjadi perubahan paradigma pembangunan yang mengatakan pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional. Paradigma lama yang menyatakan paradigma tersebut bahwa pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional maka pembangunan daerah

diposisikan sebagai obyek dari pembangunan nasional.

Bagi F-PPP, pembangunan nasional adalah totalitas dari pembangunan daerah. Dengan paradigma ini keberhasilan pembangunan nasional kita tentukan oleh keberhasilan pembangunan daerah. F-PPP meminta perhatian pemerintah agar berbagai aspirasi daerah dapat segera dituntaskan secara bijaksana dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Fraksi terakhir yang menyampaikan pendapat akhirnya adalah F-PDIP, melalui Permadi sebagai juru bicaranya. Bahwa proses pembangunan bisa dipastikan akan menimbulkan berbagai akses yang membutuhkan berbagai kepastian hukum untuk menangkalkannya. Ia sekaligus merupakan jawaban atas perkembangan global yang menetapkan, yang menempatkan Hak-hak Asasi Manusia sebagai salah satu acuan peradaban politik suatu bangsa.

Sikap yang sama juga berlaku bagi penyempurnaan Bab tentang Pemerintahan Daerah guna memperkuat landasan konstitusional bagi penyelenggaraan otonomi daerah dalam kerangka negara kesatuan. Hal ini semakin dipertegas oleh dukungan kuat fraksi kami atas hadirnya Ketetapan tentang Peman-tapan Persatuan dan Kesatuan Nasional dan Ketetapan tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang dimaksudkan untuk mencapai kemandirian, kesejahteraan dan untuk mendorong makin bertumbuhnya kreatifitas masyarakat daerah dalam memberdayakan potensi manusia dan sumber daya alam, maupun sumber daya lainnya.

Dengan posisi konstitusional. Hubungan pemerintahan nasional dan daerah yang jelas dan adil. Gejolak diberbagai daerah yang bersumber pada kegagalan pengelolaan pemerintahan masa lalu bisa dihindarkan. Integrasi nasional yang dulunya ditegakkan melalui sentralisasi dan penyeragaman dalam Kenyataannya sangat rapuh. Kami berkeyakinan, penyelesaian kembali hubungan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah, sebagaimana yang diatur dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah, merupakan jawaban yang tepat bagi bangsa ini. Di sinilah fungsi intergratif Undang-Undang Dasar itu terjemahkan. Komitmen kami untuk mewujudkan demokrasi

ditunjukkan oleh fraksi kami, bersama-sama saudara dari fraksi lain dalam mempertegas penjabaran fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat guna menegakkan prinsip kedaulatan rakyat dan *checks and balances*.

Akhirnya pada Rapat Paripurna ke-9, 18 Agustus 2000, M. Amien Rais selaku Ketua rapat mengesahkan putusan MPR. Dalam Sidang Tahunan MPR tersebut, putusan yang dihasilkan antara lain tentang Perubahan Kedua UUD 1945, yang salah satu materinya adalah tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagaimana tersebut di atas.

Berdasarkan uraian proses terjadinya ketentuan otentik konstitusi NKRI tersebut di atas nampak jelas dan tegas bahwa Pilkada tidak tergolong Pemilu. Oleh karena itu, penilaian terhadap kewenangan MK dalam menangani penyelesaian sengketa Pilkada berdasarkan alat ukur naskah UUD NRI 1945 yang resmi tertulis adalah tidak sesuai dengan ketentuan konstitusi. Dengan kata lain, telah terjadi inkonstitusionalitas.

Ad. 2. Penilaian Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Menangani Penyelesaian Sengketa Pilkada Berdasarkan Dokumen-dokumen Tertulis yang Terkait Erat dengan Naskah UUD NRI 1945

Berkaitan penilaian terhadap kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani penyelesaian sengketa Pilkada berdasarkan dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah UUD NRI 1945, tentu berpangkal dari permasalahan penelitian, yakni peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Pasal 106 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa "Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil 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".

Kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 menggolongkan Pilkada ke dalam Rezim Pemilu yang terdapat pada pasal 1 ayat (4) Ketentuan Umum berbunyi: "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 Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Selanjutnya Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi: "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 UU ini diundangkan".

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (UU 22 Tahun 2007 sudah dinyatakan tidak berlaku lagi). Pasal 1 butir 4 berbunyi: "Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Sedang Pasal 1 ayat (1) berbunyi: Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat Pemilu, adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga Pasal 1 ayat (2) berbunyi: Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dan butir 3 menyebutkan: "Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Tetapi pada butir 5-nya menyebutkan: "Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, serta untuk memilih gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis".

