

## BAB. II

### **Tinjauan Umum tentang Pemilukada, Politik Dinasti dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan**

#### **A. Pemilihan Umum Kepala Daerah**

##### 1. Pengertian Pemilihan Umum Kepala Daerah

Makna pemilihan kepala daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.<sup>17</sup> Pasal 1 angka (1) Undang-Undang No.8 Tahun 2015 menyebutkan, Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis. Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan, dan bertanggung jawab.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, hlm. 270

<sup>18</sup> Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 124

Titik Triwulan Tutik menyebutkan empat pengertian dari Pemilihan Langsung menurut pendapat para ahli<sup>19</sup> :

- Menurut A.S.S. Tambunan, “Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.”
- Adapun menurut M. Rusli Karim, “Pemilu merupakan salah satu sarana utama untuk menegakkan tatanan demokrasi (kedaulatan rakyat), yang berfungsi sebagai alat menyetatkan dan menyempurnakan demokrasi, bukan sebagai tujuan demokrasi.”
- Senada dengan pendapat diatas menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, juga mengatakan, “Pemilu adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karena dalam pelaksanaan hak asasi adalah suatu keharusan pemerintah untuk melaksanakan pemilu. Sesuai asas bahwa rakyatlah yang berdaulat maka semua itu dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Oleh karena itu pemilu adalah suatu syarat yang mutlak bagi negara demokrasi untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.”
- Berbeda dengan pendapat para ahli hukum di atas menurut Parulian Donald, “Pemilu memang bukan segala-galanya menyangkut demokrasi. Pemilu adalah sarana pelaksanaan asas demokrasi dan sendi-sendi demokrasi bukan hanya terletak pada pemilu. Tetapi bagaimanapun, pemilu memiliki arti yang sangat penting dalam proses dinamika negara.”

Dari sekian pendapat maupun pengertian yang ada terdapat kesamaan mengenai dilaksanakannya Pemilihan Umum, yakni pada Pemilihan Umum sebagai sarana pelaksanaan atau penegakkan hak asasi warga negara selaku kedaulatan rakyat dan rakyatlah yang berdaulat untuk menentukan jalannya pemerintahan yang akan berlangsung melalui pemimpin yang dipilihnya. Selain itu juga sebagai sarana untuk tegaknya demokrasi yang di dalamnya mengutamakan apa yang menjadi keinginan dan kehendak rakyat selaku yang berdaulat dalam negara terkait.

---

<sup>19</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi.....,op.cit.*, hlm 331-332

Partisipasi politik merupakan aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, sekaligus merupakan ciri khas adanya modernisasi politik. Secara umum dalam masyarakat tradisional yang sifat kepemimpinan politiknya lebih ditentukan oleh segolongan elit penguasa, keterlibatan warga negara dalam ikut serta memengaruhi pengambilan keputusan, dan memengaruhi kehidupan bangsa relative sangat kecil. Warga negara yang hanya terdiri dari masyarakat sederhana cenderung kurang diperhitungkan dalam proses-proses politik.<sup>20</sup>

Menurut Ramlan Surbakti, partisipasi politik terbagi menjadi dua yaitu partisipasi aktif dan partisipasi pasif. Partisipasi aktif adalah mengajukan usul mengenai suatu kebijakan umum, mengajukan kritik dan perbaikan untuk meluruskan kebijakan, membayar pajak dan memilih pemimpin pemerintah. Sebaliknya, kegiatan yang termasuk dalam kategori partisipasi pasif berupa kegiatan-kegiatan yang menaati pemerintah, menerima, dan melaksanakan setiap keputusan pemerintah.<sup>21</sup>

Sedangkan menurut Barber, intensitas partisipasi individu dapat digolongkan ke dalam dua kategori besar, yakni : partisipasi politik yang intensif dan partisipasi politik yang tidak intensif. Partisipasi yang intensif, menurut Barber, berkaitan dengan kegiatan individu dalam partai politik, kelompok kepentingan, dan kelompok penekan; sedangkan partisipasi yang tidak intensif berkaitan dengan

---

<sup>20</sup> “Money Politik dan Implikasinya terhadap Partisipasi Masyarakat Kabupaten Cirebon pada Pemilu Legislatif 2014”, *Executive Summary Riset Partisipasi Masyarakat*, hlm. 5.

