

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di Indonesia, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi yang tersendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung merupakan hal yang relatif baru. Meskipun demikian ide pengujian undang-undang sebagai mekanisme peradilan konstitusional (*constitutional adjudication*) untuk membanding, menilai atau menguji hasil kerja mekanisme demokrasi politik sudah sejak sebelum kemerdekaan diperdebatkan oleh *the founding leaders* dalam sidang-sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), ketika naskah Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pertama kali disusun.¹ Muhammad Yamin adalah yang pertama kali mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung, yang awalnya disebut Balai Agung, diberi kewenangan untuk “membanding undang-undang” (*judicial review*), demikianlah istilah yang dipakai Muhammad Yamin ketika itu.²

Usul Muhammad Yamin ini tidak dapat diterima oleh rapat BPUPKI dan Soepomo menyampaikan keberatannya dengan dua alasan yang secara eksplisit diutarakannya. *Pertama*, UUD 1945 dibangun menurut prinsip-prinsip yang tidak didasarkan atas teori *trias politica* Montesquieu.

¹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, (Jakarta Prapantja 1959), lihat juga Risalah BPUPKI dan PPKI, (Jakarta : Sekretariat Negara RI, 1995), hlm. 299.

² *Ibid*

Kedua, jumlah sarjana hukum masa awal kemerdekaan belum cukup untuk menjalankan tugas membanding undang-undang seperti yang dimaksud oleh Muhammad Yamin. Hanya saja pada waktu, fungsi pengujian masih dikaitkan dengan kewenangan Mahkamah Agung, bukan dengan lembaga yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung.³

Setelah Indonesia merdeka dan undang-undang dasar negara terus mengalami pergantian dan perubahan ide pengujian undang-undang itu juga terus bergulir dari waktu ke waktu. Namun karena UUD 1945 yang kembali diberlakukan sejak 5 Juli 1959, memang tidak mengadopsi ide semacam itu, maka ide pengujian undang-undang tidak pernah berhasil diwujudkan. Barulah setelah UUD 1945 dirubah mulai tahun 1999, tahun 2000, dan terutama sejak tahun 2001 dan 2002, ide pengujian konstusionalitas undang-undang itu diadopsi dalam norma undang-undang dasar dan bahkan kelembagaannya dibentuk secara tersendiri dengan nama Mahkamah Konstitusi yang berada diluar dan sederajat dengan Mahkamah Agung. Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini diadopsi pada tahun 2001 yaitu pada Perubahan Ketiga UUD 1945 dan ditegaskan lagi dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002.⁴

Adapun tugas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan ketentuan Pasal 24 C Ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang

³ Jimly Assiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Cetakan Kedua, (Jakarta : Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 582.

⁴ Pasal 24 Ayat (2) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan IV*, Pada tanggal 10 Agustus 2002.

putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutuskan pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain itu, Pasal 24C Ayat (2) menambahkan pula bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kemudian perubahan UUD 1945 telah membawa perubahan prinsipil terhadap praktek ketatanegaraan kita. Salah satu perubahan tersebut adalah dilaksanakannya pemilihan umum secara langsung untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) ini dilakukan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 tahun sekali yang diselenggarakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Praktek Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota telah berhasil kita laksanakan secara langsung pada tanggal 5 April 2004. Pemilu dilanjutkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 5 Juli 2004.⁵ Tahap II pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akhirnya digelar pada tanggal 20 September 2004.

⁵ Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahap I melahirkan 5 pasang calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu Megawati-Hasyim Muzadi, Wiranto-Salahuddin Wahid, Susilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla, Amien Rais-Siswono Yudohusodo, Hamzah Haz-Agum Gumelar.

Pemilu yang kita laksanakan merupakan salah satu upaya mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang demokratis.⁶ Semangat demokratis ini tidak hanya menjadi konsumsi pusat saja melainkan juga di daerah-daerah. Hal mana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi : *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.”*

Disimpulkan bahwa Pemilihan Kepala Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan Pilkada) dipilih secara demokratis. Definisi demokratis berupa pemilihan langsung oleh rakyat ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut dengan UU tentang Pemda).⁷

Dimana pada Pasal 24 Ayat (5), berbunyi : *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) dan Ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.”*

Penegasan pemilihan secara langsung oleh rakyat juga diamanatkan oleh Pasal 56 Ayat (1) UU tentang Pemda, yaitu : *“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil”*.

⁶ Frans Magnis-Suseno, *Mencari Sosok Demokrasi: Sebuah Telaah Filosofis*, Cetakan ke-II (Jakarta : Gramedia pusaka Utama, 1995), hlm. 56-57.

⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, LN No. 125 Tahun 2004, TLN. No. 4437.

Dengan demikian dapat dipastikan bahwa baik UUD 1945 maupun UU tentang Pemda telah mengakui bahwa Pilkada adalah Pemilu.⁸ Sebagian kalangan menolak menggolongkan Pilkada sebagai Pemilu. Hal ini disebabkan pengaturan Pilkada dan Pemilu diatur dalam Perubahan UUD 1945 pada Bab yang berbeda. Pengaturan Pilkada tertuang dalam Bab VI tentang Pemerintah Daerah Pasal 18 Perubahan II UUD 1945, sedangkan tentang Pemilu diatur dalam Bab VII B tentang Pemilihan Umum Pasal 22E Perubahan II UUD 1945.