Berdasarkan penilaian dari alat ukur kedua ini, nampak juga tidak sesuai dengan nilai-nilai konstitusi. Uraian di atas menggambarkan sebaliknya, yakni adanya upaya dari peraturan perundang-undangan yang memiliki kedudukan di bawah konstitusi yang mengkondisikan konstitusi agar bisa menerima kewenangan penyelesaian sengketa pilkada sebagai kewenangan berdasarkan nilai konstitusi. Padahal yang terjadi adalah sebaliknya, yakni telah terjadi inkonstitusionalitas.

Kesimpulan

Latar belakang Mahkamah Konstitusi memperoleh kewenangan menyelesaikan sengketa pilkada adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan bahwa sengketa Pilkada telah dialihkan dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa "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." Namun kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menyelesaikan sengketa pilkada tidak sesuai dengan nilai-nilai konstitusi sebagai hukum tertinggi di Negara Kesatuan Republik Indonesia kita tercinta ini.

Daftar Pustaka

Abu Daud Busroh, "Ilmu Negara", Bumi Aksara, Jakarta, 2010.

Andrew Reynolds (ed.), "The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict

Management, dan Democracy", Oxford University Press, Oxford, 2002.

Anonim, "Konstitusionalisme, Konstitusi dan Interpretasi Konstitusi", <http://ilhamendra.wordpress.com/2009/02/21/konstitusionalisme-konstitusi-dan-interpretasi-konstitusi/>. Diakses Tanggal 13 April 2012.

Budiman N.P.D. Sinaga, "Hukum Konstitusi", Kurnia Kalam Semesta, Yogyakarta, 2005.

Dahlan Thaib dkk., "Teori dan Hukum Konstitusi", RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011.

Ellydar Chaidir, "Hukum dan Teori Konstitusi", Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007.

Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter and Laurence Whitehead (eds.), "Transisi Menuju Demokrasi: Tinjauan Berbagai Perspektif", LP3ES, Jakarta, 1993.

Hadin Muhjad dan Nunuk Nuswardani, "Penelitian Hukum Indonesia Kontemporer", Genta Publishing, Yogyakarta, 2012.

<http://www.hukumonline.com>. Diakses tanggal 5 Juni 2014.

<http://politik.kompasiana.com/2013/10/24/c-arut-marutnya-penyelesaian-sengketa-pemilihan-kepala-daerah-601893.html>. Diakses Tanggal 20 Desember 2013.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt530c2e8c7f48e/mahasiswa-hukum-gugat-wewenang-mk-tangani-pilkada>. Diakses Tanggal 26 Februari 2014.

I Dewa Gede Atmadja, "Sistem Pemilihan Langsung dan Pertanggungjawaban Kepala Daerah", Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali, 2004.

Irfan Fachruddin, "Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan

- Pemerintah", PT Alumni, Bandung, 2004.
- Iriyanto A Baso Ence, "Negara Hukum dan Hak Uji Konstitusionalitas Mahkamah Konstitusi Telaah terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi", Alumni, Bandung, 2008.
- Isrok, "Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah", Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2005.
- Jimly Asshiddiqie, "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang", Kerjasama Konstitusi Press dengan PT. Syaamil Cipta Media, Jakarta, 2006.
- , "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara", Rajawali Pers, Jakarta, 2011.
- , Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Ceramah di Mataram tanggal 27 September 2005.
- Johnny Ibrahim, "Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif", Bayumedia Publishing, Malang, 2007.
- Kerangka Acuan Lokakarya "Kajian Terhadap Kedudukan Tap MPR Pasca Penetapan UU No. 12 Tahun 2011" yang diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian MPR-RI dan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah (PP Otoda) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya di Hotel Santika Premier Malang pada tanggal 10 Agustus 2012.
- Ketetapan MPR RI No. IX/MPR/2000, tentang Penugasan badan Pekerja MPR RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan UUD Negara RI Tahun 1945.
- Kusnu Goesniadhie S., "Hukum Konstitusi dan Politik Negara Indonesia", Nasa Media, Malang, 2010.
- Maruarar Siahaan, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Mexasai Indra, "Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia", PT Refika Aditama, Bandung, 2011.
- Muhammad Hardani, "Konstitusi-Konstitusi Modern", Pustaka Eureka, Surabaya, 2008.
- Ole Elgstrom and Goran Hyden (eds.), "Development and Democracy : What Have We Learn and How?", Routledge, London, 2002.
- Ridwan HR, "Hukum Administrasi Negara", PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Robert Pastor (ed.), "Democracy in the Americas", Holmes, New York, 1989.
- Samuel P. Huntington, "Gelombang Demokratisasi Ketiga", Grafiti, Jakarta, 1995.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999 - 2002", Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.