<sup>21</sup> Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Gramedia Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 142.

pemilihan umum. Lebih lanjut menurut Barber, intensitas politik akan sangat dipengaruhi oleh *resources, knowledge, skill, dan money*.<sup>22</sup>

## 2. Manfaat Pemilihan Umum Kepala Daerah

Menurut Radian Salman, setidaknya terdapat tiga alasan penting pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung : *Pertama*, akuntabilitas kepemimpinan kepala daerah; *Kedua*, kualitas pelayanan publik yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat; dan *Ketiga*, sistem pertanggungjawaban yang tidak saja kepada DPRD atau pemerintah pusat, tetapi langsung kepada rakyat.<sup>23</sup> Selanjutnya, dikatakan Pemilihan Kepala Daerah secara langsung diharapkan akan membawa beberapa keuntungan : 1) Rakyat bisa memilih pemimpinnya sesuai dengan hati nuraninya sekaligus memberikan legitimasi kuat bagi kepala daerah terpilih; 2) Mendorong calon kepala daerah mendekati rakyat pemilih; 3) Membuka peluang munculnya calon-calon kepala daerah dari individu-individu (meskipun harus melalui pencalonan oleh partai politik) yang memiliki integritas dan kapabilitas dalam memerhatikan masalah dan kepentingan masyarakat dan daerahnya; 4) Mengurangi peluang distorsi oleh anggota DPRD untuk mempraktikkan politik uang dan sebagian mendorong peningkatan akuntabilitas kepada daerah kepada rakyat.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hlm. 193.

<sup>23</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi.....op.cit.*, hlm.273

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 273

Senada dengan pandangan tersebut menurut Laode Harjudin: berdasarkan sifat yang dikandung sistem pilkada secara langsung memiliki tiga implikasi penting, yaitu : *Pertama*, dengan keterlibatan masyarakat dalam jumlah besar dapat menghindari kemungkinan manipulasi dan kecurangan, seperti *money politics* ; *Kedua*, pilkada langsung akan memberikan legitimasi yang kuat bagi pemimpin yang terpilih karena mendapat dukungan luas dari rakyat ; *Ketiga*, mengembalikan kedaulatan di tangan rakyat.<sup>25</sup> Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan tiga kondisi : *Pertama*, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, di mana pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng ; *Kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya. Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator konstruktif bagi kemajuan masyarakat ; *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukanya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat.<sup>26</sup>

Sedangkan dalam buku “Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia”, Margarito Kamis menyebutkan, mengenai empat hal positif dari pemilihan kepala daerah secara langsung. *Pertama*, pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung

---

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 274

<sup>26</sup> *Ibid*, hlm.274

pada saat ini, berlangsung di tengah-tengah penyelenggaraan otonomi daerah yang luas. *Kedua*, walaupun bukan satu-satunya bentuk partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah, akan tetapi dilihat dari sudut politik, pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung memiliki kesesuaian dengan tujuan otonomi daerah, khususnya demokratisasi. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan perwujudan kedaulatan rakyat. *Keempat*, Kepala Daerah sebagai kepala pemerintahan di daerah, merupakan penanggung jawab tertinggi penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan di daerah. Urusan-urusan pemerintahan tersebut, begitu beragam dan kompleks, sehingga dibutuhkan figur kepala daerah yang betul-betul memiliki mutu kepemimpinan yang andal.<sup>27</sup>

### 3. Prinsip Pemilihan Umum

Prinsip pemilihan umum sebagaimana tercantum dalam Pasal 2 Undang-Undang No.10 Tahun 2008 menyatakan bahwa Pemilu dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Maksud dari asas-asas tersebut adalah :<sup>28</sup>

- 1) Langsung: seorang pemilih memberikan suaranya tanpa perantara orang lain sehingga terhindar dari kemungkinan manipulasi kehendak oleh perantara, siapapun perantara itu. Hal ini berarti rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.

