

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PASAL 9 HURUF A UNDANG-
UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR BUPATI DAN WALIKOTA**

SKRIPSI



Oleh :

NUR ALFIAH HAMZAH

NIM : 14410652

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**POLITIK HUKUM PENGATURAN PASAL 9 HURUF A UNDANG-
UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR BUPATI DAN WALIKOTA**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

NUR ALFIAH HAMZAH

No.Mahasiswa : 14410652

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018



**“POLITIK HUKUM PENGATURAN PASAL 9 HURUF A UNDANG-
UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN
GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA”**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 26 April 2018

Yogyakarta, 26 april 2018
Dosen Pembimbing Tugas Akhir

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Saifudin', written over a horizontal line.

(Saifudin, Dr., SH., MH.)

NIP : 864100101



**SISTEM REKRUTMEN CALON KEPALA DAERAH OLEH PARTAI
POLITIK MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015
TENTANG PEMILU KEPALA DAERAH**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/ Pendaran
Pada Tanggal 17 Oktober 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 18 Oktober 2018

Tim Penguji

- | | | |
|------------|-------------------------------------|---|
| | | Tanda Tangan |
| 1. Ketua | : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. |  |
| 2. Anggota | : Dr. Drs. H. Munthuha, S.H., M.Ag. |  |
| 3. Anggota | : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum |  |

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,

(Dr. Abd. Jamil, S.H., M.H)

NIK. 904100102



**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

Bismillahirrohmanirrohim

Yang bertanda tangan di bawah ini, Saya :

Nama : **Nur Alfiah Hamzah**

Nim : **14410652**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul : **POLITIK HUKUM PENGATURAN PASAL 9 HURUF A UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR BUPATI DAN WALIKOTA**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin hasil yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur "penjiplakan karya ilmiah(plagiat)"
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Perpustakaan di Lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi baik administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan hak-hak dan kewajiban saya, di depan majelis atau tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 18 Oktober 2018

Yang bertanda tangan di bawah ini,



NUR ALFIAH HAMZAH

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Nur Alfiah Hamzah
2. Tempat Lahir : Polewali
3. Tanggal Lahir : 02 November 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Taman Siswa Gang. Brojodimeji,
Mergangsang Kidul, MG II/1388 RT 73 RW 23 Yogyakarta (Kost Putri
Zahra)
7. Alamat Asal : Jalan Kemakmuran No. 202 Pasar Baru
Polewali Sulawesi Barat
8. Identitas Orang Tua/Wali :
 - a. Nama Ayah : Hamzah Dommeng
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Sarina Saggaf
Pekerjaan Ibu : Wiraswasta
9. Alamat Orang Tua : Jalan Kemakmuran No. 202 Pasar Baru
Polewali Sulawesi Barat
10. Riwayat Pendidikan :
 - a. SD : SDN No. 001 Polewali
 - b. SLTP : MTS Plus Darul Ulum Jombang
 - c. SLTA : MA Miftahul Huda Kepanjen Malang
11. Organisasi : a. Kader Himpunan Mahasiswa Islam
Komisariat FH UII (Periode 2014-2016)
b. Anggota Unit Putri HMI Komisariat FH UII (Periode 2016-2017)

Yogyakarta, 22 April 2018
Yang bersangkutan

(Nur Alfiah Hamzah)

MOTTO

“Berdoalah kepada Allah dalam keadaan yakin akan dikabulkan, dan ketahuilah bahwa Allah tidak mengabulkan doa dari hati yang lalai”

(HR. Tirmidzi No. 3479)

“Tidak ada yang mampu menolak takdir kecuali Doa”

(HR. Tirmidzi. 2065)

“hasbunAllahu wa ni'mal wakiil- cukuplah Allah menjadi penolong kami dan Allah adalah sebaik-baik pelindung”

(Diriwayatkan oleh bukhori dalam bab tafsir Fathul Bari VII/77)

PERSEMBAHAN

Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus

Kepada :

Kedua orangtua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan kasih sayang, pengorbanan, perjuangan, motivasi, dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan serta selalu mendoakan penulis.

(Hamzah Dommeng & Sarina Saggaf)

Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini

Kepada :

- ✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*
- ✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*
- ✓ *Himpunan Mahasiswa Islam...*
- ✓ *Generasi Muda Pencinta Ilmu Pengetahuan...*

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr.Wb

Alhamdulillah dan rasa syukur adalah kata yang pantas untuk penulis ucapkan kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahnya kepada penulis hingga penulis akhirnya dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul: “**Politik Hukum Pengaturan Pasal 9 Huruf (A) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota**”. Tak lupa sholawat serta salam selalu penulis curahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW yang karena berkat perjuangan beliau telah membawa kita dari zaman jahiliyah hingga zaman yang terang benderang seperti saat ini.

Skripsi ini disusun untuk memenuhi persyaratan akademis dengan memperoleh gelar Strata 1 (S1) Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sebagaimana manusia lainnya, penulis menyadari segala kekurangan dan ketidak sempurnaan dalam penulisan skripsi ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun akan penulisterima untuk kemajuan proses belajar penulis kelak di kemudian hari.

Pada kesempatan kali ini pula penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. ALLAH SWT, karena berkat rahmat, hidayah, dan pertolonga-Nya, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Kedua orang tua tersayang, Hamzah Dommeng dan Sarina Saggaf yang selalu memotivasi, tiada henti untuk mendoakan dan membantu penulis

dengan ketulusan hati untuk berjuang dalam menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi;

3. Saifudin, Dr., SH., MH. Selaku dosen pembimbing penulis yang dengan sabar dan ketekunan memberikan pengaruh kepada penulis dalam mengerjakan tugas akhir serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis di Yogyakarta yang dengan ikhlas dan semangat memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;
4. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
5. Aji Nur Prakoso yang telah setia mensupport serta menemani penulis dalam mengerjakan penelitian tugas akhir ini;
6. Saudara-saudara seperjuangan penulis yang telah berjuang bersama-sama, merasakan suka duka, serta banyak membantu penulis langsung dalam melakukan penelitian tugas akhir ini, Nelvia Roza, Sukma Putri Sulistia Ningrum, Jannata Ramadhana, Nova Gamayanti Putri Ahmad, Serly Amanda Putri, Yessika Andriani, Velin Arviandi, firda adliah;
7. Kakak-kakak terbaik penulis yang tiada henti dan lelah dalam memberikan motivasi, pengarahan dan pelajaran hidup, Allan Fatchan G.W SH., M.H., Adlina Adelia SH., M.H, Raisa Rizani SH., M.Kn, Orista Miranti SH;
8. Adik-adikku tersayang yang selalu memberikam semangat, doa, serta bantuan langsung kepada Penulis, Nur Fadillah Hamzah dan Muhammad Alqaybul Zaki;

9. Seluruh sahabat-sahabat penulis yang telah menghiasi hari-hari penulis, Nur Jannah Mustofa, Churil Mawa Shofa, Silvia Rachma Eka Kumala Sari, Amanatillah, Zilvi Arika Rifda, Sania Nur Agustina, Mahmudatus Choiriyah, Ulfa Zulfi Fariska, Uyunu Rahmah, zhulizabela Priwittarani;
10. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam FH UII Retno Widiastuti, Namira, Amalia Karunia, Billy Elanda, teddy saputra, dll yang banyak memberikan masukan dan semangat kepada penulis arti dari perjuangan dan kesederhanaan;
11. Teman-teman seperjuangan KKN Unit 350, Nialita fitri, Fadilah Putri Arafah, Rinjanendra Rizky, Fihan Al Azhari, Diaz, Bintang, Budi, Jerry Febrian;
12. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terima kasih telah menjadi guru bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb

Yogyakarta, 18 Oktober 2018

(NUR ALFIAH HAMZAH)
NIM. 14410652

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
HALAMAN PENGESAHAN.....	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAKSI.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Tinjauan Pustaka	6
E. Metode Penelitian.....	17
F. Sistematika Penulis	19

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM	
PENYELENGGARA PEMILU DI INDONESIA	21
A. Tinjauan Umum Tentang Politik Hukum.....	21
1. Pengertian Politik Hukum	21
2. Letak Politik Hukum	24
3. Konfigurasi Politik Hukum	27
B. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum	31
1. Pemilihan Umum (Pemilu)	31
2. Asas-asas Pemilihan Umum.....	36
3. Pemilu Wujud Demokrasi	37
4. Penyelenggara Pemilihan Umum (Pemilu).....	41
BAB III KEWENANGAN <i>JUDICIAL REVIEW</i> OLEH MAHKAMAH	
KONSTITUSI.....	46
A. <i>Judicial Review</i>	46
B. Sejarah <i>Judicial Review</i>	48
C. Praktek <i>Judicial Review</i> Oleh Mahkamah Konstitusi	52
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA	60
A. Deskripsi Data Risalah Sidang dan Putusan Mahkamah Konstitusi	60
1. Data Risalah Sidang	60
2. Data Putusan Mahkamah Konstitusi	61

B. Arah Politik Hukum Lahirnya Pasal 9 Huruf A UU Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang	63
C. Alasan Mahkamah Konstitusi Membatalkan Norma Pasal 9 Huruf A UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.	70
BAB V PENUTUP	82
A. KESIMPULAN	82
B. SARAN	84
DAFTAR PUSTAKA	85

ABSTRAK

Munculnya Pasal 9 huruf a Undang-Undang 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota merupakan salah satu wujud dan implementasi dari konsep demokrasi yang dicita-citakan oleh bangsa Indonesia. Hal demikian dikarenakan dalam proses Pemilihan Umum melibatkan lembaga negara yaitu Komisi Pemilihan Umum untuk menciptakan Pemilihan Umum yang ideal. Dari konsep pemilu tersebut, harapannya dapat memperoleh pemimpin yang memiliki kapasitas, integritas, kapabilitas dapat terpenuhi. Namun dalam kenyataannya bahwa hadirnya pasal tersebut menimbulkan pro dan kontra. Pro dan kontra tersebut diakibatkan karena redaksi dalam Pasal 9 huruf a dianggap telah memangkas independensi Komisi Pemilihan Umum sebagai lembaga negara yang mandiri dan independen. Munculnya permasalahan tersebut kemudian menggerakkan Komisi Pemilihan Umum untuk mengajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi untuk diuji karena dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berangkat dari permasalahan tersebut, maka muncul pertanyaan: Pertama, Bagaimana arah politik hukum lahirnya Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 tahun 2016? dan Kedua, Mengapa hakim Mahkamah Konstitusi membatalkan norma Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat normatif. Pendekatan yang digunakan peraturan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah bahan data sekunder. Dalam data sekunder meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka. Data yang terkumpul kemudian dianalisa melalui analisis deskriptif-kualitatif. Hasil analisis dalam penelitian ini menyatakan bahwa : Pertama, secara akademis dalam risalah sidang Pasal 9 huruf a UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak memuat alasan dibentuknya pasal tersebut. Intervensi DPR kepada KPU sejatinya mengandung unsur kepentingan politik karena setiap arahan dan petunjuk dari DPR terkait pembuatan peraturan KPU harus diikuti dan dituangkan kedalam peraturan KPU. Terlebih jika kita perhatikan sebagai perbandingan dengan lembaga lain, tidak ada lembaga independen negara yang diharuskan melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan DPR. Sehingga pasal tersebut dijadikan alat untuk mencapai kepentingannya. Kedua, Pasal 9 huruf a bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi yang bersifat mengikat demikian, Menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksana fungsi KPU, in casu dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya, guna mencapai tujuan terselenggaranya pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma undang-undang (yang merupakan produk bersama antara DPR dan presiden) tidak selamanya memuat rumusan yang jelas yang mencerminkan maksud pembentuknya yang dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk mengimplementasikannya.

Kata kunci : Politik Hukum, Pasal 9 huruf a, UU 10/2016, Independensi, KPU.

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Pada umumnya negara-negara modern yang menganut demokrasi konstitusional (negara hukum yang demokrasi) dalam konstitusinya mengatur tentang pemilihan umum. Jika negara tersebut menganut sistem pemerintahan, parlementer, maka pemilihan umum yang diatur dalam konstitusi tersebut adalah untuk memilih wakil-wakil rakyat di lembaga perwakilan, sedangkan apabila negara itu menganut sistem pemerintahan presidensial yang murni, umumnya pemilihan umum tersebut diselenggarakan untuk memilih presiden (kepala eksekutif) dan wakil-wakil rakyat pada lembaga perwakilan.¹

Pemilihan umum merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai suatu negara demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa adanya pemilihan umum.² Terdapat dua jenis atau model demokrasi berdasarkan cara pemerintahan oleh rakyat itu dijalankan, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung dalam arti pemerintahan oleh rakyat itu sendiri dimana keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang sangat kecil, baik dari sisi luas wilayah maupun jumlah penduduk. Demokrasi perwakilan adalah bentuk

¹ Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1993, Hlm. 1.

² *Ibid.*, Hlm. 23.

demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas.³

Pada titik inilah berjalannya demokrasi perwakilan menghendaki adanya pemilu. Pemilu setidaknya merupakan mekanisme untuk membentuk organ negara, terutama organ pembentuk hukum yang akan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan negara. Oleh karena itu, pemilu merupakan bagian yang tidak terpisahkan sekaligus prasyarat demokrasi perwakilan.⁴ Pelaksana pemilu diatur oleh lembaga penyelenggara pemilu yang berdasarkan pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa:

“Pemilihan umum bersifat secara langsung umum, bebas, jujur, dan adil yang diadakan setiap lima tahun sekali dan yang menjadi penyelenggara pemilihan umum haruslah suatu komisi yang bersifat nasional teladan atau independen”. Penyelenggara pemilu harus independen karena mereka harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Oleh sebab itu yang menjadi penyelenggara pemilu sebagaimana diatur dalam pasal 22 e ayat (5) adalah Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional dan tetap mandiri.⁵

Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah nama yang diberikan oleh undang-undang tentang pemilu, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, untuk lembaga penyelenggaraan Pemilu. Berdasarkan alasan itulah, maka KPU tidak dapat disejajarkan dengan lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan serta diberikan oleh Undang-

³ Saleh, *Hukum Acara Sidang Etika Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2017, Hlm. 49.

⁴ *Ibid.*, Hlm. 50.

⁵ *Ibid.*

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.⁶

Dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum telah diatur bahwa pemilu dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri. Tidak ada yang signifikan jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri tersebut telah menegaskan KPU dalam menyelenggarakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh dan intervensi dari pihak manapun.⁷

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu diatur mengenai penyelenggara Pemilihan Umum yang dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan

⁶. Yuswalina dan Kun Budiarti, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016. Hlm. 112.

⁷ *Ibid.*, Hlm. 26.

Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak mana pun.⁸ Berkaitan dengan pemilu, hadirnya Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 merupakan salah satu wujud dan implementasi dari konsep demokrasi yang dicita-citakan oleh bangsa tercinta ini. Dari konsep pemilu itu, harapan masyarakat untuk memperoleh pemimpin yang memiliki kapasitas, integritas, kapabilitas bisa terpenuhi.

Namun ternyata undang-undang tersebut beberapa kali dilakukan revisi dan memakan perjalanan yang cukup panjang untuk disahkan. Undang-undang ini pun masih saja menimbulkan banyak perdebatan pro kontra. Salah satunya terkait bunyi pasal 9 huruf a mengenai tugas dan wewenangan KPU dalam penyelenggaraan pemilihan yang berbunyi *“menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan dewan perwakilan rakyat, dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*.

Munculnya Pasal 9 huruf a Undang-undang No. 10 Tahun 2016 tersebut membuat KPU menjadi tidak mandiri lagi, seperti yang disebutkan pada Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dari itu KPU mengajukan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi, untuk di koreksi ulang UU tersebut.