Menurut kedua bab tersebut disimpulkan bahwa Pemilu dilakukan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD sedangkan terhadap Gubernur, Bupati, dan Walikota, sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis ini diartikan bahwa Pilkada dapat dilakukan melalui Pemilu atau melalui penunjukan/pengangkatan asalkan proses tersebut dilakukan secara demokratis.

Sebagaimana diketahui sebelumnya, model Pilkada menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dipilih melalui lembaga perwakilan yaitu DPRD. Pada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), Pilkada tidak dipilih secara langsung oleh rakyat melainkan melalui pengangkatan.⁹

⁸ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD Negara RI 1945*, Kesimpulan.

⁹ Joko J. Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung (Filosofi, Sistem, dan Problem Penerapan di Indonesia)*, Cetakan ke-II, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm. 5.

Berbagai macam model Pilkada ini telah melahirkan dikotomi pendapat dikalangan para wakil rakyat dalam membahas Perubahan II UUD 1945 yaitu pemilihan secara langsung terhadap Pilkada atau tanpa pemilihan langsung sebagaimana yang dijalankan oleh DI Yogyakarta. Silang pendapat ini ditengahi dengan sebuah kompromi politik yaitu untuk Pilkada dilaksanakan secara langsung kecuali terhadap DI Yogyakarta. Apapun mekanisme Pilkada itu apakah melalui Pemilu langsung atau tidak, yang penting dilakukan secara demokratis. Konsep tersebut tertuang dalam Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945.

Pilkada secara langsung merupakan hal yang baru bagi negara kita dalam rangka mewujudkan proses demokratisasi dan sekaligus sebagai upaya untuk memperkuat otonomi daerah. Di samping itu, Pilkada juga merupakan momentum bagi rakyat untuk memilih pemimpin daerah secara langsung dan demokratis serta mampu meningkatkan kesejahteraan dan memperhatikan kepentingan masyarakat.

Sebagai pelaksanaan demokrasi yang melibatkan partisipasi rakyat secara langsung dalam skala besar, potensi terjadinya pelanggaran dalam Pilkada juga cukup tinggi. Friksi yang terjadi antara peserta Pilkada dan penyelenggara Pilkada, antar peserta Pilkada serta masyarakat luas selama penyelenggaraan Pilkada memunculkan banyak persoalan politik dan hukum bahkan persoalan sosial.¹⁰

¹⁰ Mahkamah Konstitusi, *Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada*, Jurnal, Hal.2, 2011

Sebagai negara hukum, ranah yuridis penyelesaian perselisihan Pilkada bermuara kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diamanahkan oleh UUD 1945. Dalam melaksanakan kewenangan tersebut, Mahkamah Konstitusi menerapkan mekanisme peradilan cepat atau *speedy trial*. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menentukan, hanya dalam waktu 14 (empat belas) hari kerja, permohonan penyelesaian Perselisihan Hasil Pilkada sudah harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi setelah melalui proses persidangan. Dalam proses persidangan yang singkat, Hakim Konstitusi menilai seluruh alat bukti yang diajukan ke persidangan.¹¹

Pemeriksaan alat bukti dalam proses persidangan perselisihan hasil Pilkada menjadi hal yang sangat penting karena atas dasar pemeriksaan inilah Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan. Berbagai pelanggaran dalam Pilkada yang seringkali dijadikan argumentasi pemohon dalam sengketa perselisihan hasil pilkada antara lain: praktik politik uang (*money politic*), mobilisasi PNS dan aparat desa, penyalahgunaan wewenang, pencoblosan lebih satu kali, diwakilinya hak pilih oleh orang lain, kampanye terselubung, pengangkatan pegawai tidak tetap untuk pemenangan pemilukada, pemberhentian kepala sekolah karena tidak mendukung calon *incumbent*, sampai sengketa penetapan hasil Pilkada.¹²

¹¹ Pasal 37 UU MK menyatakan, “Mahkamah Konstitusi menilai alat-alat bukti yang diajukan ke persidangan dengan memperhatikan persesuaian antara alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain”.

¹² Mahkamah Konstitusi, *Studi Efektifitas Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada*, 2012, hal. 6

Mengenai yang terakhir ini, Pasal 106 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung untuk menerima, memeriksa, dan memutuskan sengketa hasil penetapan perhitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh KPUD. Selanjutnya Mahkamah Agung mendelegasikan kewenangannya kepada pengadilan tinggi melalui Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Penetapan Hasil Pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Wakil Kepala Daerah dari KPUD Provinsi dan KPUD Kabupaten/Kota. Perma tersebut menetapkan bahwa putusan pengadilan tinggi bersifat final dan mengikat.