---

<sup>27</sup> Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Setara Press, 2014, hlm.192

<sup>28</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009, hlm.254-258

- 2) Umum: setiap warga negara tanpa memandang latar belakang. Apakah kaya atau miskin, apapun suku, ras, agamanya, apapun warna (kastanya), apapun jenis kelaminnya, apapun tingkat pendidikannya, dimanapun tempat tinggal (dalam atau luar negeri, di kota atau tempat terpencil), cacat tubuh apapun yang disandanginya, apapun status perkawinannya, apapun jenis pekerjaannya (kecuali TNI/Polri), dan apapun ideologi yang diperjuangkan dalam bingkai dasar negara Pancasila, sepanjang telah memenuhi persyaratan objektif seperti umur minimal, tidak hilang ingatan, hak pilihnya tidak sedang dicabut berdasarkan putusan pengadilan dan tidak sedang menjalani hukuman penjara lima tahun atau lebih, memiliki hak pilih dan dipilih.
- 3) Bebas: mengandung dua dimensi, yakni *Bebas Untuk* dan *Bebas Dari*. *Bebas untuk* maksudnya setiap warga negara yang berhak memilih mempunyai kebebasan menyatakan pendapat, aspirasi, dan pilihannya, serta bebas untuk menghadiri, mendengar atau tidak menghadiri atau tidak mendengar suatu kampanye Partai Politik. Sedangkan *Bebas dari*, mengandung maksud bahwa setiap warga negara harus terbebas dari intimidasi, dan paksaan dalam bentuk apapun, serta bebas dari perlakuan sewenang-wenang dari pihak manapun dalam menentukan pilihannya.
- 4) Rahasia: merupakan asas yang merujuk pada situasi dimana setiap pemilih memberikan suaranya tanpa diketahui oleh siapapun. Kalaupun ada orang lain yang mengetahui pilihan seseorang, maka hal itu semata-mata hanya terjadi karena persetujuan dari pemilih yang bersangkutan, misalnya seseorang yang

memerlukan bantuan orang lain pada waktu memberikan suara, karena umur lanjut atau menyandang cacat tertentu.

- 5) Jujur: setiap tindakan pelaksanaan Pemilu harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan etika dan moralitas masyarakat, serta bebas dari praktek-praktek intimidasi, paksaan manipulasi, penipuan, pembelian suara dan korupsi.
- 6) Adil: setiap warga negara berhak memilih dan dipilih, setiap partai politik peserta pemilu atau kandidat dan setiap daerah, diperlakukan sama dan setara oleh setiap unsur penyelenggara Pemilu, seperti KPU, Panwas dan instansi Penegak Hukum.

Sedangkan menurut IDEA, terkait dengan hal ini IDEA (*Institute for Democracy and Electoral Assistance*) merumuskan beberapa prinsip yang harus dilakukan oleh lembaga penyelenggara Pemilu demi mencapai pemilu yang bebas dan adil :<sup>29</sup>

- 1) *Independen dan tidak berpihakan*: Lembaga penyelenggara pemilu tidak boleh tunduk pada arahan dari pihak lain manapun, baik pihak berwenang atau pihak partai politik. Lembaga ini harus bekerja tanpa pemihakan atau praduga politik. Harus mampu menjalankan kegiatan yang bebas dari campur tangan, karena setiap dugaan manipulasi, persepsi bias atau dugaan campur tangan, akan memiliki dampak langsung, tidak hanya terhadap kredibilitas lembaga, tetapi juga terhadap keseluruhan proses dan hasil pemilu.