Judicial Review adalah kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD 1945 yang merupakan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dalam perkara pengujian undang-undang, Mahkamah Konstitusi dapat saja

⁸ *Ibid.*

mengesampingkan, membatalkan atau memaknai materi muatan pasal/ayat/bagian dari sebuah undang-undang. Namun dalam perkembangan hukum acara di Mahkamah Konstitusi, ternyata dalam perkara *Pemilukada* Mahkamah Konstitusi melakukan *pseudo Judicial Review* (pengujian undang-undang semu) di mana Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian terhadap materi muatan/pasal/ayat atau bagian dari suatu undang-undang.⁹

Ketentuan pasal tersebut yang mewajibkan keterlibatan pemerintah dan DPR dalam penyusunan dan penetapan peraturan KPU dapat mengganggu kemandirian serta independensi KPU dalam menjalankan tugas. Dengan hal ini, penulis tertarik untuk melakukan kajian terhadap **”Politik Hukum Pengaturan Pasal 9 Huruf (A) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota.”**

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang penulis paparkan di atas maka permasalahan yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Bagaimana arah politik hukum lahirnya Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 ?
2. Mengapa hakim Mahkamah Konstitusi membatalkan norma Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota ?

⁹Irfan Nur Rachman, *Mahkamah Konstitusi dan Pseudo Judicial Review dalam Perkara Pemilukada*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/110485-ID-mahkamah-konstitusi-dan-pseudo-judicial.pdf>, Diakses terakhir tanggal 02 November 2017. Pada *Jurnal Konstitusi Volume 12*

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui :

1. Untuk mengetahui arah politik hukum lahirnya Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 tahun 2016.
2. Untuk mengetahui Mengapa hakim mahkamah konstitusi membatalkan norma Pasal 9 huruf a UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota.

D. TINJAUAN PUSTAKA

1. Politik Hukum

Definisi atau pengertian politik hukum bervariasi. Namun dengan meyakini adanya persamaan substansif antar berbagai pengertian yang ada, studi ini mengambil pengertian bahwa politik hukum adalah *legal policy* yang akan atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah Indonesia yang meliputi: *pertama*, pembangunan hukum yang berisikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan, *kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum. Dari pengertian tersebut terlihat politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun dan ditegakan.¹⁰

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana

¹⁰ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014. Hlm. 17.

seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*social werkelijkheid*). Akan tetapi, kadang-kadang juga: untuk menjatuhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosial itu.¹¹

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi logeman, sebagai hukum yang berlaku disini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.¹²

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu diubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapat terwujud.¹³

Politik hukum yang dikemukakan oleh Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam sebuah makalahnya yang berjudul *Politik Hukum Nasional* yang

¹¹ Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2014. Hlm. 21.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*, Hlm 22.

disampaikan pada Kerja Latihan Bantuan Hukum (Kalabahu). Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*Legal Police*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu.¹⁴

Politik hukum nasional meliputi (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksanaan hukum dan pembinaan anggotanya (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elite pengambil kebijakan.¹⁵

Apabila kita perhatikan, definisi politik hukum dari Garuda Nusantara di atas merupakan definisi politik hukum yang paling komprehensif di antara definisi-definisi politik hukum yang dipaparkan sebelumnya. Ini disebabkan karena ia menjelaskan secara gamblang wilayah kerja politik hukum yang meliputi: *pertama*, berlakunya politik hukum dan *kedua*, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius constituendum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*. Lebih dari itu, ia menekankan pula pada pentingnya penegakan

¹⁴ *Ibid.*, Hlm. 26-27

¹⁵ *Ibid.*

fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum, suatu hal yang tidak di singgung oleh para ahli sebelumnya.¹⁶

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia, sosio-kultural, dan *political will* dari masing masing pemerintah. Dengan kata lain politik hukum, politik hukum bersifat lokal dan particular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal (berlaku seluruh dunua).¹⁷

Jika ada pertanyaan tentang hubungan kasualitas antara hukum dan politik atau pertanyaan tentang apakah hukum yang memengaruhi politik ataukah politik yang memengaruhi hukum, maka paling tidak ada tiga macam jawaban dapat menjelaskannya. *Pertama* hukum determinan atas politik dalam arti bahwa kegiatan-kegiatan politik diatur oleh dan harus tunduk pada aturan-aturan hukum. *Kedua*, politik determinan atas hukum, karena hukum merupakan hasil atau kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling berinteraksi dan (bahkan) saling bersaing. *Ketiga*, politik dan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan berada pada posisi yang derajat determinasinya seimbang antara yang satu dengan yang lain, karena meskipun hukum merupakan produk keputusan politik, tetapi begitu hukum ada maka semua kegiatan politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum.¹⁸

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, Hlm. 28.

¹⁸ Mahfud MD, *Politik Hukum ...*, *Op.Cit.*, Hlm. 16.

2. Pemilihan Umum (Pemilu)

Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila (Demokrasi Pancasila) dalam Negara republik Indonesia.¹⁹ pemilu tidak sekedar memilih wakil-wakil rakyat, tetapi juga memilih Presiden dan Wakil Presiden yang bertugas menjalankan pemerintahan. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan dua sistem pemilu, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis.²⁰

Pemahaman terhadap makna dari pemilu akan lebih jelas apabila kita tahu tentang pengertian dari pemilu itu sendiri. Sebelum kita mengetahui pengertian pemilu dari para ahli, terlebih dahulu kita ketahui pengertian pemilu secara bahasa. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pemilu diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara.²¹

Melalui pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis, maka diharapkan pergantian pemerintahan juga dapat dilaksanakan secara tertib dan damai. Selain itu dengan dilaksanakannya pemilihan umum merupakan satu sarana untuk menilai kualitas demokrasi pada suatu negara, selain adanya berbagai macam kebebasan (kebebasan berpendapat, kebebasan pers, dan kebebasan dalam beragama) dan persamaan di depan hukum. Sulastomo mengemukakan bahwa dengan pemilihan umum, sebuah negara diyakini dapat

¹⁹ Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Referendum*, IND-HILL-CO, Jakarta, 1986. Hlm. 1.

²⁰ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. Hlm. 160.

²¹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Pemilihan Umum di Indonesia Teori Konsep dan Isu Strategis*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015. Hlm. 49.

membangun bangsa sesuai dengan aspirasi rakyatnya secara berkelanjutan, tertib dan aman. Dengan pemilihan umum dapat tercipta suasana kehidupan berbangsa dan bernegara yang dapat melindungi hak-hak setiap warga negara, sehingga mampu mendorong kreativitas setiap individu untuk ikut berperan dalam membangun bangsanya.²²

Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum menurut Rose dan Mossawir antara lain:²³

1. Menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung;
2. Sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah;
3. Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa;
4. Sarana rekrutmen politik; dan
5. Alat untuk memperjuangkan kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.

Namun, apapun dasar pertimbangan dan kondisi dalam memutuskan suatu sistem pemilu, Donald L. Horowitz mengatakan bahwa sistem pemilu yang baik haruslah memperhatikan hal-hal yang ditetapkan sebagai berikut:²⁴

1. Perbandingan Kursi dengan Jumlah Suara;
2. Akuntabilitasnya bagi Konstituen (Pemilih);
3. Memungkinkan pemerintah dapat bertahan;
4. Menghasilkan pemenang mayoritas;
5. Membuat koalisi antaretnis dan antaragama; dan
6. Minoritas dapat duduk di jabatan publik.

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum, (pemilu) merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Tujuan pemilu tidak lain adalah untuk

²² *Ibid.*, Hlm. 50.

²³ *Ibid.*, Hlm. 53.

²⁴ *Ibid.*, Hlm. 58

mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di badan perwakilan rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikut sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.²⁵

Pada umumnya, cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan melalui pengangkatan (penunjukan) atau pengangkatan biasa disebut sebagai sistem pemilihan mekanis. Akan tetapi, pelaksanaan kedua sistem tersebut tidak sama di semua negara karena biasanya disesuaikan dengan masing-masing negara.²⁶ Dalam pemilihan mekanis, menurut wolhoff, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu inilah yang sama. Individu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu :

1. Sistem proporsional

Sistem pemilihan proporsional adalah suatu sistem pemilihan di mana kursi yang tersedia di Parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi peserta pemilihan umum) sesuai dengan perimbangan perolehan suara yang didapat partai politik/organisasi peserta pemilihan bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan “sistem berimbang”.²⁷

2. Sistem distrik

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan

²⁵ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, Hlm. 121.

²⁶ *Ibid.*, Hlm. 124.

²⁷ *Ibid.*, Hlm. 125

jumlah kursi yang tersedia di parlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memilih satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik/organisasi peserta pemilihan umum.²⁸

Sistem pemilu merupakan salah satu keputusan kelembagaan yang penting bagi negara-negara yang berupaya untuk menegakan keberadaban dan kualitas sistem politik. Karena sistem pemilu akan menghasilkan logika-logika politik atas tata laksana administrasi, berjalannya birokrasi, hinggap tumbuh dan berkembangnya *civil society* didalam sistem itu selanjutnya. Oleh karena itu, Pemilu menjadi sarana yang efektif untuk menentukan kepemimpinan nasional yang melibatkan seluruh warga negara.²⁹

3. *Judicial Review*

Istilah “hak menguji” berbeda dengan “*Judicial Review*”. Kalau kita berbicara mengenai “hak menguji” orientasinya ialah ke kontinental Eropah (Belanda), sedangkan “*Judicial Review*” orientasinya ialah ke Amerika Serikat. Walau tujuannya sama, dalam perkembangan selanjutnya apa yang dilaksanakan oleh negara eropa yang menganut sistem *civil law* berbeda dengan negara-negara yang menganut sistem common law.³⁰

Dalam konsep pengujian undang-undang, khususnya berkaitan dengan pengujian oleh kekuasaan kehakiman, perlu dibedakan pula antara istilah ‘*Judicial Review*’ dan ‘*Judicial Preview*’. *Review* berarti memandang, menilai, atau menguji kembali, yang berasal dari kata *re* dan *view*. Sedangkan *pre* dan *view* atau

²⁸ *Ibid.*, Hlm. 126-127.

²⁹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata... Op.Cit.*, Hlm. 155

³⁰ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009. Hlm. 115.

preview adalah kegiatan memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.³¹

Dalam hubungan dengan objek undang-undang, dapat dikatakan bahwa saat ketika undang-undang belum resmi atau sempurna sebagai undang-undang yang mengikat untuk umum, dan saat ketika undang-undang itu sudah resmi menjadi undang-undang, adalah dua keadaan yang berbeda. Jika undang-undang itu sudah sah sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya dapat disebut sebagai *Judicial Review*. Akan tetapi, jika statusnya masih sebagai rancangan undang-undang dan belum diundangkan secara resmi sebagai undang-undang, maka pengujian atasnya tidak dapat disebut sebagai *Judicial Review*, melainkan *Judicial Preview*.³²

Dari sudut pandang ini, dasar tujuan dari hak menguji adalah melindungi konstitusi dari pelanggaran atau penyimpangan yang mungkin dilakukan oleh badan legislatif atau tindakan tindakan eksekutif. Dengan kata lain, hak menguji itu diperlukan untuk memprtahankan “*supremacy of the constitution.*” Jadi hak menguji hanya relevan jika dipenuhi dua syarat: pertama, harus terdapat konstitusi tertulis yang dianggap sebagai hukum dan mempunyai kedudukan sebagai hukum tertinggi. Kedua, konstitusi tertulis itu harus bersifat *rigid*, atau yang hanya dapat diubah melalui tata cara khusus yang berbeda dengan cara berbeda dengan cara mengubah undang-undang.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, Hlm. 116.

Dalam rangka *Judicial Review* ini hakim berhak melarang dan membatalkan tindakan-tindakan pemerintah yang:³³

- a. Dilakukan secara sewenang-wenang (*arbitrary*), semau-maunya dan berganti-ganti (*capricious*), penyalahgunaan wewenang diskresioner (*abuse of discretion*) dan lain-lain tindakan yang tidak sesuai dengan hukum.
- b. Bertentangan dengan hak-hak konstitusional, bertentangan dengan wewenang/kekuasaan, *previlege* atau immunitas.
- c. Melampaui batas wewenangnya telah ditentukan oleh undang-undang atau tidak didasarkan pada suatu hak apapun
- d. Dilakukan tanpa memperhatikan atau menuruti prosedur yang telah ditentukan oleh hukum.

Tidak didukung oleh kebenaran didalam fakta-fakta persoalan yang bersangkutan yang merupakan suatu "*substantial evidence*" dalam tindakan pemerintah tersebut.

Wacana *Judicial Review* dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebenarnya bukan hal baru. Konsep itu pertama kali diusulkan oleh Muh. Yamin pada rapat BPUPKI ketika membahas rancangan UUD 1945. Adanya usul mengenai JR tersebut mengindikasikan bahwa sebagian the founding fathers menginginkan terciptanya sebuah sistem pemerintahan yang berimbang, menjunjung tinggi supermasi konstitusi, dan melindungi HAM. Ketika itu Yamin mengusulkan agar dalam Uud 1945 dicantumkan ketentuan Mahkamah Agung berhak menetapkan bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan UUD. Tetapi usul Yamin di tolak oleh Soepomo. Alasan penolakan Soepomo antara lain: *Pertama*, Tidak ada kebulatan pendapat di para ahli hukum tata negara dalam soal itu; *kedua*, kewenangan JR Undang-undang terhadap Undang-undang Dasar oleh MA merupakan konsekuensi dari sistem trias yang mengnut prinsip *Seoaration of power*; *ketiga*, pengujian Undang-undang terhadap Undang-undang

³³ *Ibid.*, hlm. 119-120.

dasar sesungguhnya bukanlah persoalan yuridis melainkan politis; *keempat* faktor sumber daya manusia (*skill*) ahli-ahli hukum yang masih terbatas sehingga dianggap belum dapat menjalankan kewenangan tersebut. Mengingat alasan ini akhirnya Moh. Yamin pun terlihat terpengaruh dan mengurungkan niatnya untuk meneruskan pembahasan JR sampai masa persidangan terakhir BPUPKI.³⁴

Berbicara tentang *Judicial Review* di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dan pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan undang-undang. Sebab, *Judicial Review* itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undang yang tersusun hirarkis, pengujian oleh lembaga yudisial dalam *Judicial Review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. *Judicial Review* tidak bisa dioprasionalkan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis.

Judicial Review hal yang sangat penting untuk menjamin konsistensi politik hukum nasional sebagai aliran dari konstitusi. Apalagi jika diingat bahwa arti konstitusi itu mencakup semua peraturan tentang organisasi negara yang bisa berbentuk: *pertama*, tertulis: (a) dalam dokumen khusus (UUD). (b) dalam dokumen tersebar (peraturan perundang-undangan lain). *Kedua* tak Tertulis: (a) Konvensi. (b) Adat. Dengan demikian, konstitusi itu sebenarnya bukan saja mencakup peraturan perundang-undangan lainnya yang juga tertulis. Hanya saja, UUD merupakan dokumen khusus sedangkan yang lainnya merupakan dokumen lainnya yang tersebar. Sebaran dokumen tertulis itu harus tersusun secara hirarkis

³⁴ Nurainun Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010. hlm. 202.

agar lembaga yang berwenang membuatnya dan derajatnya didalam peraturan perundang-undangan terlihat dengan jelas.³⁵

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan fokus kajian menelaah peraturan perundang-undangan.

2. Sumber Data Penelitian

a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini. Dalam penelitian ini terdiri dari :

- 1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang; dan
- 3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-XIV/2016.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang bersifat menjelaskan terhadap hukum primer, dan tidak mempunyai kekuatan mengikat

³⁵ *Ibid.*, hlm. 122.

secara yuridis, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, karya ilmiah, yang berhubungan dengan penelitian ini.

- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu terdiri dari : 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia; 2) Kamus Istilah Hukum; dan 3) Ensiklopedia.

3. Teknik pengumpulan data

Pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka. Studi pustaka yakni dengan mengkaji dan mempelajari buku-buku, jurnal, makalah, dan peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan dengan maksud untuk memepertajam analisis.

4. Metode pendekatan

Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan dipilih karena penulis beranjak dari peraturan perundang-undangan yang membahas terkait dengan kewenangan KPU. Sedangkan pendekatan kasus dipilih karena penulis juga mendasarkan analisisnya dari adanya putusan pengadilan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi terkait KPU.

5. Analisis bahan hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian diedit dengan mengelompokkan, menyusun secara sistematis, dan dianalisis secara kualitatif

selanjutnya dilakukan penarikan kesimpulan dengan menggunakan logika berfikir deduktif ke induktif.

F. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut :

BAB I

Pendahuluan, merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II

Tinjauan umum, dalam bab ini berisi tentang teori-teori yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini, ada beberapa teori yang digunakan oleh peneliti yakni; tentang teori politik hukum, teori pemilu, teori *judicial Review*

BAB III

Memuat teori tentang kewenangan *judicial review* oleh mahkamah konstitusi

BAB IV

Merupakan analisis dan pembahasan, merupakan bab dimana penulis akan memaparkan hasil penelitian berupa politik hukum pengaturan Pasal 9 huruf (a) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

BAB V

Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komprehensif dan dilengkapi dengan suara rekomendasi dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG POLITIK HUKUM DAN PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

A. Tinjauan Umum tentang Politik Hukum

1. Pengertian Politik Hukum

Secara etimologis, istilah politik hukum merupakan terjemahan bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda *rechtspolitiek*, yang merupakan bentukan dari dua kata *rech* dan *politiek*. Dalam bahasa Indonesia kata *recht* berarti hukum. Kata hukum sendiri berasal dari bahasa Arab *hukm* (kata jamaknya *ahkam*), yang berarti putusan, ketetapan, perintah, kekuasaan, hukuman dan lain-lain. Berkaitan dengan istilah ini belum ada kesatuan pendapat dikalangan para teoretisi hukum tentang apa batasan dan arti hukum yang sebenarnya. Perbedaan pendapat terjadi karena sifatnya yang abstrak dan cakupannya yang luas serta perbedaan sudut pandang para ahli dalam memandang dan memahami apa yang disebut dengan hukum itu. Namun, sebagai pedoman secara sederhana dapat dikatakan bahwa hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku yang berlaku dalam masyarakat.³⁶

Penjelasan etimologis di atas tentu tidak memuaskan karena masih begitu sederhana, sehingga dalam banyak hal dapat membingungkan dan merancukan pemahaman tentang apa itu politik hukum. Guna melengkapi uraian di atas dapat diuraikan definisi-definisi politik hukum yang dirumuskan oleh beberapa ahli

³⁶ Frenki, *Politik Hukum Dan Perannya Dalam Pembangunan Hukum Di Indonesia Pasca Reformasi*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>, di akses terakhir tanggal 13 Maret 2018. hlm. 2.

hukum yang selama ini cukup *concern* mengamati perkembangan disiplin ilmu ini, yaitu :³⁷

- a. LJ. Van Appeldoorn dalam bukunya Pengantar Ilmu Hukum menyebut dengan istilah politik perundang-undangan. Politik hukum berarti menetapkan tujuan dan isi peraturan perundang-undangan. Pengertian ini terbatas hanya pada hukum tertulis saja;
- b. Teuku Muhammad Radhie mengkonsepsi politik hukum sebagai pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayah suatu negara dan mengenai arah kemana hukum hendak dikembangkan;
- c. Abdul Hakim Garuda Nusantara yang menyatakan bahwa politik hukum sama dengan politik pembangunan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu;
- d. Sunaryati Hartono tidak mendefinisikan politik hukum secara eksplisif, namun ia melihat bahwa politik hukum sebagai sebuah alat (tool) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia; dan
- e. Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa politik hukum adalah *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

Berdasarkan pengertian politik hukum menurut para ahli hukum di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan dengan politik hukum adalah serangkaian konsep, asas, kebijakan dasar dan pernyataan kehendak penguasa negara yang mengandung politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum, menyangkut fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum untuk menentukan arah, bentuk maupun isi hukum yang akan dibentuk, hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun serta untuk mencapai tujuan negara.³⁸

Politik hukum dalam arti ilmu politik hukum merupakan bagian dari ilmu politik yang meneliti perubahan-perubahan yang diperlukan terhadap hukum agar

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

sesuai dengan perkembangan politik negara, sedangkan politik hukum dalam arti kebijakan hukum berarti memilih cita-cita tentang hukum tertentu dan berupaya dengan segala daya yang ada untuk mencapai cita-cita tentang hukum tertentu itu.³⁹

Padmo Wahjono mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk. Dalam tulisannya yang lain Padmo Wahjono memperjelas definisi tersebut dengan mengatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukum sesuatu yang didalamnya mencakup pembentukan, penerapan dan penegakan hukum. Teuku Muhammad Radhi mendefinisikan politik hukum sebagai suatu penyertaan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun.⁴⁰

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud dengan hukum disini adalah hukum positif yaitu hukum yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia sesuai dengan asas pertingkatan (hirarki) hukum itu sendiri atau dengan istilah yang diberikan oleh Logeman, “sebagai hukum yang berlaku disini dan kini”. Hukum positif itu dalam tulisan ini merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya. Berdasarkan pengertian hukum (positif) seperti itu maka secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan

³⁹ Donald Albert dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2014. Hlm. 199

⁴⁰ Mahfud MD, *politik... Loc.Cit.*, Hlm. 1.

hukum yang mana yang perlu diganti atau yang perlu dirubah atau hukum yang mana yang perlu dipertahankan atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud.⁴¹

2. Letak Politik Hukum

Setelah membahas pengertian politik hukum, pada bagian ini penulis akan berusaha membahas atau menelusuri letak politik hukum dalam struktur disiplin hukum dan politik hukum sebagai kajian hukum tata negara. Disiplin politik hukum menurut Purbacaraka dan Soekanto, terbentuk dari gabungan dua disiplin hukum. Pandangan kedua tokoh tersebut jelas berbeda dengan pandangan yang ada selama ini bahwa politik hukum merupakan gabungan dari ilmu hukum dan ilmu politik. Purbacaraka dan Soekanto memulai argumennya dengan membagi disiplin hukum menjadi dua bagian, yakni apa yang disebut sebagai segi umum dan segi khusus. Segi umum disiplin hukum pada mulanya terdiri dari ilmu hukum dan filsafat hukum dimana masing-masing memiliki ruang lingkup tersendiri. Ilmu hukum sendiri dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu ilmu dogmatik hukum dan ilmu kenyataan hukum.⁴²

Sebagai bagian dari ilmu dogmatik hukum, ilmu tentang kaidah hukum dan ilmu tentang pengertian pokok dalam hukum didasarkan pada pendekatan dogmatik yang bersifat teoretis-rasional, sehingga pengungkapannya terikat pada metode yang didasarkan pada persyaratan logika deduktif. Dogmatik hukum juga

⁴¹ Bintang Regen S, *Politik Hukum*, CV. UTOMO, Bandung, 2006. Hlm. 17

⁴² Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004. Hlm. 35.

mengendalikan kecermatan, ketetapan, dan kejelasan.⁴³ Ada dua permasalahan yang akan dikaji pada bagian ini : *pertama*, untuk memahami kembali pengertian politik hukum terlebih dahulu; dan *kedua*, penjelasan Sri Soemantri mengenai kedudukan hukum tata negara.

Kedua permasalahan itu saling berkaitan. Dimuka telah dirumuskan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai nilai yang berlaku dimasyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita citakan.⁴⁴ Adapun tujuan negara yang di cita-citakan dapat dilihat secara umum pada pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.⁴⁵

Berdasarkan uraian tersebut, menetapkan ruang lingkup atau wilayah kajian politik hukum sebagai berikut:⁴⁶

1. Proses penggalian nilai-nilai dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
2. Proses perdebatan dan perumusan nilai-nilai dan aspirasi tersebut kedalam bentuk sebuah rancangan peraturan perundang-undangan oleh penyelenggara negara yang berwenang merumuskan politik hukum;
3. Penyelenggara negara yang berwenang merumuskan dan menetapkan politik hukum;
4. Peraturan perundang-undangan yang memuat politik hukum;
5. Faktor faktor yang mempengaruhi dan menentukan suatu politik hukum, baik yang akan, sedang, dan telah ditetapkan; dan

⁴³ *Ibid.*, Hlm. 37

⁴⁴ *Ibid.*, Hlm. 44

⁴⁵ *Ibid.*, Hlm. 45

⁴⁶ *Ibid.*, Hlm. 51

6. Pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang merupakan implementasi.

Konsep negara hukum yang dahulu dilaksanakan menganut *rechtsstaat* sekarang dinetralkan menjadi negara hukum. Artinya konsep negara hukum sebelum amandemen di tegaskan dalam penjelasan UUD 1945 “Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasar kekuasaan belaka (*machtsraat*)”, akan tetapi setelah amandemen pernyataan prinsip negara hukum perubahan besar tersebut telah berlangsung dalam kehidupan UUD 1945 yang dijabarkan kedalam peraturan perundang-undangan dan konstitusi hukum baru lahir untuk menciptakan demokrasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁷

Undang-undang Dasar 1945 sebagai konstitusi bangsa Indonesia telah empat kali mengalami perubahan. Determinasi politik sangat besar terhadap produk hukum yang dihasilkan. Merupakan perundang-undangan yang merupakan acuan dalam menjalankan roda pemerintahan. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, Politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.⁴⁸ Politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, dimensi *pertama* adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Dimensi *kedua* adalah

⁴⁷ Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*, Total Media, Yogyakarta, 2009. Hlm. 48-49

⁴⁸ *Ibid.*

tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.⁴⁹

3. Konfigurasi Politik dan Produk Hukum.

Politik hukum sebagai suatu kebijakan hukum dan produk hukum yang dibentuk oleh kekuasaan yang berwenang dan diberlakukan dalam suatu negara atau di dunia internasional tentunya mempunyai tujuan tertentu yang ingin dicapai. Oleh karena itu, maka setiap politik hukum yang tertera atau terstruktur dalam suatu sistem hukum tentunya mempunyai tujuan pula. Sebab tidak ada suatu politik hukum atau kebijakan negara yang dibuat atau dibentuk tanpa suatu tujuan.⁵⁰ Menyadari hal itu, maka tujuan umum dari politik hukum yang tergambar secara jelas dalam peraturan perundang-undangan yang dibentuk khususnya yang terdapat dalam konsideran menimbang suatu peraturan perundang-undangan:⁵¹

1. Menjamin terpenuhinya nilai-nilai dasar yang terkandung dalam pancasila dan pembukaan UUD 1945;
2. Menjamin terbentuknya struktur dan pembagian serta pembatasan kekuasaan negara secara demokratis dan konstitusional;
3. Mewujudkan kehidupan masyarakat yang adil, makmur, sejahtera, kebahagiaan, kedamaian, ketertiban dan ketentraman dalam berbangsa dan bernegara;
4. Memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat;
5. Menjamin kekuasaan kehakiman yang merdeka;
6. Menjamin dan mengatur hak dan kewajiban dalam perlindungan, penghormatan, pemajuan, kepastian, dan keadilan dalam pemenuhan hak asasi manusia;
7. Mewujudkan bentuk, isi, dan arah dari setiap peraturan perundang-undangan demi kesederhanaan hukum, kesatuan hukum dan pembaharuan hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; dan

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia Permata, Padang, 2014. Hlm. 11

⁵¹ *Ibid.*, Hlm 12-13.

8. Mewujudkan suatu negara yang dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan Kemerdekaan dan Perdamaian Abadi serta Keadilan Sosial.

Adapun politik hukum nasional meliputi: (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten; (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaharuan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; dan (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elite pengambil kebijakan.⁵² Berdasarkan definisi yang dikemukakan di atas mengantarkan pemahaman bahwa studi politik hukum mencakup *Legal Policy* (sebagai kebijakan resmi negara) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dan hal-hal lain yang terkait dengan itu.⁵³

Hukum sebagai Produk Politik dalam pandangan awam bisa dipersoalkan, sebab pernyataan tersebut memosisikan hukum sebagai subsistem kemasyarakatan yang di tentukan oleh politik. Apalagi dalam tataran ide atau cita hukum, lebih-lebih di negara yang menganut supremasi hukum, politiklah yang harus diposisikan sebagai variabel yang terpengaruh (*devendent variabel*) oleh hukum. Mana yang benar dari kedua pernyataan tersebut. Hukum yang diterminan atas politik atautkah politik yang diterminan atas hukum.

⁵² Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 27.

⁵³ Mahfud MD, *Politik Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 3.

Secara metodologis-ilmiah sebenarnya tidak ada yang salah dari pernyataan tersebut, semuanya benar, tergantung pada asumsi dan konsep yang digunakan. Ini pula yang melahirkan dalil bahwa kebenaran ilmiah ini bersifat relatif, tergantung pada asumsi dan konsep-konsep yang dipergunakan. Dengan asumsi dan konsep tertentu satu pandangan ilmiah dapat mengatakan bahwa hukum adalah produk politik, tetapi dengan asumsi dengan konsep tertentu yang lain satu pandangan ilmiah dapat mengatakan sebaliknya bahwa politik adalah produk hukum. Artinya, secara ilmiah, hukum dapat determinan atas politik, tetapi sebaliknya dapat pula politik determinan atas hukum. Jadi dari sudut metodologi, semuanya benar secara ilmiah menurut asumsi dan konsepnya sendiri.⁵⁴

Pernyataan bahwa “hukum adalah produk politik” adalah benar jika di dasarkan pada *das sein* dengan mengonsepskan hukum sebagai undang-undang. Dalam faktanya jika hukum dikonsepskan sebagai undang-undang yang dibuat oleh lembaga legislatif maka tak seorang pun dapat membantah bahwa hukum adalah produk politik sebab ia adalah kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing baik melalui kompromi politik maupun melalui dominasi oleh kekuatan politik yang terbesar. Dalam konsep dan konteks inilah terletak kebenaran pernyataan bahwa “hukum merupakan produk politik”.

Jika seseorang menggunakan *das sollen* adanya hukum sebagai dasar mencari kebenaran ilmiah dan memberi arti hukum diluar undang-undang maka pernyataan “hukum merupakan produk politik” tentu tidak benar. Mungkin yang

⁵⁴ Mahfud MD, *Politik Hukum di...*, *Op.Cit.*, Hlm. 4

benar “politik merupakan produk hukum”. Bahkan bisa saja keduanya tidak benar jika dipergunakan asumsi dan konsep yang lain lagi yang berdasar pada *das sollen-sein* seperti asumsi tentang interdeterminasi antara hukum dan politik. Didalam asumsi yang disebutkan terakhir ini dikatakan bahwa hukum dan politik saling memengaruhi, tak ada yang lebih unggul. Jika politik diartikan sebagai kekuasaan maka dari asumsi yang terakhir ini bisa lahir pernyataan seperti yang sering dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatma, bahwa, “politik hukum itu terdeterminan,” sebab “politik tanpa hukum itu zalim, sedangkan hukum tanpa politik itu lumpuh”.

Indikator Sistem Politik.

<i>Konfigurasi politik demokratis</i>	<i>Konfigurasi Politik Otoriter</i>
1.Parpol dan parlemen kuat, menentukan haluan atau kebijakan negara	1.parpol dan parlemen lemah, dibawah kendali eksekutif.
2.Lembaga eksekutif (Pemerintah) netral.	2.lembaga eksekutif (Pemerintah) intervensionis.
3.Pers bebas, tanpa sensor dan pemberedelan.	3.pers terpasung, diancam sensor dan pemberedelan.