Sengketa penetapan hasil Pilkada, yang untuk pertama kalinya diajukan ke pengadilan tinggi adalah sengketa hasil pemilihan Kepala Daerah Kota Depok. Setelah pengadilan tinggi (dalam kasus tersebut adalah Pengadilan Tinggi Jawa Barat) menjatuhkan putusan, justru telah lahir masalah baru lagi yang arahnya tertuju pada majelis hakim Pengadilan Tinggi Jawa Barat.

Menyusul terbentuknya Komisi Yudisial, perkara majelis hakim ini pun menjadi tantangan pertama bagi penilaian kinerja komisi ini. Sayangnya, rekomendasi Komisi Yudisial tidak ditindaklanjuti oleh Mahkamah Agung melainkan justru membentuk tim panel untuk merespon sengketa Pilkada Depok menyusul diajukannya Peninjauan Kembali (PK) oleh KPUD Depok kepada Mahkamah Agung.

Setelah menjalani proses yang cukup lama dan berbau politis, akhirnya putusan PK Mahkamah Agung mengabulkan permohonan pemohon.¹³ Pihak termohon ternyata tidak dapat menerima putusan hakim ini dan tetap merasa pihaknya yang benar. Untuk itu, dia membawa kasus tersebut ke Mahkamah Konstitusi untuk dimintakan putusannya menyangkut sengketa penetapan hasil Pilkada Kota Depok ini, melalui jalur Pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945. Sayangnya, terhadap permohonan tersebut Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak dapat diterima (*NO/Niet Onvankelijkverklaard*).¹⁴

Data Mahkamah Konstitusi menunjukkan terhitung dari tahun 2008–2014, Mahkamah Konstitusi telah menerima 729 permohonan perselisihan hasil pemilukada dan mengeluarkan 689 putusan terkait penyelesaian perselisihan hasil pemilukada. Dengan klasifikasi sebagai berikut: dikabulkan 68 putusan, ditolak 450, tidak diterima 148 putusan, ditarik kembali 20 putusan, dan gugur 3 putusan.¹⁵ Banyaknya perkara yang masuk ke Mahkamah Konstitusi dan beberapa diantara putusannya dikabulkan, merupakan indikasi bahwa ada masalah dalam demokratisasi dan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilkada.

Di Sumatera Barat misalnya, kabupaten/kota yang telah menyelenggarakan Pilkada periode kedua mulai tahun 2010 - 2013, berujung dengan gugatan atas sengketa hasil Pemilukada kepada Mahkamah Konstitusi, yaitu : Kabupaten Solok Selatan, Kota Solok, Kabupaten Pasaman Barat,

¹³ “Sengketa Pilkada : MA Kabulkan Penunjaan Kembali KPUD Depok”, <http://hukumonline.com/detail.asp?id=140676c1=Berita>.

¹⁴ Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Perkara No. 001/PUU-IV/2006 Mengenai Pengujian Undang-Undang Terhadap UUD 1945*.

¹⁵ <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.RekapPHPUD> (terakhir kali dikunjungi pada pukul 09.00 WIB tanggal 2 September 2014).

Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Padang Pariaman dan Provinsi Sumatera Barat, sedangkan Kabupaten Kepulauan Mentawai Tahun 2011, Kota Payakumbuh Tahun 2012, Kota Sawahlunto, Kota Padang Panjang dan Kota Padang pada Tahun 2013 dengan putusan yang bermacam-macam. Ada yang putusannya menolak permohonan secara keseluruhan, tidak dapat diterima dan ada pula yang putusannya gugur.¹⁶

Dalam menyelesaikan kasus PPU Pemilu, Mahkamah Konstitusi tidak hanya berpatokan pada keadilan prosedural melainkan juga menegakkan keadilan substantif. Sehingga kewenangan Mahkamah Konstitusi tidak hanya sekedar perhitungan suara Pemilu, melainkan mengadili seluruh proses-proses pelaksanaan pemilu.

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, penulis merasa tertarik untuk membahas dan menelitinya dengan mengambil judul **KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA DALAM MENYELESAIKAN PERSELISIHAN HASIL PEMILIHAN WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA PADANG TAHUN 2013** (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 183/PPU-D-XI/2013 dan Nomor 7/PPU-D-XII/2014).

¹⁶ Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PHPUD) kabupaten dan kota di Sumatera Barat yang terdaftar di Mahkamah Konstitusi mulai tahun 2010 - 2013, diantaranya adalah PHPUD Kabupaten Solok Selatan (Nomor Perkara : 75/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kota Solok (Nomor Perkara : 77/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Pasaman Barat (Nomor Perkara : 79/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Dharmasraya (Nomor Perkara : 84/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Pesisir Selatan (Nomor Perkara : 86/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Pasaman (Nomor Perkara : 87/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Padang Pariaman (Nomor Perkara : 90/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Provinsi Sumatera Barat Tahun 2010 (Nomor Perkara : 103/PPU.D-VIII/2010), PHPUD Kabupaten Kepulauan Mentawai Tahun 2011 (Nomor Perkara : 112/PPU.D-IX/2011), PHPUD Kota Sawahlunto Tahun 2013 (Nomor Perkara : 58/PPU.D-XI/2013), PHPUD Kota Padang Panjang Tahun 2013 (Nomor Perkara : 96/PPU.D-XI/2013) dan PHPUD Kota Padang Tahun 2013 (Nomor Perkara : 183/PPU.D-XI/2013 dan Nomor Perkara : 7/PPU.D-XII/2014).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan beberapa masalah, sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman dalam kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia?
2. Bagaimanakah kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah?
3. Apakah akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi terkait penetapan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, khususnya Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Padang Tahun 2013?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang menjadi fokus penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kedudukan Mahkamah Konstitusi dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman dalam kaitannya dengan pelaksanaan demokrasi di Indonesia.
2. Untuk mengetahui kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.
3. Untuk mengetahui apa akibat hukum putusan Mahkamah Konstitusi terkait Penetapan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, khususnya Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Padang Tahun 2013.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis dan praktis, yaitu :

1. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peneliti selanjutnya dalam meneliti dan mengkaji Hukum Tata Negara khususnya yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.
2. Secara praktis, penulisan Tesis ini dapat memberikan manfaat sebagai bahan referensi demi perkembangan ilmu pengetahuan, serta dapat menjadi bahan masukan bagi KPU Kota Padang dalam menyelesaikan sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan informasi, pemeriksaan dan penelusuran yang telah dilakukan terhadap hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya di perpustakaan pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, maka belum ada penelitian yang sama dengan apa yang menjadi bidang dan ruang lingkup penelitian ini, yaitu “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Padang Tahun 2013 (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 183/PHPU-D-XI/2013 dan Nomor 7/PHPU-D-XII/2014)”.

Oleh karena itu penulis berkeyakinan bahwa penelitian yang penulis lakukan ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

F. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Secara konseptual teori yang dipergunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian tesis ini adalah dengan menggunakan pendekatan teori “negara berdasar atas hukum” (*Rechtsstaat*) sebagai *grand theory* yang didukung oleh *midle theory* “Trias Politica” (Organ/Institusi Pemerintahan) untuk memperkuat teori utama, serta konsep demokrasi sebagai *applied theory*-nya.

Merujuk teori ketatanegaraan klasik yang dikemukakan Aristoteles, konsep negara hukum (*rule of law*) merupakan pemikiran yang dihadapkan (*contrast*) dengan konsep *rule of man*. Dalam *modern constitutional state*, salah satu ciri negara hukum (*the rule of law atau rechtsstaat*)¹⁷ ditandai dengan pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern.¹⁸

Sebagaimana Julius Stahl, pembagian atau pemisahan kekuasaan adalah salah satu elemen penting teori negara hukum Eropa Kontinental.¹⁹ Hadirnya ide pembatasan kekuasaan itu tidak terlepas dari pengalaman penumpukan semua cabang kekuasaan negara dalam tangan satu orang sehingga menimbulkan kekuasaan yang absolut.²⁰

¹⁷ Marjanne Termorshutzen Artz, *The Concept of Rule of Law*, Jurnal Jentera Edisi 3, Tahun II, November, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan RI, 2006), hlm. 11.

¹⁹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 57.

²⁰ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 73.

Misalnya perkembangan dalam perkembangan sejarah ketatanegaraan Inggris, raja pernah berkuasa karena menggabungkan tiga cabang kekuasaan negara (*law-giver, the executor of the law, and the judge*) dalam satu tangan.²¹ Karena itu, sejarah pembagian kekuasaan negara bermula dari gagasan pemisahan kekuasaan kedalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut).²²

Berhubung dengan pembatasan kekuasaan itu, Miriam Budiardjo dalam buku “Dasar-Dasar Ilmu Politik” membagi kekuasaan secara vertikal dan horizontal.²³ Secara vertikal, kekuasaan dibagi berdasarkan tingkatan atau hubungan antar tingkatan pemerintahan. Sementara secara horizontal, kekuasaan menurut fungsinya yaitu dengan membedakan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif dan yudikatif.²⁴

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali diungkapkan oleh John Locke dalam buku “*Two Treaties of Civil Government*”. Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.

²¹ *Ibid*, hlm. 74.

²² Mohd. Mahfud MD., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Rieneke Cipta, 2001), hlm. 72.

²³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan Ke-29, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka UWna, 1989), hlm. 138.

²⁴ *Ibid*

Selanjutnya, konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Laws)*. Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.²⁵ Konsepsi yang diajarkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran Trias Politica.

Jika dibandingkan konsep pembagian kekuasaan Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1785), perbedaan mendasar pemikiran keduanya: Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif sedangkan Montesquieu memandang kekuasaan yudikatif berdiri sendiri.²⁶ Montesquieu sangat menekankan kebebasan badan yudikatif karena ingin memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara yang pada masa itu menjadi korban despotis raja-raja Bourbon.²⁷ Sementara pemikiran Locke sangat dipengaruhi praktek ketatanegaraan Inggris yang meletakkan kekuasaan peradilan tertinggi di lembaga legislatif, yaitu *House of Lord*.

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar* Op.cit., hlm. 152.

²⁶ Benny K. Harman, *Konfigurasi Politik dan Kekuasaan Kehakiman*, (Jakarta: Elsam, 1997), hlm. 49.

²⁷ Frans Magnin Suseno, *Etika Politik; Prinsip-Prinsip Model Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta-Gramedia, 1991), hlm. 223-231.

Sedikit berbeda dengan Locke dan Montesquieu, van Vollenhoven membagi kekuasaan negara menjadi empat fungsi, yaitu *regeling*; *bestuur*; *rechtsspraak*, dan *politie*. Pembagian keempat kekuasaan negara itu kemudian dikenal dengan teori “Catur Praja”.²⁸

Dalam teori itu, yang dimaksud dengan *regeling* adalah kekuasaan negara untuk membentuk aturan. *Bestuur* adalah cabang kekuasaan yang menjalankan fungsi pemerintahan. Sementara itu, *rechtsspraak* merupakan cabang kekuasaan negara yang melaksanakan fungsi peradilan. Yang berbeda dengan teori Locke dan Montesquieu, Vollenhoven memunculkan *politie* sebagai cabang kekuasaan yang berfungsi menjaga ketertiban masyarakat dan bernegara.

Kajian lebih jauh atas pendapat Locke, Montesquieu, Vollenhoven bukan pada perbedaan cabang kekuasaan negara tersebut. Apalagi, realitas menunjukkan bahwa masalah ketatanegaraan semakin kompleks. Karenanya, pembagian kekuasaan negara secara konvensional yang mengasumsikan hanya ada tiga cabang kekuasaan di suatu negara (eksekutif, legislatif dan yudikatif) sudah tidak mampu lagi menjawab kompleksitas yang muncul dalam perkembangan negara modern.²⁹ Perkembangan hukum tata negara modern (*modern constitutional theory*) membuktikan, cabang-cabang kekuasaan negara semakin berkembang dan pola hubungannya pun semakin *complicated*.

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, (Jakarta: Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 15.

²⁹ Denny Indrayana, *Komisi Negara: Evaluasi Kekinian Tantangan Masa Depan*, Jurnal Yustisia, Edisi XVI Nomor 2, Juli –Desember, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, hlm. 6.

Namun, kajian teoretis dalam cabang kekuasaan yang dikemukakan Locke, Montesquieu, dan Vollenhoven lebih kepada hubungan antar cabang kekuasaan tersebut, yaitu apakah masing-masing cabang kekuasaan negara tersebut terpisah antara cabang kekuasaan yang satu dengan lainnya, atau diantaranya masih punya hubungan untuk saling bekerja sama. Untuk melihat hubungan antara keduanya, dapat didalami dari teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), pembagian kekuasaan (*distribution of power atau division of power*), dan *check and balances*.

Secara umum “pemisahan kekuasaan” dalam bahasa Indonesia dimaknai (*separation of power*) dimulai dari pemahaman atas teori Trias Politica Montesquieu. Hal itu muncul dari pemahaman pendapat Montesquieu yang menyatakan, “*when the legislative and the executive powers are united in the same person, or in the some body of magistrate, there can be liberty*”.

Tidak terbantahkan, pandangan Montesquieu memberikan pengaruh yang amat luas dalam pemikiran kekuasaan negara. Pendapat Montesquieu yang dikutip dimaknai bahwa cabang-cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah atau tidak punya hubungan sama sekali. Dengan pemahaman seperti itu, karena sulit untuk membuktikan ketiga cabang kekuasaan itu betul-betul terpisah satu dengan lainnya, banyak pendapat yang mengatakan bahwa

pendapat Montesquieu tidak pernah dipraktekkan secara murni³⁰ atau tidak pernah dilahirkan dalam fakta, tidak realistis dan jauh dari kenyataan.³¹

Karena itu Jimly Asshidiqie menyatakan³² :

“Konsepsi Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kedua kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahwa ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama yang lainnya sesuai dengan prinsip *checks and balances*”.

Jika disimak secara cermat, Montesquieu tidak menyatakan bahwa antara cabang kekuasaan negara yang ada tidak punya hubungan satu sama lainnya. Montesquieu lebih menekankan pada masalah pokok, cabang-cabang kekuasaan negara tidak boleh berada dalam satu tangan atau dalam satu organ negara.

Namun secara umum dipahami, Montesquieu menghendaki pemisahan yang amat ketat di antara cabang-cabang kekuasaan negara, yaitu satu cabang kekuasaan hanya mempunyai satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dilaksanakan oleh satu cabang kekuasaan negara saja. Padahal, Montesquieu menghendaki agar fungsi satu cabang kekuasaan negara tidak dilakukan oleh cabang kekuasaan lain atau dirangkap oleh cabang kekuasaan negara yang lain.

³⁰ Kotan Y. Stefanus, *Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Pemerintahan Negara (Dimensi Pendekatan Politik Hukum terhadap Kekuasaan Presiden Menurut Undang-Undang Dasar 1945)*, (Yogyakarta: Penerbitan Universitas Atma. Jaya, 1998), hlm 30.

³¹ Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 17.