Indikator Karakter Produk Hukum

<i>Karakter Produk Hukum Responsif</i>	<i>Karakter Produk Hukum Ortodoks</i>

1.Pembuatan partisipasif	1.Pembuatannya sentralistik-dominatif
2.Muatannya aspiratif	2.muatannya positivist instrumentalistik
3.rincian isinya limitatif	3.rincian isinya <i>open interpretative</i>

B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum (Pemilu)

1. Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah suatu lembaga yang berfungsi sebagai sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat. Eksistensi kelembagaan pemilihan umum sudah diakui oleh negara-negara yang bersendikan asas kedaulatan rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yang selalu dipersoalkan dalam praktek kehidupan ketatanegaraan yaitu mengenai ajaran kedaulatan rakyat dan paham demokrasi, dimana demokrasi sebagai perwujudan kedaulatan rakyat serta pemilihan umum merupakan cerminan daripada demokrasi.⁵⁵

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana rakyat untuk memilih pemimpin (Presiden dan Wakil Presiden) dan wakil-wakilnya di parlemen yang akan menjalankan fungsi melakukan penyelenggaraan negara. pemilu merupakan instrumen yang vital bagi rakyat Indonesia dalam melaksanakan daulatnya agar

⁵⁵ Didik Sukrono, *Mengagas Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, terdapat dalam http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%20KANJURUHAN%20Vol%202%20no%201.pdf. Diakses terakhir tanggal 01 Januari 2018. Hlm. 12.

kepentingan rakyat bisa diwujudkan melalui pemimpin dan wakil-wakilnya yang dipilih untuk menjalankan pemerintahan negara.⁵⁶

Secara konseptual, Ibnu Tricahyono mendefinisikan pemilihan umum dengan sudut pandang yang abstrak dan filosofis. Ibnu menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil demi terwujudnya demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan dan persamaan didepan hukum.⁵⁷

Didalam *representative democracy* maka rakyat tidak ikut secara langsung menentukan jalannya pemerintahan akan tetapi melalui wakil-wakilnya yang duduk di dalam Badan Perwakilan rakyat atau Dewan Perwakilan rakyat, rakyat mewakilkan kepada wakil-wakilnya yang duduk didalam lembaga tersebut untuk menentukan jalannya roda pemerintahan. Caranya rakyat memilih wakil-wakilnya yang duduk di Badan Perwakilan rakyat itu adalah melalui pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan pilar bagi suatu negara yang mengaku dirinya sebagai suatu negara demokrasi, sebab tidak ada demokrasi tanpa adanya pemilihan umum.⁵⁸

⁵⁶ Zainal Arifin dan Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajawali Pers, Depok, 2017. Hlm. 8.

⁵⁷ Muhadam Labolo dan Teguh ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2015. Hlm. 50

⁵⁸ Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Mandar Maju, Bandung, 1993. Hlm. 22-23.

Menurut teorinya (demokrasi klasik), pemilihan umum merupakan suatu “*transmission of belt*”, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang Pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Pemilihan umum dan perwakilan dengan demikian merupakan sarana penghubung antara infrastruktur politik atau kehidupan politik dilingkungan masyarakat dengan suprastruktur politik atau kehidupan politik dilingkungan pemerintahan. Melalui kedua lembaga ini rakyat dapat memasuki kehidupan politik dilingkungan Pemerintahan sehingga dimungkinkan terciptanya pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat dan pemerintahan oleh rakyat.⁵⁹

Konstitusi Indonesia mengatur mengenai Pemilu di Indonesia di dalam Undang-Undang dasar 1945 Pasal 22E, untuk menjamin hak rakyat Indonesia dalam memilih pemimpin dan wakil pilihan mereka. Pasal 22 E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa: “Pemilihan umum bersifat secara langsung, umum, bebas, jujur, dan adil yang diadakan setiap lima tahun sekali dan yang menjadi penyelenggara pemilihan umum haruslah suatu komisi yang bersifat nasional teladan atau independen”.⁶⁰

Mayoritas penduduk Indonesia beragama Islam dan agama Islam harus menjadi bagian dalam kehidupannya, termasuk di dalamnya adalah bagaimana cara memilih pemimpin. Agama Islam (termasuk hukumnya) tidak memberikan batasan untuk memilih metode tertentu dalam memilih wakil rakyat atau pemimpinnya. Hal ini dikarena dalam Islam (Hukum Islam) mempunyai tujuan

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945

yang agung yaitu agar tidak ada kesulitan (haraj) bagi kaum muslimin. Dengan demikian, umat dapat memilih pemimpinnya (wakil rakyat, kepala daerah maupun presiden) mereka berdasarkan metode yang sejalan dengan tuntutan zaman, tempat dan waktu selama tidak keluar dari batas syariat.⁶¹

Sebenarnya terjadi perbedaan pendapat di antara ulama atau fukaha dalam hal praktek pemilu, khususnya yang dipraktekkan di Indonesia maupun di dunia lain. Ada yang menyatakan bahwa pemilu adalah salah satu, bukan satu-satunya cara (uslûb), yang bisa digunakan untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di majelis perwakilan atau untuk memilih penguasa. Sebagai salah satu cara, dalam pandangan Islam, tentu saja pemilu ini tidak wajib. Menurut pendapat ini tentu saja perlu dicari cara lain yang sesuai dengan syariat. Islam memberikan alternatif dalam pemilihan wakil rakyat yang akan duduk di majelis perwakilan maupun memilih penguasa untuk memimpin rakyatnya. Syariat tidak menentukan sistem apa yang digunakan, tetapi Islam memberikan pedoman dalam kehidupan bernegara. Agama Islam itu nasihat sebagaimana Rasulullah Saw bersabda: “*Agama itu nasihat*. “Kami bertanya: “*Untuk siapa ya Rasulullah?*” Beliau menjawab: “*Untuk Allah, Kitab-Nya, Rasul-Nya, para pemimpin kaum muslimin dan mereka semuanya (kaum muslim)*”. (H.r. Muslim dari Tamim al-Dari). Hadits tersebut menunjukkan agar umat dalam setiap perbuatannya dapat dipertanggung jawabkan dihadapan Allah Swt., termasuk dalam melaksanakan pemilu. Sebagaimana dijelaskan dalam Alquran:

⁶¹ Sodikin, *Pemilihan Umum Menurut Hukum Islam*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/12455-ID-pemilihan-umum-menurut-hukum-islam.pdf>. di akses terakhir tanggal 24 April 2018.

“Dan sesungguhnya Kami telah menciptakan manusia dan mengetahui apa yang dibisikkan oleh hatinya. Kami lebih dekat kepadanya daripada urat lehernya. (yaitu) ketika dua malaikat mencatat amal perbuatannya, yang satu duduk di sebelah kanan dan yang lain duduk di sebelah kiri. Tiada suatu ucapan pun yang diucapkannya, melainkan ada didekatnya malaikat pengawas yang selalu hadir.” (Q.s. Qaf [50]: 16-18)

Dalam pandangan Islam, kekuasaan yang dimiliki umat Islam bukanlah hak bawaan mereka sendiri, melainkan amanat dari Allah. Demikian juga Muhammad

A. Al-Buraey menyatakan bahwa:

“Pemerintahan dan penguasa hanya untuk Allah dan harus sesuai dengan syariat, tidak ada seorang pun atau kelompok yang memiliki hak untuk mengingkari Tuhan, kedaulatan hanya untuk Allah semata, legislasi juga hanya untuk Allah, sehingga pemerintahan negara Islam memperoleh keabsahannya hanya dengan melaksanakan hukum-hukum Allah atau syariah-Nya”.

periode sesudah Nabi Saw., yaitu pada masa al-Khulafa' al-Rasyidun. Pemilihan al-Khulafa' al Rasyidun berbeda dengan metode pemilu yang dikenal sekarang. Pemilihan umum yang dikenal pada masa al-Khulafa' al-Rasyidun dapat ditemui janji setia (baiat) dari masing-masing khalifah yang terpilih. Janji setia (baiat) dilaksanakan di masjid kemudian rakyat memberikan baiat kepada khalifah, sehingga di sini ada keterlibatan dan peran rakyat dalam baiat khalifah.⁶²

Dengan demikian, pemilu dalam Islam dapat digambarkan yaitu: (1) Kandungan proses pemilu berupa keharusan tegaknya baiat atas pilihan dan rida rakyat, merupakan perkara yang tercakup dalam syariat. Baiat dalam Islam tidak terjadi melainkan atas asas pilihan, maka baiat yang terjadi pada seluruh al-Khulafâ' alRâsyidûn, yang tegaknya berdasarkan rida dan pilihan. (2) Menyerahkan urusan baiat dan ketaatan kepada rakyat merupakan perkara yang diakui oleh syariat. Wajib bagi seluruh rakyat memberi baiat kepada imam (kepala

⁶² *Ibid.*

negara) mereka. Karena baiat kemudian terikat oleh hukum-hukum dan kewajiban-kewajiban.⁶³

2. Asas-asas Pemilihan Umum

Adapun pelaksanaan Pemilu di Indonesia menganut asas “Luber” yang merupakan singkatan dari “Langsung, Umum, Bebas, dan rahasia”. Asas “Luber” sudah ada sejak zaman Orde Baru. Kemudian di era reformasi berkembang pula asas “Jurdil” yang merupakan singkatan dari “Jujur dan Adil”. Adapun yang di maksud dengan asas “Luber dan jurdil” dalam Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD, asas Pemilu meliputi:⁶⁴

- a. Langsung, artinya rakyat pemilih mempunyai hak untuk secara langsung memberikan suaranya sesuai dengan kehendak hati nuraninya tanpa perantara;
- b. Umum, artinya semua WN yang telah berusia 17 tahun atau telah menikah berhak untuk ikut memilih dan telah berusia 21 tahun berhak di pilih dengan tanpa ada diskriminasi (pengecualian);
- c. Bebas, artinya rakyat pemilih berhak memilih menurut hati nuraninya tanpa adanya pengaruh, tekanan atau paksaan dari siapapun/dengan apapun;
- d. Rahasia, artinya rakyat pemilih dijamin oleh peraturan tidak akan diketahui oleh pihak siapapun dan dengan jalan apapun siapa yang dipilihnya atau kepada siapa suaranya diberikan (secret ballot);
- e. Jujur, dalam penyelenggaraan pemilu, penyelenggaraan pelaksana, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku; dan
- f. Adil, dalam penyelenggaraan pemilu setiap pemilihan dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

⁶³ *Ibid.*, Hlm. 63

⁶⁴ Frenki, *Asas-Asas Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Fiqh Siyarah*, terdapat dalam <https://media.neliti.com/media/publications/58169-ID-asas-asas-dalam-pelaksanaan-pemilihan-um.pdf>, diakses terakhir tanggal 13 Maret 2018. Hlm. 57.

3. Pemilu Wujud Demokrasi

Wujud nyata demokrasi adalah Pemilu, akan tetapi demokrasi tidak sama dengan Pemilu. Walaupun hanya salah satu aspek dari demokrasi, Pemilu yang demokratis merupakan salah satu aspek Pemilu yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara yang demokratis. Pemilihan umum dalam teori demokrasi liberal adalah penghubung antara prinsip kedaulatan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah kecil pejabat.⁶⁵

Pemilihan Umum (selanjutnya disebut pemilu) merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan-kepentingan tertentu di dalam tubuh tertentu di dalam pemerintahan atau digantikannya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa.⁶⁶

Apabila sebagian besar atau seluruh kelompok sosial politik yang ada dalam masyarakat terwakili dalam lembaga-lembaga perwakilan baik di pusat maupun daerah niscaya terpenuhi prinsip kedaulatan rakyat. Selanjutnya, apabila mekanisme pemilihan umum wakil-wakil rakyat pada lembaga-lembaga perwakilan berjalan sebagaimana mestinya yakni berlangsung secara langsung,

⁶⁵ Zainal Arifin dan Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam..., Op.Cit.*, Hlm. 17.

⁶⁶ Mukthie Fajar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013. Hlm. 1-2.

umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan tertib, aman, serta damai, maka akan terpenuhi pula lah sebagian besar dari prinsip keabsahan pemerintahan yakni keabsahan prosedural, yang selanjutnya harus diikuti pemenuhan keabsahan esensial yang mensyaratkan adanya keterbukaan pertanggung jawaban politik dan mekanisme kontrol yang kuat dan efektif.⁶⁷

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikut sertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.⁶⁸ Pemilu adalah sarana demokrasi yang dari padanya dapat ditentukan siapa yang berhak menduduki lembaga politik negara baik legislatif dan/atau eksekutif. Melalui pemilu rakyat memilih figur yang dipercaya yang akan mengisi jabatan legislatif dan/atau jabatan eksekutif. Dalam Pemilu rakyat yang telah memenuhi persyaratan untuk memilih secara bebas dan rahasia menjatuhkan pilihan pada figur yang dinilai sesuai dengan aspirasinya. Tentu tidaklah mungkin seluruh aspirasi dapat ditampung. Dari sekian banyak pilihan aspirasi maka suara terbanyak pemilihan dinyatakan sebagai pemenang karena ia mewakili kehendak rakyat yang terbanyak pula. Aspek terpenting dalam demokrasi adalah mengakui

⁶⁷ Mukthie Fajar, *Pemilu Perselisihan Hasil...*, *Op.Cit.*

⁶⁸ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori Dan Praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014. Hlm. 121.

dan menghormati suara mayoritas dalam demokrasi bukan lahir dari asumsi atau sekedar klaim kuantitas yang bersifat konstanta.⁶⁹

Hampir tak ada sistem pemerintahan yang bersedia menerima cap tidak demokratis maka hampir tak ada sistem pemerintahan yang tidak menjalankan pemilu. Pemilu hakikatnya merupakan sistem penjaringan pejabat publik yang banyak digunakan oleh negara-negara di dunia dengan sistem pemerintahan demokrasi.⁷⁰ Bagi sejumlah negara yang menerapkan atau mengklaim diri sebagai negara demokrasi (Berkedaulatan Rakyat), pemilu memang dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur utama dan pertama dari demokrasi. Artinya, pelaksanaan dan hasil pemilu merupakan refleksi dari suasana keterbukaan dan aplikasi dari nilai dasar demokrasi disamping perlu adanya kebebasan berpendapat dan berserikat yang dianggap cerminan pendapat warga negara. Alasannya, pemilu memang dianggap akan melahirkan suatu representatif aspirasi rakyat yang tentu saja berhubungan erat dengan legitimasi bagi pemerintah. Melalui pemilu, demokrasi sebagai sistem yang menjamin kebebasan warga negara terwujud melalui penyerapan suara sebagai bentuk partisipasi publik secara luas. Dengan kata lain bahwa pemilu merupakan simbol daripada kedaulatan rakyat.⁷¹

Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga

⁶⁹ *Ibid.*, Hlm. 121-122.

⁷⁰ Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD1945*, kencana, Jakarta, 2015. Hlm 329

⁷¹ *Ibid.*, Hlm. 329-330

negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan yaitu:⁷²

1. Demokrasi prosedural, yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintah melalui pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis;
2. Demokrasi agregatif, demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam pemilu yang luber, jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya;
3. Demokrasi deliberatif, berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional; dan
4. Demokrasi partisipatoris, menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/kesetaraan politik, dan *reasone rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting dan juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik dibidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah.⁷³

Mengaitkan pemilu dengan demokrasi sebenarnya dapat dilihat dalam hubungan dan rumusan sederhana sehingga ada yang mengatakan bahwa pemilu merupakan salah satu bentuk dan cara yang paling nyata untuk melaksanakan demokrasi. Jika demokrasi diartikan sebagai pemerintahan itu dilakukan melalui pemilu. Hal ini tidak ada lagi demokrasi langsung atau demokrasi yang dilakukan sendiri oleh rakyat seperti pada zaman polis-polis di Yunani kuno kira-kira 2.500

⁷² Mukthie fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokasi*, Setara Press, Malang, 2013. Hlm 26

⁷³ *Ibid.*, Hlm 27

tahun yang lalu. Dalam demokrasi modern, pemilu selalu dikaitkan dengan konsep demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung yang berarti keikutsertaan rakyat dalam pemerintah dilakukan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih sendiri oleh rakyat secara langsung dan bebas sehingga hasil pemilu haruslah mencerminkan konfigurasi aliran-aliran dan aspirasi politik yang hidup di tengah-tengah masyarakat.⁷⁴

Dalam masyarakat demokratis pemilu merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Dengan demikian dapatlah dipahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.⁷⁵

4. Penyelenggara Pemilihan Umum

Penyelenggara pemilihan umum tersebut yakni Komisi Pemilihan Umum atau yang biasa disingkat dengan KPU. KPU adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang melaksanakan pemilu. Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam menjalankan tugasnya dilakukan secara berkesinambungan serta bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Sebagai lembaga Penyelenggara Pemilu, KPU berkedudukan di Ibukota Republik Indonesia dengan jumlah anggota sebanyak 5 (lima) orang.⁷⁶

⁷⁴Saleh, *Hukum Acara Op.Cit.*, Hlm. 50

⁷⁵ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2009. Hlm. 98

⁷⁶ Roni Wiyanto, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, CV. Mandar Maju, 2014. Hlm. 14

Mengenai tugas, wewenang dan kewajiban Penyelenggara Pemilu terdapat tiga hal penting yang perlu diperhatikan. *Pertama*, Penyelenggara Pemilu mempunyai kewajiban untuk menindaklanjuti dengan segera rekomendasi Pengawasan Pemilu atas laporan adanya dugaan pelanggaran Pemilu sesuai tingkatannya. *Kedua*, Penyelenggara Pemilu mempunyai kewajiban untuk menyampaikan laporan periodik mengenai tahapan Penyelenggara Pemilu kepada Penyelenggara Pemilu di atasnya secara berjenjang sesuai tingkatannya. *Ketiga*, Penyelenggara Pemilu mempunyai kewajiban untuk melaksanakan keputusan DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu) sesuai tingkatannya.⁷⁷

Penyelenggara pemilu harus independen karena mereka harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Oleh sebab itu yang menjadi penyelenggara pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22 E ayat (5) adalah komisi pemilihan umum yang bersifat nasional dan tetap mandiri.⁷⁸ Dalam Undang-undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum telah diatur bahwa pemilu dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Tidak ada perubahan yang signifikan jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2017 tentang Penyelenggara pemilu.⁷⁹

Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggung jawab KPU sebagai penyelenggara pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai lembaga yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan

⁷⁷ *Ibid.*, Hlm. 16-17

⁷⁸ Saleh, *Hukum acara ... Loc.Cit.*, Hlm. 21

⁷⁹ *Ibid.*, Hlm. 25-26.

tertentu. Sifat mandiri tersebut telah menegaskan KPU dalam menyelenggarakan pemilihan umum adalah bebas dari pengaruh dan intervensi dari pihak manapun.⁸⁰

Sistem pemilihan umum (pemilu) merupakan mekanisme sirkulasi kekuasaan yang teratur di dalam suatu negara. Sistem pemilihan umum menjamin bahwa pergantian kekuasaan tidak dilakukan secara turun menurun seperti pada zaman kerajaan karena rekrutmen politik didasarkan atas sistem demokrasi.⁸¹ Pemilihan umum merupakan satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat. Sistem pemilihan ini sangat dipengaruhi oleh cara pandang terhadap individu atau masyarakat dalam negara. Apakah mereka dipandang sebagai individu yang bebas untuk memilih wakilnya atau dipilih sebagai wakil rakyat atau mereka dipandang sebagai satu kesatuan kelompok sehingga tidak dapat menentukan pilihan atau mencalonkan diri untuk dipilih. Atas kriteria ini, maka dikenal dua sistem pemilihan yakni sebagai berikut.⁸²

1. Sistem pemilihan mekanis, yang memandang rakyat sebagai masa individu-individu yang sama sebagai satu kesatuan otonom dan negara/masyarakat dipandang sebagai kompleks hubungan-hubungan antara individu. Setiap individu memiliki hak dipilih dan memilih aktif yang mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan. Sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan politik.
2. Sistem pemilihan organis, yang menempatkan masyarakat sebagai satu kesatuan individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam kesatuan hidup berdasarkan: hubungan genealogis, fungsi ekonomi, industri, lapisan-lapisan sosial seperti: buruh, cendekiawan, pengusaha, dsb. Kesatuan-kesatuan hidup inilah yang mengendalikan hak memilih dan dipilih, atau mengutus wakil-wakilnya yang duduk di depan perwakilan rakyat.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Saleh, *Hukum tata Op.Cit.*, Hlm. 155

⁸² Gede Yusa, *Hukum Tata Negara*, Setara Press, Malang, 2016. Hlm 242

Dengan demikian, pemilihan umum itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu, bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (*general election*) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu tertentu. Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai suatu kebijakan negara.⁸³

Kedua, disamping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dari segi sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan dan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat* pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik dicabang kekuasaan eksekutif maupun

⁸³ *Ibid.*, Hlm. 124.

legislatif. Kegiatan pemilihan umum (*general election*) juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil.⁸⁴

Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya ketatanegaraan yang telah ditentukan. Sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dimana rakyatlah yang berdaulat, maka semua aspek penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri pun harus juga dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Adalah pelanggaran terhadap hak hak asasi apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilihan umum, memperlambat penyelenggaraan pemilihan umum tanpa persetujuan para wakilrakyat, atau pun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilihan umum tidak terselenggara sebagaimana mestinya.⁸⁵

Menurut Jimly Asshiddiqie tujuan penyelenggaraan pemilihan umum ada 4 (empat), yaitu:⁸⁶

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*, Hlm. 124.

⁸⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013. Hlm. 418-419.

BAB III

KEWENANGAN *JUDICIAL REVIEW* OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Pengertian *judicial Review*

Uji materiil oleh badan peradilan (*judicial review*) menunjukkan berjalannya mekanisme *check and balances* dalam pemerintahan. *Judicial review*; menurut Aronson, Dyer, dan Groves; mengontrol bagaimana kekuasaan atau kewenangan tersebut dijalankan. Menurut Henry Steele Commager *judicial review* mengusik wewenang pembuatan kebijakan lembaga-lembaga perwakilan yang menjadi produk proses pemilihan. Terusiknya wewenang pembuatan kebijakan tersebut juga digambarkan oleh Hakim Brennan dalam perkara *Church of Scientology v Woodward*. Menurut Hakim Brennan *judicial review* tidak lebih dan tidak kurang dari penegakan negara hukum atas tindakan pemerintahan yang dilakukan; ini artinya tindakan pemerintahan dicegah untuk melampaui kewenangan dan fungsi yang diberikan.⁸⁷

Uji material memang seringkali disempitkan sekedar pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudisial. Dahulu pengujian oleh lembaga yudisial hanya dilakukan MA. Namun saat ini Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi salah satu lembaga yudisial yang berfungsi melakukan pengujian terhadap Undang-Undang. Uji material yang dilakukan oleh lembaga yudisial seperti MA dan MK disebut sebagai *judicial review*.⁸⁸

⁸⁷ Victor Imanuel, *Konsep Uji Materiil*, Setara Press, Malang, 2013. Hlm. 29.

⁸⁸ *Ibid.* Hlm. 28.

Menurut ahli hukum, cakupan pengujian *Judicial Review* oleh badan peradilan meliputi peradilan tata negara di MK (*constitutional adjudication*), peradilan tata usaha negara (PTUN) di MA (*administrative adjudication*) maupun badan peradilan tata usaha negara yang ada di bawah MA. Namun demikian, pengertian luas tersebut umumnya dipersempit dengan tidak mengikutsertakan PTUN yang berada di bawah lingkungan MA. Maka pengertian peradilan *judicial review* yang dimaksud dimaknai sebagai fungsi MK dan fungsi tertentu dari MA. Dalam pembahasan ini ruang lingkup *judicial review* akan mengikuti makna di atas. Yaitu makna yang lebih luas, khususnya fungsi badan peradilan dari MK yang diatur dalam Pasal 24 C UUD 1945 tentang Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan kewenangan MK yang diatur dalam UUD 1945 Pasal 24C ayat (1) maupun undang-undang organisasinya disebutkan bahwa:⁸⁹

“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”

Jimly asshiddiqie membagi dua jenis *Judicial Review*, yaitu *concrete norm review* dan *abstract norm review*. *Concrete norm review* tersebut dapat berupa : (a) pengujian terhadap norma konkret terhadap keputusan-keputusan yang bersifat administrative (*beschikking*), seperti dalam PTUN (peradilan tata usaha negara); (b) pengujian terhadap norma konkret dalam jenjang peradilan umum, seperti pengujian putusan peradilan tingkat pertama oleh peradilan banding, pengujian

⁸⁹ Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI Tahun 1945

putusan peradilan banding oleh peradilan kasasi serta pengujian putusan peradilan kasasi oleh MA.⁹⁰

Jenis *Judicial Review* yang kedua adalah *abstract norm review*, yaitu kewenangan penguji produk perundang-undang yang menjadi tugas dari MK yang diinspirasi dari putusan Jhon Marshall dalam kasus Marbury vs. Madison di Amerika. Sebagian dari kewenangan *abstract norm review* ini masih diserahkan kepada MA berupa kewenangan pengujian produk perundang-undangan dibawah undang-undang.⁹¹

B. Sejarah *Judicial Review*

Istilah *Judicial Review* berkembang pesat di Amerika Serikat dan beberapa negara Eropa Barat lainnya pada akhir abad ke-17 dan awal abad ke-18. Ratusan buku, artikel, esai, dengan masalah-masalah hak uji materiil (*Judicial Review*), dan bagaimana membenarkan hak uji material dalam masyarakat yang demokratis.⁹² Di Indonesia, sebetulnya dalam rapat-rapat besar BPUPKI gagasan mengenai *Judicial Review* sudah pernah di gagas. Gagasan itu diungkapkan oleh M.Yamin, seorang budayawan dan ahli hukum, yang mengemukakan perlunya diberlakukan suatu pengujian material (*materieele toetsingrecht*) terhadap Undang-undang. Namun hal itu disanggah oleh supomo, seorang *the great lawyer*

⁹⁰ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara...*, *Op.Cit.* Hlm. 136

⁹¹ *Ibid.*, Hlm. 136-137

⁹² Soimin dan mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013. Hlm. 123.

saat ini dan ahli hukum adat, yang sebenarnya terlalu indonesialis untuk mengembangkan demokrasi.⁹³

Menurut catatan lain dari Leonard W. Levy, awal mula konsep *Judicial Review* ini bermula saat muncul kemarahan dari seorang anggota Kongres Amerika Serikat. “*Judicial Review* adalah perampasan wewenang!” teriak Richard Dobbs Spaight. Teriakan ini yang kemudian dicatat oleh Levy sebagai awal mula kemunculan konsep *Judicial Review*. Teriakan Spaight pada tahun 1787 adalah penanda penolakannya terhadap usulan para hakim yang menginginkan keputusan Kongres untuk bisa diamandemen. Oleh Spaight, konsep tersebut dianggap merampas kekuasaan Kongres.⁹⁴ Sebuah peristiwa yang juga paling dikenal dalam sejarah *Judicial Review* adalah apa yang dilakukan oleh John Marshall, Ketua Mahkamah Agung Amerika Serikat. Ia membatalkan *Judiciary Act* 1789 karena isinya dianggap bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat. Alasan yang dikemukakan adalah bahwa hakim telah disumpah untuk menjunjung konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang dianggap bertentangan dengan konstitusi, maka hakim harus melakukan pengujian terhadap peraturan tersebut.⁹⁵

Alasan kedua yang dikemukakan Marshall adalah bahwa konstitusi merupakan *the supreme law of the land* sehingga harus ada peluang pengujian terhadap peraturan yang dibawahnya agar isi konstitusi tidak dilanggar. Alasan selanjutnya, hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga jika ada yang

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Puguh Windrawan, *Gagasan Judicial Review dan Terbentuknya Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, Terdapat Dalam jurnal SUPREMASI HUKUM Vol. 2, No. 1, Juni 2013 https://www.aifis-digilib.org/uploads/1/3/4/6/13465004/1.puguh_wndrawan.pdf, diakses terakhir pada tanggal 26 Maret 2018.

⁹⁵ *Ibid.*, Hlm. 3

mengajukan *Judicial Review*, maka permintaan itu harus dipenuhi. Apa yang diputuskan oleh Marshall ini menyangkut perkara yang melibatkan William Marbury melawan James Madison. Kasus ini bermula saat berakhirnya pemerintahan Presiden John Adams. Pengganti Adams adalah Thomas Jefferson yang mengalahkannya pada pemilu tahun 1800. Pada masa peralihan sebelum penyerahan jabatan presiden, Adams kemudian membuat surat penunjukkan pengangkatan hakim dan duta besar. Diantaranya yang diangkat adalah William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe, dan William Harper. Sementara John Marshall yang kala itu bertugas sebagai Hakim Agung merangkap Sekretaris Kepresidenan juga turut membantu mempersiapkan surat-surat tersebut.⁹⁶

Sayangnya, surat tersebut tidak sempat diserahkan sebagaimana mestinya. Keesokan harinya, saat Presiden Thomas Jefferson mulai bekerja, surat tersebut masih berada di kantor kepresidenan. Surat itu akhirnya ditahan oleh James Madison, yang diangkat Thomas Jefferson sebagai Sekretaris Kepresidenan menggantikan John Marshall. Dasar penahanan surat inilah yang kemudian menjadi pangkal masalah, dan membuat Marbury mengajukan tuntutan ke Mahkamah Agung. Dasarnya, surat pengangkatan telah disetujui oleh Kongres dan sudah mendapatkan cap resmi kepresidenan. Marbury dan kawan-kawan melalui kuasa hukumnya beralasan bahwa Mahkamah Agung berhak memutus perkara yang mereka ajukan, serta mengeluarkan surat pengangkatan tersebut. Landasan hukumnya adalah Judiciary Act 1789. Namun, hal ini ditolak oleh pemerintahan

⁹⁶ *Ibid.*

Jefferson. Sebaliknya, Kongres yang dikuasai oleh kaum Republik yang berpihak kepada Jefferson malah mengeluarkan sebuah undang-undang. Isinya adalah membekukan semua persidangan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung selama 1 tahun. Meskipun demikian, persidangan tetap digelar. Dalam putusannya yang ditulis sendiri oleh Marshall, Mahkamah Agung membenarkan bahwa keluarnya surat keputusan itu sah.⁹⁷

Artinya, surat pengangkatan yang dikeluarkan oleh John Adams sah secara hukum. Marbury dan kawankawan mempunyai hak untuk menduduki jabatan yang dimaksud. Namun, masih dalam putusannya, Mahkamah Agung tidak mempunyai wewenang untuk memerintah aparat pemerintah untuk menyerahkan surat tersebut. Mahkamah Agung juga menolak keinginan penggugat, agar Mahkamah Agung mengeluarkan surat keputusan sebagai pengganti surat keputusan yang dikeluarkan mantan Presiden Adams. Alasannya, surat keputusan yang berasal dari amanat section 13 Judiciary Act 1789 dianggap bertentangan dengan Article II Section 2 Konstitusi Amerika Serikat. Dasar inilah yang menjadi awal mula kemunculan konsep sekaligus praktek *Judicial Review*. Dalam kasus ini, Marshall sekaligus menyatakan bahwa segala undang-undang buatan Kongres, apabila bertentangan dengan konstitusi sebagai “*the supreme law of the land*” harus dinyatakan tidak berlaku. Keberadaan *Judicial Review* ini memang pernah mengalami pasang surut, dan bahkan dicela. Bagaimanapun juga, sebagian pemikir menyatakan bahwa keputusan legislatif dianggap sebagai keputusan rakyat. Pemahaman yang tak bisa dilepaskan dari pendapat Jean Jacques