³² *Ibid*, hlm. 36

Dengan banyaknya kritikan terhadap *separation of power*, teori Trias Politica dijelaskan dengan teori “pembagian kekuasaan” (*distribution of power atau division of power*). Teori ini digunakan oleh para pemikir hukum tata negara dan ilmu politik karena perkembangan praktik ketatanegaraan tidak mungkin lagi suatu cabang kekuasaan negara benar-benar terpisah dari cabang kekuasaan yang lain. Bahkan dalam pandangna John A. Garvey dan T. Alexander Aleinikoff, menyebut pembagian kekuasaan dengan “*separation of functions*”.³³

Pendapat Garvey dan Aleinikoff melihat bahwa dalam teori Trias Politica tidak mungkin memisahkan secara ketat cabang-cabang kekuasaan negara. Oleh karena itu, yang paling mungkin adalah memisahkan secara tegas fungsi setiap cabang kekuasaan negara bukan memisahkannya secara ketat seperti tidak punya hubungan sama sekali.

Setelah mendalami banyak literatur tentang pembatasan kekuasaan negara, Jimly Asshiddiqie menilai bahwa istilah-istilah *separation of power*, *distribution of power/division of power* sebenarnya mempunyai arti yang tidak jauh berbeda. Untuk menguatkan penilaian tersebut Asshiddiqie mengutip O. Hood Phillips dan kawan-kawan yang menyatakan, *the question whether the separation of power (i.e. the distribution of power of the various power of government among different organs)*.³⁴

Karena pendapat itu, Asshiddiqie mengatakan, Hood Phillips mengidentikkan kata *separation of power* dengan *distribution of power*. Oleh

³³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum.....*, Op. Cit., hlm. 19.

³⁴ *Ibid*

karena itu, kedua kata tersebut dapat saja dipertukarkan tempatnya.³⁵ Tidak hanya itu, Peter L. Strauss cenderung, mempersamakan *distribution of power* dengan *check and balances*.³⁶

Berdasarkan pendapat Peter L. Strauss tersebut *check and balances* dalam upaya menciptakan relasi konstitusional untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan³⁷ diantara cabang-cabang kekuasaan negara untuk membangun keseimbangan hubungan dalam praktik penyelenggaraan negara.

Jika dalam teori pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan lebih menggambarkan kejelasan posisi tiap cabang kekuasaan negara dalam menjalankan fungsi-fungsi konstitusionalnya, *check and balances* lebih menekankan kepada upaya membangun mekanisme perimbangan untuk saling kontrol antar cabang kekuasaan negara. Bagaimanapun, mekanisme *check and balances* hanya dapat dilaksanakan sepanjang punya pijakan konstitusional guna mencegah kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh cabang-cabang kekuasaan negara.

Kemudian secara prinsipil, demokrasi merupakan sistem pemerintahan yang mengizinkan rakyatnya untuk mengambil bagian penting dalam proses pemerintahan. Pemilihan bentuk “demokrasi” dalam pemerintahan Yunani Kuno merupakan upaya untuk menghindari tirani maupun anarki. Akan tetapi,

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*, hlm. 296

³⁷ Bivitri Susanti, *Hakim atau Legislator?*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2006), hlm. 3.

bukan berarti pemilihan bentuk demokrasi ini merupakan satu-satunya jalan terbaik untuk menghindari upaya penyelewengan kekuasaan para penguasa. Bahkan demokrasi, menurut James Madison-Bapak Konstitusi Amerika, tidak mungkin lepas dari 2 ancaman, diktator mayoritas dan tirani minoritas.³⁸ Ibarat 2 sisi mata uang, di samping kelemahan pasti ada kelebihanannya.

Menurut Robert A. Dahl, dibanding alternatif manapun yang mungkin ada, setidaknya demokrasi memiliki keunggulan yang mungkin ada, setidaknya demokrasi memiliki keunggulan dalam 10 hal, yaitu :³⁹

1. Menghindari tirani.
2. Menjamin hak asasi.
3. Menjamin kebebasan umum.
4. Menentukan nasib sendiri.
5. Otonomi moral.
6. Menjamin perkembangan manusia.
7. Menjaga kepentingan pribadi yang utama.
8. Persamaan politik.
9. Menjaga perdamaian.
10. Mendorong kemakmuran.

Menurut Mc Iver,⁴⁰ “Demokrasi bukanlah cara memerintah, apakah itu oleh mayoritas atau yang lainnya. Akan tetapi, demokrasi merupakan sebuah cara penentuan siapa yang akan memerintah”. Dengan kata lain dapat

³⁸ Abd Rohim Ghavili, “Mengapa Harus Demokrasi”, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0310/30/0pini/651122.htm>

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ Mc Iver. *Jaring-Jaring Pemerintahan*, Diterjemahkan oleh Dra. Lana Blasyim, Cet. II, (Jakarta : Aksara. Baru, 1983), hlm. 212.

dikatakan bahwa apapun bentuk pemerintahannya (apakah itu monarki ataupun aristokrasi), penentuan pemimpinnya (termasuk jika terjadi pergantian pemimpin karena dianggap tidak mampu) dilakukan sesuai dengan kehendak rakyat tanpa perlu terjadi kekerasan (damai).

Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandalkan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh, dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi itu bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya, kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arahan yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.

Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu pada dasarnya juga diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, bahkan negara yang baik diidealkan pula agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya. Keempat ciri itulah yang tercakup dalam pengertian kedaulatan rakyat; diselenggarakan untuk rakyat, oleh rakyat sendiri, serta dengan terus membuka diri dengan melibatkan seluas mungkin peran serta rakyat dalam penyelenggaraan negara.⁴¹

Dalam teori maupun praktek di Indonesia, fungsi pelaksanaan asas kedaulatan rakyat lazim terkait dengan Pemilihan Umum. Hal ini tegaskan berulang-ulang dalam TAP MPR No. VII/MPR/1973, TAP MPR NO. VII/MPR/1978 dan dalam Pasal 1 TAP MPR No. VII/MPR/1973, dinyatakan

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *“Demokrasi dan Nomokrasi : Prasyarat Menuju Indonesia Baru”*, Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi (Serpihan Pemikiran Hukum, Media dan HAM, Cetakan ke- 4 (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 293-294.

bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan berdasarkan Demokrasi Pancasila sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara Indonesia.

Dalam Pasal 1 Ayat (1) TAP MPR No. VII/MPR/1978 juga ditegaskan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila baik dalam Pasal 1 Ayat (2) TAP MPR No. II/MPPR/1988. Artinya, secara yuridis, Pemilihan Umum di Indonesia memang dimaksudkan sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁴²

Dengan menggunakan konstruksi pemikiran A. Hamid S. Attamimi⁴³ secara konsisten, maka Pemilihan Umum yang diselenggarakan setiap 5 tahun sekali haruslah dipahami sebagai pemilihan oleh dan untuk rakyat yang diperintah, bukan rakyat yang berdaulat. Dengan demikian, Pemilihan Umum dapat disebut sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat yang bersifat langsung. Dalam sistem hukum Indonesia, kedaulatan rakyat yang bersifat langsung itu dilakukan dengan 2 cara yang masing-masing ditujukan dengan maksud untuk membentuk MPR (termasuk juga DPR) dan untuk menetapkan UUD.

Untuk tujuan pertama, membentuk MPR, diadakan Pemilihan Umum, dan untuk tujuan terakhir, menetapkan UUD, diadakan Pemilihan Umum, dan untuk tujuan terakhir, menetapkan UUD, diadakan referendum (Pasal 37 UUD 1945 sebelum perubahan jo TAP MPR No. IV/MPR/1983 tentang

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia (Pergeseran keseimbangan antara Individualisme dan kolektivisme dalam kebijakan Demokrasi Politik dan Demokrasi Otonomi selama Tiga Masa Demokrasi, 1945-1980-an*, Cetakan ke-1, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru van Hoeve, 1994), hlm. 84.

⁴³ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam.....*Op, Cit., hlm. 82

Referendum dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 tentang Referendum). Dengan demikian, kedua ketentuan itu dapat dikatakan telah memenuhi kehendak rakyat yang berdaulat.⁴⁴

Baik pendapat A. Hamid S. Attamimi maupun Jimly Asshiddiqie, sama-sama didasarkan pada UUD 1945 sebelum diadakan perubahan, yang mana kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR. Setelah diadakan Perubahan III UUD 1945 pada tanggal 10 November 2001, kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya menurut UUD (Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945).

Dengan perubahan tersebut, MPR tidak lagi memiliki kedudukan yang eksklusif sebagai satu-satunya instansi pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat. Selain MPR, ada lembaga-lembaga negara lain yang juga merupakan pelaku pelaksana kedaulatan rakyat, misalnya, Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah juga pelaku atau pelaksana kedaulatan rakyat termasuk juga pelaksanaan referendum untuk meminta terlebih dahulu persetujuan rakyat berkenaan dengan rencana perubahan UUD 1945.⁴⁵

Pemilihan umum menurut Reinholf Zippelius, harus secara efektif menentukan siapa-siapa yang memimpin negara dan arah kebijakan apa yang mereka ambil, serta bahwa dalam demokrasi, pendapat umum (*diöffentliche Meinung*) memainkan peranan penting.⁴⁶

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam.....Op, Cit.*, hal. 85-86.

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD'45 Setelah Perubahan Keempat*, Cetakan Ke-II (Jakarta : Yasrif Watampone, 2003), hlm. 3-4.

⁴⁶ *Ibid*

2. Konsep

Dalam penelitian hukum kerangka konseptual diperoleh dari peraturan perundang-undangan atau melalui usaha untuk membentuk pengertian-pengertian hukum. Apabila kerangka konseptual tersebut diambil dari peraturan perundang-undangan tertentu maka biasanya kerangka konseptual itu sekaligus merumuskan definisi-definisi tertentu, yang dapat dijadikan pedoman operasional di dalam proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan konstruksi data.