⁹⁷ *Ibid.*, Hlm. 5

Rousseau tentang legislatif. “Legislator menduduki posisi luar biasa terhormat dalam sebuah negara” tulis Rousseau. Dengan sedikit gambaran, Rousseau bahkan mencontohkan para legislator sebagai “seorang insinyur yang menemukan mesin”. Dianggap sebagai posisi kreator yang bisa menentukan kehidupan rakyat ke arah yang lebih baik.⁹⁸

C. **Praktik *Judicial Review* Oleh Mahkamah Konstitusi.**

Dalam sistem hukum Indonesia terdapat dua lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk melakukan *Judicial Review*. Mahkamah Konstitusi (MK) adalah salah satu lembaga tersebut. Jika dikaitkan dengan pengujian peraturan kebijakan MK tidak berwenang karena MK hanya memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945. Selain MK, lembaga peradilan lainnya yang bewenang dalam *Judicial Review* adalah Mahkamah Agung (MA).⁹⁹

Dalam perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C ayat (1), Mahkamah Konstitusi ditentukan memiliki 4 (empat) kewenangan, yaitu: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar; (2) memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar (3) memutus pembubaran partai politik; (4) memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Kewenangan tersebut adalah dalam tingkat pertama dan terakhir dan putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yaitu

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Victor Imanuel, *Konsep Uji...*, *Op.Cit.*, Hlm. 114-115

langsung mempunyai kekuatan hukum tetap dan tidak terdapat upaya hukum untuk mengubahnya.¹⁰⁰

Kewenangan konstitusi Mahkamah Konstitusi ini adalah perwujudan prinsip *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga-lembaga negara dalam kedudukan setara, sehingga dapat saling kontrol-saling imbang dalam praktek penyelenggaraan negara. Keberadaan Mahkamah Konstitusi jelas merupakan langkah progresif untuk mengoreksi kinerja antara lembaga negara khususnya dalam proses pendewasaan politik berbangsa dan bernegara. Selama 8 (delapan) thun berdirinya, Mahkamah Konstitusi telah melaksanakan dan menjalankan tiga macam perkara yang menjadi kewenangannya, yaitu menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.¹⁰¹

Mahkamah konstitusi menekankan perlunya keadilan substantif untuk menghindari munculnya putusan yang mengabaikan rasa keadilan sebagaimana kerap ditemukan dalam putusan pengadilan pada masa lalu. Terobosan hukum tersebut perlu dilakukan untuk menggairahkan penegakan hukum dalam masyarakat. Diakui sudah banyak kemajuan-kemajuan yang dicapai oleh institusi kehakiman ini. Mahkamah konstitusi sudah membuktikan sebagai institusi hukum yang dapat dipercaya dan terhormat (*reliable and honoured court*) di Indonesia. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi

¹⁰⁰ Ni'matul huda *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011. Hlm.144

¹⁰¹ *Ibid.*, Hlm. 145.

yang sangat progresif dan dapat menjadi acuan hukum bagi percepatan reformasi hukum di Indonesia.¹⁰²

Istilah *Judicial Review* terbatas penggunaannya sebagai kewenangan untuk menguji perundang-undangan, keputusan dan kelalaian otoritas publik yang dilakukan oleh lembaga peradilan. Oleh karena itu, perlu ditegaskan perbedaan antara *Judicial Review*, *constitutional review* dan *judicial constitutional review*. *Constitutional review* digunakan secara umum terhadap proses uji konstitusionalitas produk perundang-undangan yang berada dibawah konstitusi yang di lakukan oleh lembaga legislatif (seperti oleh MPR pada masa Orde Baru) ataupun oleh lembaga peradilan, bahkan oleh sebuah lembaga khusus yang di tunjuk untuk melakukan tugas uji *constitutional* tersebut (seperti dewan konstitusi di Prancis). Istilah khusus *judicial constitutional review* dapat digunakan dalam membicarakan proses uji konstitusionalitas yang dilakukan oleh lembaga peradilan saja.¹⁰³

Objek *Judicial Review* juga terbagi dua, yaitu *pertama*, objek yang berupa isi (bunyi pasal-pasal) dari sebuah peraturan perundang-undangan (*materiel law*) dan *kedua*, objek yang berupa prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan (*formal law*). Jika sebuah permohonan pengujian memohonkan uji terhadap dua objek tersebut, objek materiel maupun objek formil, maka yang harus dibuktikan di depan hakim semestinya adalah objek formilnya terlebih dahulu. Hal itu dikarenakan secara logika hukumnya, jika objek formilnya atau prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan telah bertentangan

¹⁰² *Ibid.*, Hlm. 146.

¹⁰³ *Ibid.*

dengan antara lain yang lebih tinggi, maka otomatis seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan (termasuk objek materil) tersebut dianggap telah bertentangan dengan peraturan hukum yang lebih tinggi. Pembagian pengujian dalam 2 (dua) jenis dapat dilihat secara tegas dalam pasal 51 ayat (3) UU No. 24 Tahun 2003 yang berbunyi:¹⁰⁴

“Dalam permohonan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa:

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

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, diatur lebih lanjut dalam UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Melalui UU tersebut ditegaskan bahwa Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di dalam pasal 51 ditegaskan, Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:¹⁰⁵

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

¹⁰⁴ *Ibid.*, Hlm. 139

¹⁰⁵ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005. Hlm.125-126

Untuk kepentingan pemeriksaan perkara, Mahkamah Konstitusi dapat meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksakepada MPR, DPR, DPF, dan/atau Presiden. Pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila Undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.¹⁰⁶

Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat, amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima. Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Dalam hal permohonan dikabulkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁰⁷

Dalam hal pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan. Dalam hal undnag-undang dimaksud tidak bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan, amar putusan menyatakan permohonan ditolak.¹⁰⁸

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*

Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.¹⁰⁹

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945.¹¹⁰ Pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, dalam kurun waktu dua tahun usia Mahkamah Konstitusi telah dilakukan pengujian tidak kurang dari 75 undang-undang, 21 diantaranya dikabulkan, dengan putusan ada yang dikabulkan seluruhnya, dikabulkan sebagian, tidak diterima, dan ada yang ditolak. Berarti rata-rata setiap tahun ada 10 UU yang dibatalkan. Jadi setiap tahun 38 UU yang diadili di Mahkamah Konstitusi. Hal ini terjadi karna adanya perubahan rezim hukum, dari sistem konstitusi lama ke konstitusi baru. Tentu ini berakibat pada sistem hukum kita yang mesti direvisi. Mulai dari UU, PP, Keppres, Perpres sampai Perda. Akibat perubahan yang besar dari UUD 1945 potensi pertentangan antara UU dengan UUD besar sekali. Karena itu, tugas Mahkamah Konstitusi sangat penting untuk mengawal itu. Sebab kita tidak bisa membangun negara hukum dengan benar jika kita tidak menegakkan hukum. Kita membangun, menata hukum (*law making*

¹⁰⁹ *Ibid.*, Hlm. 127.

¹¹⁰ *Ibid.*

activities), tetapi disaat yang sama kita juga harus mengakkan hukum dan menegakkan hukum itu harus dimulai dari yang paling tinggi yaitu UUD.¹¹¹

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah konstitusi. Lembaga pengujian ini telah mengalami sejarah yang panjang dan memperoleh bentuk serta substansi yang jelas setelah Mahkamah Agung Amerika Serikat dibawah pimpinan Jhon Marsal memeriksa dan memutus perkara William Marbury yang pada saat-saat akhir pemerintahan Presiden Thomas Jefferson diangkat sebagai hakim tetapi surat keputusannya tidak disarankan oleh pemerintah baru kepadanya.¹¹²

Dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi disebutkan bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi digerakkan oleh adanya permohonan yang diajukan pihak. Kualifikasi pihak-pihak tersebut sebagaimana telah diuraikan diatas berdasar Pasal 51 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, yaitu baik perorangan, lembaga negara, badan hukum publik hukum atau privat, dan masyarakat hukum adat yang hak atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya satu undang-undang.¹¹³

Mekipun dalam perkara pengujian undang-undang tidak secara tegas disebut adanya termohon, tetapai lembaga negara yang berkaitan dengan pembuatan undang-undang wajib memberi keterangan yang diminta Mahkamah Konstitusi

¹¹¹ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007. Hlm.140.

¹¹² Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015. Hlm. 14.

¹¹³ *Ibid.*, Hlm. 133.

Berkeaan dengan permohonan pengujian undang-undang yang sedang diperiksa Mahkamah Konstitusi. Lembaga negara yang bertanggung jawab dalam pembuatan undang-undang, yaitu Presiden dan DPR, merupakan pihak yang harus memberi keterangan kepada Mahkamah Konstitusi. Bahkan menteri kehakiman dalam salah satu persidangan di Mahkamah Konstitusi.pada tahun 2004 pernah menyatakan sesungguhnya posisi pemerintah lebih nyaman dan tegas jika disebut saja sebagai termohon.¹¹⁴

Akan tetapi, prosedur yang harus ditempuh dalam hal demikian haruslah dengan mengajukan permohonan terlebih dahulu kepada ketua Mahkamah Konstitusi tentang keinginannya untuk turut dalam proses perkara disertai dengan alasan-alasan mengenai kepentingannya yang terkait dengan permohonan. Apabila permohonan tersebut dipandang beralasan dan kepentingan pihak ketiga tersebut cukup relevan, ketua Mahkamah Konstitusi akan mengeluarkan Ketetapan (dalam praktek di pengadilan bisa disebut penetapan).¹¹⁵

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, Hlm. 135.

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data Risalah Sidang Dan Putusan Mahkamah Konstitusi.

1. Data Risalah Sidang

Risalah sidang disini adalah risalah rapat dengar pendapat Komisi II DPR RI dengan Komisi Pemilihan Umum, Bagian Pengawasan Pemilu & Dewan Komisi Penyelenggara Pemilu yang membahas mengenai evaluasi Pilkada serentak 2015 dan membahas tentang revisi Undang-Undang Pilkada secara bertahap. Dimana didalam risalah sidang tersebut terdapat data yang di peroleh oleh penulis untuk menjawab rumusan masalah penulis. Adapun arti kata risalah dalam KBBI adalah yang dikirimkan (surat), surat edaran, karangan ringkasan mengenai suatu masalah ilmu pengetahuan atau laporan rapat atau notula. Yang akan dibahas secara lebih lanjut dalam skripsi ini adalah risalah rapat (risalah sidang).

Risalah rapat adalah tulisan atau dokumentasi yang berisi informasi bagi yang hadir maupun yang tidak hadir dalam sebuah rapat. Pada umumnya risalah rapat dibuat di dalam rapat untuk merekam apa saja yang terjadi dalam pertemuan. Di dalam risalah rapat biasanya berisi nama peserta, agenda, keputusan yang dibuat oleh peserta, komitmen tindak lanjut oleh peserta, batas waktu pemenuhan komitmen, dan hal-hal lainnya yang didiskusikan dan perlu didokumentasikan untuk keperluan tinjauan masa depan ataupun riwayat. Risalah rapat yang baik adalah yang fokus pada keputusan yang dibuat pada saat rapat dan komitmen yang

dibuat oleh para peserta. Komitmen dibatasi oleh batas waktu pemenuhan dan rincian lainnya yang perlu dimengerti oleh semua peserta rapat.¹¹⁶

2. Data Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdirinya Mahkamah Konstitusi sebagai *special tribunal* secara terpisah dari Mahkamah Agung, yang mengemban tugas khusus merupakan konsepsi yang dapat ditelusuri jauh sebelum negara kebangsaan yang modern, yang pada dasarnya menguji keserasian norma hukum yang lebih rendah dan norma hukum yang lebih tinggi. Sejarah modern *Judicial Review* yang merupakan ciru utama Mahkamah Konstitusi di Amerika Serikat oleh Mahkamah Agung- dapat dilihat sebagai perkembangan yang berlangsung selama 250 tahun, dengan rasa kebencian sampai dengan penerimaan yang luas.¹¹⁷ Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan tugas yang mendominasi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana tampak dari permohonan yang masuk dan terdaftar di kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.¹¹⁸

Wewenang Mahkamah Konstitusi di atur di dalam pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, berbunyi:

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 pembbaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.

¹¹⁶<https://buletangijo.wordpress.com/2013/07/30/risalah-rapat-dan-tanda-tangan/>.
Diakses terakhir tanggal 30 July 2013.

¹¹⁷ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara....., Op.Cit.* Hlm. 3

¹¹⁸ *Ibid.*

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

Wewenang Mahkamah Konstitusi tersebut secara Khusus diatur lagi dalam

Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, berbunyi:

- a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945;
- c. Memutus pembubaran partai politik;
- d. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan
- e. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atau pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa penghianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan.atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Kedudukan dan wewenang Mahkamah Konstitusi adalah sebagai badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung dan jajaran peradilan dibawahnya. Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus perkara-perkara konstitusi karenanya tunduk juga kepada Undang-Undang kekuasaan kehakiman. Pada Undang-Undang Mahkamah Konstitusi khususnya, dalam pengaturan kewenangan pengujian undang-undang tidak menyebut adanya termohon sebagai pihak yang berhadapan dengan pemohon, tetapi keterangan dari pihak-pihak yang berkaitan dengan satu undang-undang yang dimohonkan pengujiannya haruslah didengar secara berimbang. Dalam sengketa kewenangan lembaga negara, perselisihan hasil pemilu dan pembubaran

partai politik, pihak termohon disebut dengan jelas dan dapat diidentifikasi secara tegas.¹¹⁹

B. Arah Politik Hukum Lahirnya Pasal 9 Huruf A Uu Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Menurut Moh. Mahfud MD, Politik Hukum adalah arahan atau garis resmi yang dijadikan dasar pijak dan cara untuk membuat dan melaksanakan hukum dalam rangka mencapai tujuan bangsa dan negara. Dapat juga dikatakan bahwa politik hukum merupakan upaya menjadikan hukum sebagai proses pencapaian tujuan negara. Selain itu politik hukum juga merupakan jawaban atas pertanyaan tentang mau diapakan hukum itu dalam perspektif formal kenegaraan guna mencapai tujuan negara.¹²⁰

Politik hukum dalam arti ilmu politik hukum merupakan bagian dari ilmu politik yang meneliti perubahan-perubahan yang diperlukan terhadap hukum agar sesuai dengan perkembangan politik negara, sedangkan politik hukum dalam arti kebijakan hukum berarti memilih cita-cita tentang hukum tertentu dan berupaya dengan segala daya yang ada untuk mencapai cita-cita tentang hukum tertentu itu.¹²¹

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. *Pertama*, sebagai alasan mengapa diperlukan

¹¹⁹ *Ibid.*, Hlm. 43.

¹²⁰ Ahmad Muliadi, *Politik...*, *Op.Cit.*, Hlm. 3-4.

¹²¹ Donald Albert dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Loc.Cit.*

pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. *Kedua*, untuk menentukan apa yang hendak diterjemahkan kedalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal. Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.¹²²

Politik hukum nasional meliputi (1) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, (2) pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat; (3) penegasan fungsi lembaga penegak hukum atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya; (4) meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elite pengambil kebijakan.¹²³

Salah satu bentuk politik hukum tersebut adalah pada saat pembahasan dalam pasal 9 huruf a undang-undang nomor 10 tahun 2016 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang dimana lahirnya pasal 9 huruf a itu menimbulkan polemik (permasalahan) dimasyarakat yang pada akhirnya diajukan ke Mahkamah Konstitusi. tetapi ternyata ketika penulis melakukan telaah terhadap risalah sidang memang tidak ada alasan yang secara akademis mengapa pasal 9 huruf a ini muncul. Undang-Undang Nomor 10 Tahun

¹²² Abdul Latif dan hasbi Ali, *Politik..., Loc. cit.*

¹²³ *Ibid.*, Hlm. 27.

2016 tentang merupakan perubahan kedua atas undang-undang nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menjadi undang-undang. Arteria Dahlan dari fraksi PDIP menyatakan bahwa pasal 9 huruf a ini melemahkan posisi KPU dimana KPU seharusnya bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik serta harus netral dari partai politik. Munculnya pasal 9 huruf a hanya kesepakatan politik oleh para anggota parlemen.¹²⁴

Menurut analisis penulis bahwa munculnya pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 ini tetap tidak benar karena mengancam kemandirian KPU sebagai lembaga negara yang secara konstitusional dinyatakan sebagai lembaga yang independen. Keterlibatan DPR dan Pemerintah untuk terbentuknya Peraturan KPU yang bersifat memihak dan tidak adil pada penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada). Sehingga pasal 9 huruf a ini menjadi bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Independen atau mandiri berarti segala keputusan yang diambil lembaga penyelenggara bebas dari pengaruh atau intervensi pihak luar. Sifat Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mandiri atau independen, didasarkan pada pemahaman bahwa penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak.

Dapat juga dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 empat, yaitu:¹²⁵

¹²⁴ Risalah Sidang Undnag-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.

¹²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Loc.Cit.*

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan;
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Jika lembaga penyelenggaraan pemilu itu tidak bersifat nasional, tetap, dan mandiri, maka lembaga tersebut bukanlah lembaga sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945. Komisi pemilihan umum tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Namun, pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang pilkada berkata lain. Salah satu tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan yaitu *“menyusun dan menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”*. Pasal ini dikhawatirkan berimplikasi dapat mengganggu kemandirian dan independensi KPU dalam menjalankan tugas.

Pada dasarnya DPR masih berupaya mengintervensi KPU dalam pembuatan peraturan KPU. Proses penentuan KPU yang selama ini terjadi menjadi bukti independensi ketentuan teknis penyelenggara. Namun dengan diharuskannya untuk berkonsultasi dengan DPR terlebih dahulu tentu mengganggu independensi KPU itu sendiri. KPU menjadi bergantung pada DPR, padahal KPU adalah salah satu lembaga negara yang mandiri. Dimana hal ini sudah dikuatkan dan diikat secara jelas didalam pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Jika KPU bergantung pada DPR dalam pembentukan peraturan KPU hal ini bukan hanya

dapat mengganggu kemandirian KPU namun juga akan memperpanjang birokrasi dalam penentuan suatu kebijakan.

Menurut analisis pasal ini mengandung unsur kepentingan politik DPR. Artinya, setiap arahan dan petunjuk dari DPR terkait pembuatan peraturan KPU harus diikuti dan dituangkan kedalam peraturan KPU. Terlebih jika kita perhatikan sebagai perbandingan dengan lembaga lain, tidak ada lembaga independen negara yang diharuskan melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan DPR. Terlebih hasil konsultasinya bersifat mengikat.

Tidak hanya mengganggu kemandirian atau independensi KPU, hal ini juga akan memperpanjang birokrasi dalam penentuan suatu kebijakan. DPR sendiri merupakan lembaga politik, maka segala kebijakan yang dikeluarkan tidak akan pernah lepas dari konfigurasi politik yang melatarbelakanginya. Dengan bervariasinya komposisi partai politik di DPR tentu kepentingan yang diwakili oleh anggotanya di DPR akan sangat bervariasi pula, sehingga akan sulit untuk memperoleh kata sepakat. Hal ini tentu saja akan memperpanjang proses peraturan penetapan peraturan KPU, padahal dalam proses pemilihan umum peraturan KPU sifatnya mendesak karena dibatasi limit waktu. DPR dan pemerintah dalam hal ini adalah pihak yang terlibat dalam memiliki kepentingan dalam pemilihan umum, maka tentu menjadi tidak etis apabila kedua lembaga ini terlihat dalam pembuatan dan penetapan peraturan KPU, karena akan sangat kuat dengan kepentingan. Hal ini akan sangat berakibat pada kesulitan KPU dalam menjalankan tugasnya. Dengan demikian, setidaknya ini mejadi pertimbangan

hakim Mahkamah Konstitusi dalam merespon *Judicial Review* yang dilakukan oleh KPU terkait pasal 9 huruf a ini.

Komisi pemilihan umum itu tidak boleh dikendalikan oleh partai politik ataupun oleh pejabat negara yang mencerminkan kepentingan partai politik atau peserta atau calon peserta pemilihan umum. Peserta pemilu itu sendiri dapat terdiri atas: (1) partai politik, beserta para anggotanya yang dapat menjadi calon dalam rangka pemilihan umum; (2) calon atau anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) calon atau anggota Dewan Perwakilan Daerah; (4) calon atau anggota DPRD; (5) calon atau Presiden atau Wakil Presiden; (6) calon atau Gubernur atau Wakil Gubernur; (7) calon atau Bupati atau Wakil Bupati; (8) calon atau Walikota atau Wakil Walikota. Kedelapan pihak yang terdaftar di atas mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan keputusan-keputusan yang akan diambil oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara pemilu, sehingga oleh karenanya KPU harus terbebas dari kemungkinan pengaruh mereka itu.¹²⁶

Adapun Independensi KPU dinyatakan secara tegas oleh pembentuk undang-undang yang diatur dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945, berbunyi: “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”. Pemilu merupakan mekanisme dimana rakyat bisa menyalurkan aspirasi politiknya secara bebas dalam menentukan pemimpin nasional, sehingga dalam konteks ini tercermin tanggung jawab warga negara, oleh karena itu rakyat harus mengerti benar bahwa apapun pilihannya hal itu mesti didasari oleh alasan yang kuat, rasional dan kritis, bukan sekedar

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 427.

pembebeakan politik asal ikut dan asal pilih, tentunya harus menjadi pemilih yang cerdas dan bertanggung jawab.

Hal tersebut dikarenakan meskipun hanya satu suara, maka pilihan rakyat tersebut sangat berarti dan memiliki implikasi besar yakni dapat menentukan arah nasib bangsa selama lima tahun mendatang, sehingga kalau salah pilih, maka tentunya rakyat juga yang akan rugi.¹²⁷ Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu mencakup seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang bertanggung jawab terhadap suksesnya pelaksanaan Pemilihan umum. Keberadaan Komisi Pemilihan Umum provinsi dan Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota adalah merupakan pelaksana Pemilu di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota yang merupakan bagian dan Komisi Pemilihan Umum.¹²⁸

Pemilihan umum itu penting bagi para wakil rakyat sendiri ataupun para pejabat pemerintahan untuk mengukur tingkat dukungan dan kepercayaan masyarakat kepadanya. Demikian pula bagi kelompok warga negara yang tergabung dalam suatu organisasi partai politik, pemilihan umum itu juga penting untuk mengetahui seberapa besar tingkat dukungan dan kepercayaan rakyat kepada kelompok atau partai politik yang bersangkutan.¹²⁹ Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tetapi juga pejabat penyelenggara negara. bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilihan umum yang jujur berarti bahwa pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan

¹²⁷ Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara demokrasi (paham konstitusionalisme demokrasi di indonesia pasca amandemen UUD 1945)*, Setara Press, Malang, 2016. Hlm. 148-149.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum...*, *Op.Cit.*, Hlm. 421

tersebut dibentuk dari hasil pemilihan umum yang tidak jujur, dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.¹³⁰

C. Alasan Mahkamah Konstitusi Membatalkan Norma Pasal 9 Huruf A UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota.

Hakim Mahkamah Konstitusi membatalkan norma pasal 9 huruf (a) undang-undang nomor 10 tahun 2016 karena adanya pengajuan dari:¹³¹

1. Nama : Juri Ardianto, M.Si., Ph.D
Jabatan : Ketua KPU
2. Nama : Ida Budhiati, S.H., M.H
Jabatan : Anggota KPU
3. Nama : Sigit Pamungkas S.IP., MA
Jabatan : Anggota KPU
4. Nama : Arief Buduman S.S., S.IP., MBA
Jabatan : Anggota KPU
5. Nama : Dr. Ferry Kurnia Rizkiyansyah, S.IP., M.Si
Jabatan : Anggota KPU
6. Nama : DRS. Hadar Nafis Gumay
Jabatan : Anggota KPU
7. Nama : Hasyim Asy'ari S.H., M.Si., Ph.D.
Jabatan : Anggota KPU

Memohon untuk di periksa kembali pasal 9 huruf (a) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 karena adanya keganjalan dalam pasal tersebut yaitu *“menyusun dan menetapkan peraturan KPU dan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”* pada kalimat *“keputusan bersifat mengikat”*, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan kewenangan konstitusional

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-XIV/2016., Hlm. 1.

pemohon untuk menyusun peraturan penyelenggaraan pemilihan yang menjamin asas keadilan.

Karena secara filosofis sosiologis dan yuridis Penyelenggaraan Pemilu yang demokratis hanya dapat dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang bersifat mandiri (independen). Dan pada pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Kata mandiri harus dimaknai bahwa dalam melaksanakan tugasnya Pemohon bebas dari pengaruh pihak manapun. Kemandirian ini merupakan suatu sistem jaminan untuk mewujudkan penyelenggara yang imparial atau tidak memihak dalam menyelenggarakan pemilihan umum. Salah satu ciri kemandirian yang melekat pada penyelenggaraan Pemilu adalah dalam menyusun dan menetapkan peraturan, keputusan, dan pedoman teknis tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun. Oleh karenanya ketentuan dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016, sepanjang frasa yang berbunyi “.....dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya potensial mengancam kemandirian lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Ketentuan pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang

menimbulkan kerugian faktual dan potensial atas hak dan wewenang konstitusional Pemohon.¹³²

a. Kerugian faktual

Berdasarkan pengalaman Pemohon melaksanakan kewajiban konsultasi rancangan Peraturan KPU dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota Tahun 2015 telah menimbulkan kerugian faktual. Pembahasan rancangan Peraturan KPU dalam forum rapat dengar pendapat dengan DPR dan Pemerintah tersebut berlangsung berlarut-larut karena terdapat kepentingan politik antara dua kubu kepengurusan partai politik di DPR. Bahkan komisi II DPR RI berpandangan sebelum adanya solusi atas masalah dualisme kepengurusan partai politik, Pemohon diminta untuk menunda penetapan Peraturan KPU yang mengatur tahapan, program, dan jadwal pemilihan sebelum dilakukan pembahasan secara tuntas terhadap rancangan Peraturan KPU tentang Pencalonan.¹³³

b. Kerugian potensial

Bahwa fakta hukum pengalaman Pemohon melakukan konsultasi rancangan Peraturan KPU dalam penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota tahun 2015 tersebut diatas, maka ketentuan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sepanjang frasa yang berbunyi “.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan*

¹³² *Ibid.*, Hlm. 6.

¹³³ *Ibid.*, Hlm. 7.

Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat”, secara potensial merugikan hak dan/atau kewenangan Pemohon untuk menyusun pedoman teknis yang menjamin asas kepastian hukum, imparial dan adil. Kewajiban konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat berpotensi mengancam kemandirian Pemohon dan bertentangan dengan semangat norma dalam pasal 22E ayat (5) UUD 1945.¹³⁴

Berdasarkan kerugian faktual dan potensial tersebut sebagaimana penjelasan yang saya paparkan diatas, jelas dapat dilihat adanya hubungan sebab akibat antara keberlakuan Pasal 9 huruf a UU 10/2016 dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon.¹³⁵

Mengingat pentingnya peranan KPU dalam perwujudan negara hukum yang demokratis, maka KPU sebagai lembaga negara yang memiliki kedudukan *constitutional importance* seharusnya mendapat perlakuan yang sama dengan lembaga-lembaga negara lainnya seperti Komisi Yudisial, Bank Indonesia, serta lembaga independen lainnya. Pada prinsipnya, lembaga independen memiliki kewenangan yang sifatnya *full authority*, yakni dalam bertindak menjalankan fungsinya tidak diintervensi oleh lembaga lain.¹³⁶

Sesuai dengan kedudukan dan peran KPU sebagaimana amanat UUD 1945, KPU memiliki wewenang untuk menyelenggarakan Pemilu yang kedudukannya bersifat nasional, tetap dan mandiri. Hakekat wewenang

¹³⁴ *Ibid.*, Hlm. 10.

¹³⁵ *Ibid.*, Hlm. 11

¹³⁶ *Ibid.*, Hlm. 17.

menyelenggarakan Pemilu mempunyai kewenangan menerbitkan kebijakan dalam bentuk peraturan untuk mewujudkan kepastian hukum. KPU sebagai lembaga negara memiliki peran dan fungsi menyusun peraturan berpedoman pada Undang-Undang, nilai, asas dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu demokratis. Hal demikian dimaksudkan agar tidak terjadi *conflict of interest* bagi pemerintah yang suatu saat menjadu peserta pemilu dan/atau kepentingan partai politik yang berada di DPR. Demi memberikan kpastian hukum tersebut, KPU diberikan kewenangan, mengatur lebih lanjut aturan penyelenggaraan setiap tahapan Pemilu dalam bentuk peraturan sebagai peraturan pelaksana Undang-Undang atau dikenal dengan istilah ”*self regulator bodies*” sesuai peraturan perundang-undnagan, kode etik dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹³⁷

Lahirnya UU 10/2016 terutama ketentuan dalam pasal 9 huruf a sepanjang frasa yang berbunyi “.....*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah Forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*”, secara faktual dan nyata-nyata atau setidaknya-tidaknya potensial meruntuhkan kemandirian dari lembaga penyelenggara pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Dengan adanya forum konsultasi forum konsultasi KPU dengan DPR dan Pemerintah yang bersifat mengikat dalam menetapkan Peraturan KPU dan pedoman teknis, akan membuka ruang pengaturan yang memihak dan tidak sesuai dengan prinsip penyelenggara Pemilu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keberpihakan penyelenggara pemilu ini akan mengakibatkan ketidak

¹³⁷ *Ibid.*

percayaan publik serta menjadikan proses dan hasil yang dipastikan tidak fair. Forum konsultasi para pihak ini berpotensi adanya *conflict of interest*.¹³⁸

Pemohon sebagai lembaga penyelenggara Pemilu bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang dibentuk berdasarkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, memaknai kemandirian dalam melaksanakan tugasnya adalah bebas dari pengaruh pihak manapun. kemandirian ini merupakan suatu sistem jaminan untuk memungkinkan adanya penyelenggara yang imparisial atau tidak memihak dalam rekrutmen penyelenggara negara atau pejabat publik dalam sebuah pemilihan umum. dengan sistem jaminan independensi tersebut, Pemohon akan dapat memastikan bahwa penyelenggaraan Pemilu akan sesuai dengan prinsip dalam negara yang demokratis. kemandirian yang melekat pada kewenangan penyelenggara Pemilu adalah kemandirian dalam menetapkan pengaturan Pemilu yang merupakan penjabaran dari Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu. oleh karenanya ketentuan dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016, sepanjang frasa yang berbunyi "*.....setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dalam forum rapat dengar pendapat yang keputusannya bersifat mengikat*", secara faktual dan nyata-nyata dan setidaknya-tidaknya potensial pengancam sistem jaminan "mandiri" dari lembaga penyelenggara Pemilu sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.¹³⁹