Kerangka konseptual dalam merumuskan atau membentuk pengertian-pengertian hukum, kegunaannya tidak hanya terbatas pada penyusunan kerangka konseptual saja, akan tetapi bahkan pada usaha merumuskan definisi-definisi operasional di luar peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, konsep merupakan unsur pokok dari suatu penelitian.⁴⁷

Agar terdapat persamaan persepsi dalam membaca Tesis ini, maka dipandang perlu untuk menjelaskan apa yang dimaksud dengan konsep-konsep dibawah ini :

a. Kewenangan

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa Belanda. Authority dalam Black S Law Dictionary diartikan sebagai berikut :

⁴⁷ Koentjaraningrat, *Metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 24.

Legal power; a right to command or to act; the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.

(Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

“*Bevoegdheid*” dalam istilah Hukum Belanda, Phillipus M. Hadjon memberikan catatan berkaitan dengan penggunaan istilah “wewenang” dan “*bevoegdheid*”. Istilah “*bevoegdheid*” digunakan dalam konsep hukum privat dan hukum publik, sedangkan “wewenang” selalu digunakan dalam konsep hukum publik.

Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry mendefinisikan wewenang sebagai kuasa, hak atas; berwenang; berkuasa; berhak atas; wewenang; kekuasaan.⁴⁸

Phillipus M. Hadjon juga menyebutkan bahwa :

Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (pasal 1 angka 6 UU no.5 tahun 1986 menyebutnya : wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha Negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Apabila kewenangan itu kurang sempurna, berarti bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan itu, tidak sah menurut hukum. Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak.⁴⁹

⁴⁸ Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, “Kamus Ilmiah Populer”, (Surabaya: Penerbit Arkola, 1994). hlm. 783.

⁴⁹ Phillipus M. Hadjon dkk. “*Pengantar Hukum Administrasi Negara*” Cet. 11. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press Yogyakarta, 2011). hlm. 130.

Prajudi Atmosudirdjo mendefinisikan kewenangan sebagai berikut :

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislative (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri atas beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Kewenangan di bidang kehakiman atau kekuasaan mengadili sebaiknya kita sebut kompetensi atau yuridiksi saja.⁵⁰

Dari penjelasan di atas dapat diambil pemahaman bahwa dalam kewenangan terdapat beberapa wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public, misalnya wewenang untuk menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama Menteri, sedangkan kewenangan tetap berada di tangan Menteri (delegasi wewenang).⁵¹

b. Sengketa Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Pada hakikatnya, sengketa hasil Pilkada merupakan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dalam Pasal 94 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 yang dimaksud dengan keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan adalah hanya yang berkenaan dengan hasil penghitungan suara

⁵⁰ Prajudi Atmosudirdjo, "Hukum Administrasi Negara" Cet. 9 (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1988). hlm. 76.

⁵¹ Ibid

yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

c. Mahkamah Konstitusi

Perubahan UUD 1945 melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman, yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 Ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut :

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

Berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Konstitusi, Pasal 24 C menegaskan bahwa, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum serta juga memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UUD.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk mendapatkan data guna menguraikan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Padang Tahun 2013, maka jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif.

Menurut Sunaryati Hartono, dalam penelitian hukum normatif dapat mencari asas hukum, teori hukum dan pembentukan asas hukum baru.⁵² Sedangkan menurut Bagir Manan, penelitian normatif adalah penelitian terhadap kaedah dan asas hukum yang ada.⁵³

2. Sumber Data

Penelitian ini diarahkan sebagai penelitian hukum normatif, yaitu penelitian terhadap bahan pustaka atau data sekunder, yang terdiri dari :⁵⁴

1. Bahan Hukum Primer

Yaitu mencakup peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang diteliti, seperti: Undang-Undang Dasar 1945, Ketetapan-Ketetapan MPR dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan Mahkamah

⁵² C.F.G. Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Ke-20*, (Bandung: Alumni, 1994) hlm. 12.

⁵³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), h1m. 13.

⁵⁴ *Ibid*

Konstitusi Republik Indonesia dalam menyelesaikan sengketa penetapan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah.

2. Bahan Hukum Sekunder

Dalam hal ini akan dikumpulkan data dari hasil karya ilmiah para sarjana dan hasil-hasil penelitian yang berhubungan dengan Kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan diambil dari majalah, media online, surat kabar untuk penunjang informasi dalam penelitian.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- 1) Penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu melalui penelusuran peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen maupun buku-buku ilmiah yang sesuai dengan objek yang akan diteliti.
- 2) Penelitian lapangan (*field research*), penelitian ini dilakukan guna memperoleh data primer tentang pokok-pokok pengaturan mengenai pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam menyelesaikan Perselisihan Hasil Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Padang.

4. Analisis Data

Setelah data terkumpul dan dirasa telah cukup lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisa data. Teknis data yang dipakai adalah teknis analisis kualitatif. Analisis secara kualitatif dimaksudkan bahwa analisis tidak tergantung dari jumlah berdasarkan angka-angka, melainkan data dalam bentuk kalimat-kalimat melalui pendekatan yuridis normatif.

Setelah data diolah langkah selanjutnya dilakukan interpretasi data untuk menarik kesimpulan dari kenyataan yang ditemui di lapangan. Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasikan data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, sehingga diharapkan dapat menjawab segala permasalahan hukum yang diajukan dalam tesis ini secara lengkap.