Independensi sebuah lembaga negara termasuk KPU, bukan hanya ditentukan oleh kedudukan lembaganya yang oleh UUD 1945 disebut sebagai lembaga mandiri. Kemandirian sebuah lembaga ditentukan juga oleh mekanisme lembaga tersebut dalam menjalankan kewenangannya baik secara institusional,

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.*

fungsional dan administratif. Oleh karena itu, konsultasi Peraturan KPU dan pedoman teknis lainnya dengan DPR dan Pemerintah yang hasilnya bersifat mengikat akan mengganggu kemandirian KPU.¹⁴⁰

Terhadap permasalahan tersebut, mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang sudah diuraikan, frasa “*setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dala forum dengar pendapat*” dalam pasal 9 huruf a UU 10/2016 tidaklah bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi demikian, menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksana fungsi KPU, *in casu* dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya, guna mencapai tujuan terselenggaranya pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma Undang-Undang (yang merupakan produk bersama antara DPR dan presiden) tidak selamanya memuat rumusan yang jelas yang mencerminkan maksud pembentuknya yang dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk mengimplementasikannya dalam praktek melalui kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis yang diturunkan dari norma Undang-Undang. Oleh karena itu, kesamaan pandangan dan pengertian atau interpretasi terhadap norma Undang-Undang demikian antara KPU dan pembentuk Undang-Undang merupakan keniscayaan. Namun, dalam kaitan ini penting ditekankan bahwa

¹⁴⁰ *Ibid.*

kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengar pendapat itu adalah setara.¹⁴¹

Menurut analisis penulis dari pertimbangan hakim di atas ialah: *pertama*, di dalam isi pasal 9 huruf a tersebut mengatakan bahwa adanya kata “berkonsultasi” kepada DPR dan Pemerintah yang membuat KPU menjadi tidak independen lagi. Tetapi Maksud dari konsultasi tersebut bukan berarti DPR ingin menguasai KPU. Maksud dari kata konsultasi tersebut ialah agar tugas dan fungsi KPU itu lancar tetapi bukan berarti dengan konsultasi tersebut dapat mengganggu independensi KPU. *Kedua*, konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma undang-undang. Maksudnya adalah KPU tetap berhak membuat peraturan perundang-undang tetapi harus berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Karena membuat undang-undang pun harus mendapatkan persetujuan dari DPR dan Pemerintah apalagi cuman peraturan dibawahnya. Peraturan tersebut juga harus konsultasi antara DPR dan Pemerintah. *Ketiga*, meskipun KPU harus berkonsultasi ke DPR dan Pemerintah bukan berarti kedudukan KPU dibawah DPR dan Pemerintah. Kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengar pendapat itu kemandiriannya tetap setara.

Adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 di batalkan karena implikasi teoritik maupun praktik yang dapat bermuara pada teredukasinya kemandirian KPU dan sekaligus tidak memberi kepastian hukum. Adapun faktor faktor yang mempengaruhi pembatalan pasal 9

¹⁴¹ *Ibid.*

huruf a undang-undang nomor 10 tahun 2016 sepanjang frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” yaitu:

Pertama, bukan tidak mungkin bahwa dalam forum dengar pendapat dimaksud tidak tercapai keputusan yang bulat atau bahkan tidak ada kesimpulan sama sekali. Hal itu dapat terjadi, misalnya, karena suatu pihak tidak terdapat kesepakatan diantara fraksi-fraksi yang ada di DPR atau antara DPR dan Pemerintah atau antara DPR dan KPU atau antara KPU dan Pemerintah. Dalam keadaan demikian “*yang keputusannya bersifat mengikat*” telah menyandera KPU dalam melaksanakan kewenangannya untuk merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis sehingga kewenangan itu menjadi tidak dapat dilaksanakan sebab menjadi tidak jelas keputusan mana atau apa yang harus dilaksanakan oleh KPU padahal peraturan KPU dan pedoman teknis demikian mutlak ada agar pemilu dan pemilihan kepala daerah dapat terselenggara. Kebuntuan demikian dapat mengancam agenda ketatanegaraan yang keberlanjutan bergantung pada peraturan KPU dan pedoman teknis KPU.

Menurut analisis penulis, pada saat KPU konsultasi dengan DPR dan Pemerintah terkait tugas dan kewenangannya belum tentu konsultasi tersebut menjadi bulat. Karena di dalam fraksi-fraksi itu kemungkinan atau potensi bedanya itu besar sekali antara DPR dan KPU atau antara KPU dan Pemerintah yang belum tentu keputusannya juga menjadi bulat. Jadi dengan adanya keputusan yang mengikat KPU dengan peraturan yang belum tentu bulat itu seperti menyandera KPU. Terkait ketidak pastian hukum pasal 9 huruf a tersebut telah menyandera KPU dan pedoman teknis sehingga kewenangan itu mejadi tidak

dapat dilaksanakan oleh KPU padahal peraturan KPU dan pedoman teknis demikian mutlak ada agar Pemilu dan pemilihan kepala daerah dapat terselenggara. Jika tidak dapat dilaksanakan maka kepastian hukumnya tidak ada.

Kedua, adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” secara teknis perundang-undangan juga menjadi berlebihan sebab tanpa frasa itu pun apabila konsultasi dalam forum dengar pendapat tercapai kesepakatan maka dengan sendirinya KPU akan melaksanakannya.

Menurut analisis penulis, keputusan yang bersifat mengikat diatas itu berlebihan karena ketika mereka sepakat bersama-sama itu berarti dengan sendirinya KPU akan melaksanakannya karena KPU juga menyepakati. Jadi tidak perlu adanya kata mengikat justru kata mengikat tersebut menjadi hiperbola.

Ketiga, adanya frasa “*yang keputusannya bersifat mengikat*” telah menghilangkan, atau setidaknya mengaburkan, makna “konsultasi” dalam Pasal 9 huruf a UU 10/2016 tersebut. Sebagai forum konsultasi, dalam hal tidak terdapat kesepakatan maka KPU sebagai lembaga yang dijamin kemandiriannya oleh UUD 1945 tidak boleh tersandera dalam melaksanakan kewenangannya dalam membuat peraturan KPU dan pedoman teknis sebab lembaga inilah yang bertanggung jawab untuk menjamin bahwa Pemilu dan pemilihan kepala daerah terlaksana secara demokratis.

Menurut analisis penulis, justru dengan adanya ketentuan yang mengikat KPU itu justru menyandera KPU dan menghilangkan makna konsultasi, yang namanya konsultasi itu memberi masukan dan arahan, jadi masukannya itu di

diskusikan bareng dan di musyawarahkan, ketika sama sama sepakat baru musyawarah tersebut dilaksanakan. Tetapi kalo keputusannya mengikat KPU, KPU yang tadinya tidak sepakat menjadi terpaksa sepakat karena adanya Kata mengikat oleh DPR dan Pemerintah tersebut. Maka dari itu sebaiknya kata mengikat tersebut di hapuskan.

Berdasarkan penilaian atas hukum dan fakta tersebut di atas maka hakim memutuskan untuk mengadili:¹⁴² “Menyatakan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” bertentangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”.

Mengikat dalam sebuah proses konsultasi berpotensi mengganggu kemandirian kelembagaan KPU dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya, yakni menyusun peraturan teknis penyelenggaraan pemilu. Perkara yang dimohonkan oleh KPU periode 2012-2017 itu, tercatat dengan nomor perkara 92/PUU-XIV/2016. Dengan putusan yang sudah dibacakan MK, berarti kemandirian kelembagaan KPU dalam melaksanakan tugas dan fungsinya tidak lagi bisa diintervensi dan dicampuri oleh DPR dan Pemerintah, khususnya dalam pelaksanaan menyusun Peraturan KPU.

¹⁴² *Ibid.*, Hlm. 80.

Pengalaman penyusunan Peraturan KPU untuk persiapan Pilkada 2017 tentu menjadi salah satu pengalaman yang penting, bagaimana dengan frasa “..bersifat mengikat” dalam proses konsultasi, DPR memaksa KPU untuk mengakomodir norma yang memperbolehkan orang yang berstatus terpidana percobaan untuk bisa dinyatakan memenuhi syarat menjadi calon kepala daerah. Padahal, ketentuan itu jelas bertentangan dengan UU No. 8 Tahun 2015 sebagai dasar hukum pelaksanaan pemilihan kepala daerah, ketentuan yang dibuat sendiri oleh DPR dan Pemerintah.

Dengan dibacakannya Putusan Nomor 92/PUU-XIV/2016, DPR dan Pemerintah diharapkan bisa jernih melihat dan melaksanakan putusan ini. Semangat dari putusan ini adalah bagaimana memastikan kemandirian kelembagaan KPU tidak terbelenggu dengan kepentingan politik sesaat. Putusan ini juga masih mewajibkan KPU untuk berkonsultasi dengan DPR dalam menyusun peraturan, sebagai bentuk koordinasi, dan *cheks and balances* antar organ yang memiliki peran dan kewenangan dalam penyelenggaraan pemilu.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian analisis di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Dalam risalah sidang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota khususnya dalam Pasal 9 huruf a tidak memuat alasan dibentuknya pasal tersebut. Dengan munculnya pasal tersebut satu sisi mengancam kemandirian KPU sebagai lembaga negara yang Independen atau mandiri, harusnya segala keputusan yang diambil lembaga penyelenggara bebas dari pengaruh atau intervensi pihak luar. Sifat KPU yang mandiri atau independen, didasarkan pada pemahaman bahwa penyelenggara pemilu itu harus bersifat netral dan tidak boleh memihak. Intervensi DPR kepada KPU sejatinya mengandung unsur kepentingan politik. Tidak hanya mengganggu kemandirian atau independensi KPU, hal ini juga akan memperpanjang birokrasi dalam penentuan suatu kebijakan. DPR sendiri merupakan lembaga politik, maka segala kebijakan yang dikeluarkan tidak akan pernah lepas dari konfigurasi politik yang melatar belakanginya. Setiap arahan dan petunjuk dari DPR terkait pembuatan peraturan KPU harus diikuti dan dituangkan kedalam peraturan KPU. Terlebih jika kita perhatikan sebagai perbandingan dengan lembaga lain, tidak ada lembaga independen negara yang

diharuskan melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan DPR. Terlebih hasil konsultasinya bersifat mengikat. Dengan demikian, maka hal utama munculnya Pasal 9 huruf a dipandang sebagai alat bagi DPR untuk mencapai kepentingannya.

2. Alasan Mahkamah Konstitusi membatalkan Pasal 9 huruf a Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota yang menyatakan sepanjang frasa “...yang keputusannya bersifat mengikat” karena bertentangan dengan prinsip kemandirian KPU sebab konsultasi demikian yang bersifat mengikat, menurut penalaran yang wajar, dibutuhkan bagi pelaksana fungsi KPU, *in casu* dalam menyusun peraturan KPU dan pedoman teknis yang menjadi kewenangannya, guna mencapai tujuan terselenggaranya pemilu dan pemilihan kepala daerah yang demokratis. Seharusnya konsultasi tidak harus mengikat KPU, tetapi KPU tetap harus berkonsultasi dengan DPR dan Presiden. Konsultasi dimaksud merupakan kebutuhan karena norma Undang-Undang (yang merupakan produk bersama antara DPR dan presiden) tidak selamanya memuat rumusan yang jelas yang mencerminkan maksud pembentuknya yang dapat menimbulkan kesulitan pada pihak KPU untuk mengimplementasikannya dalam praktek melalui kewenangan yang diberikan kepada KPU dalam merumuskan peraturan KPU dan pedoman teknis yang diturunkan dari norma undang-undang. Oleh karena itu, kesamaan pandangan dan pengertian atau interpretasi

terhadap norma undang-undang demikian antara KPU dan pembentuk undang-undang merupakan keniscayaan. Namun, dalam kaitan ini penting ditekankan bahwa kedudukan KPU dan pembentuk undang-undang dalam konsultasi di forum dengar pendapat itu adalah setara.

B. Saran

Adapun saran-saran yang dapat Penulis rekomendasikan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Penghapusan frasa 'mengikat' dalam Pasal 9 huruf a oleh MK harapannya tidak memangkas sifat independensi yang dimiliki oleh KPU sebagai lembaga negara yang mendorong terciptanya pemilu yang demokratis. Sehingga kedepannya DPR dan Pemerintah dalam mengambil suatu keputusan perlu memperhatikan dengan baik agar tidak menimbulkan permasalahan dalam pemilu.
2. KPU dalam mengambil suatu keputusan tetap harus melibatkan DPR dan Pemerintah. Hal ini dikarenakan DPR dan Pemerintah selaku pihak pembentuk Undang-Undang. Namun dalam bentuk konsultasi tersebut, KPU harus memperhatikan kewenangan yang dimilikinya agar tujuan pemilu tetap tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2014.

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Ahmad Muliadi, *Politik Hukum*, Akademia Permata, Padang, 2014.

Bintan Regen S, *Politik Hukum*, CV. UTOMO, Bandung, 2006.

Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia*, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Donald Albert dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2014.

Gede Yusa, *Hukum Tata Negara*, Setara Press, Malang, 2016.

Imam Syaukani dan Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.

Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013,

Kansil, *Memahami Pemilihan Umum dan Referendum*, IND-HILL-CO, Jakarta, 1986.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015.

Mukthie Fajar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.

Mashudi, *Pengertian-Pengertian Mendasar Tentang Kedudukan Hukum Pemilihan Umum Di Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1993.

Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014.

- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Pemilihan Umum di Indonesia teori konsep dan isu strategis*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2015.
- _____, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Depok, 2015.
- Ma'shum Ahmad, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*, Total Media, Yogyakarta, 2009.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009.
- _____, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- _____, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- _____, *Teori Dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011.
- Nurainun mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2010.
- Nuruddin Hady, *Teori Konstitusi dan Negara demokrasi (paham konstitusionalisme demokrasi di indonesia pasca amandemen UUD 1945)*, Setara Press, Malang, 2016.
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara teori dan praktek*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014.
- Roni Wiyanto, *Penegakan Hukum Pemilu DPR, DPD, dan DPRD*, CV. Mandar Maju, 2014.
- Soimin dan mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2013.
- Saleh, *Hukum Acara Sidang Etika Penyelenggara Pemilu*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2017.
- Titik Triwulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD1945*, kencana, Jakarta, 2015.
- Victor Imanuel, *Konsep Uji Materiil*, Setara Press, Malang, 2013.
- Yuswalina dan kun budiarti, *Hukum Tata Negara Di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016.

Zainal Arifin dan Arifudin, *Penetapan Pemilih Dalam Sistem Pemilihan Umum*, Rajawali Pers, Depok, 2017.

Jurnal

Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 12, 2015.

Jurnal Konstitusi, Edisi No. 1 Vol. 2, 2009.

Supermasi Hukum, Edisi No. 1 Vol. 2, 2013.

Ahkam, Edisi No. 1 Vol. XV, Januari 2015

Peraturan perundang-undangan

Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945

Pasal 24 C ayat 1 UUD NRI Tahun 1945

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi No 92/PUU-XIV/2016.

Data elektronik

<https://buletabangijo.wordpress.com/2013/07/30/risalah-rapat-dan-tanda-tangan/>.
Diakses terakhir tanggal 30 July 2013.

<https://media.neliti.com/media/publications/177590-ID-none.pdf>. di akses terakhir tanggal 13 Maret 2018.

<https://media.neliti.com/media/publications/58169-ID-asas-asas-dalam-pelaksanaan-pemilihan-um.pdf>. diakses terakhir tanggal 13 Maret 2018.

Risalah sidang

Risalah Sidang Undnag-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.