---

<sup>29</sup>*Ibid*, hlm.272

- 2) *Efisiensi dan keefektifan*: Efisiensi dan keefektifan merupakan komponen terpadu dari keseluruhan kredibilitas pemilu. Efisiensi dan keefektifan tergantung beberapa sektor, termasuk profesionalisme para staf, sumber daya, dan yang paling penting waktu yang memadai untuk menyelenggarakan pemilu, serta melatih orang-orang yang bertanggung jawab atas pelaksanaan teknis pemilu.
- 3) *Profesionalisme*: Pemilu harus dikelola oleh orang-orang yang terlatih dan memiliki komitmen tinggi. Mereka adalah karyawan tetap lembaga yang mengelola dan mempermudah proses pelaksanaan pemilu.
- 4) *Keputusan yang tidak berpihak dan cepat*: Undang-undang membuat ketentuan mekanisme untuk menangani, memproses dan memutuskan keluhan-keluhan pemilu dalam kerangka waktu tertentu. Hal ini mengharuskan para pengelola pemilu harus mampu berpikir dan bertindak cepat dan tidak memihak.
- 5) *Transparansi*: Kredibilitas menyeluruh dari seluruh proses pemilu tergantung pada semua kelompok yang terlibat di dalamnya seperti Partai Politik, pemerintah, masyarakat madani, dan media. Mereka secara sadar ikut serta dalam perdebatan yang mewarnai pembentukan struktur, proses, dan hasil pemilu. Lembaga harus bersifat terbuka terhadap kelompok-kelompok tersebut, komunikasi dan kerja sama perlu dilakukan guna menambah bobot transparansi proses penyelenggaraan pemilu.

#### 4. Tujuan Pemilihan Umum

Titik Triwulan Tutik menyebutkan tujuan Pemilu menurut empat ahli<sup>30</sup>

- Menurut Parulian Donald, ada dua manfaat yang sekaligus sebagai tujuan atau sasaran langsung yang hendak dicapai dengan pelaksanaan lembaga politik pemilu, yaitu pembentukan atau pemupukan kekuasaan yang abash (*otoritas*) dan mencapai tingkat keterwakilan politik (*political representativeness*).
- Arbi Sanit menyimpulkan bahwa pemilu pada dasarnya memiliki empat fungsi utama yakni :1) pembentukan legitimasi penguasa dan pemerintah; 2) pembentukan perwakilan politik rakyat; 3) sirkulasi elite penguasa; dan 4) pendidikan politik.
- Sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia, maka Pemilu bertujuan :
  1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara aman dan tertib;
  2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat;
  3. Dalam rangka melakukan hak-hak asasi warga negara.
- Pemilu adalah dalam rangka untuk memberi kesempatan kepada warga negara untuk melaksanakan haknya, dengan tujuan :
  1. Untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan kedaulatan yang dipunyai;
  2. Terbuka kemungkinan baginya untuk duduk dalam badan perwakilan rakyat sebagai wakil yang dipercayakan oleh para pemilihnya.

Tujuan dari Pemilu dalam perspektif Islam yakni untuk menghasilkan pemimpin yang dalam kepemimpinannya memiliki empat sifat yang dimiliki oleh seleyaknya pemimpin dalam Islam, atau setidaknya mampu mencapai empat sifat terkait antara lain : *Pertama*, Shidiq, yaitu kebenaran dan kesungguhan dalam bersikap, berucap dan bertindak di dalam melaksanakan tugasnya. Lawannya adalah bohong. *Kedua*, amanah, yaitu kepercayaan yang menjadikan dia memelihara dan menjaga sebaik-baiknya apa yang diamanahkan kepadanya, baik dari orang-orang yang dipimpinya, terlebih lagi dari Allah SWT. Lawannya adalah khianat. *Ketiga*, fathonah, yaitu kecerdasan, cakap, dan handal yang melahirkan kemampuan menghadapi dan menanggulangi persoalan yang muncul. Lawannya adalah bodoh.

---

<sup>30</sup>Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi.....,op.cit.*, hlm 332-334

*Keempat*, tabligh, yaitu penyampaian secara jujur dan bertanggung jawab atas segala tindakan yang diambilnya (akuntabilitas dan transparansi). Lawannya adalah menutup-nutupi (kekurangan) dan melindungi (kesalahan).<sup>31</sup>

## **B. Politik Dinasti**

Jabatan Gubernur, Bupati atau Walikota, ternyata memiliki daya tarik yang luar biasa. Tidak mengherankan kalau orang tergila-gila ingin menduduki jabatan ini. Banyak hal yang mengakibatkan jabatan ini diminati orang, diantaranya adalah (i) Wakil dari jabatan ini merupakan pemimpin daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. (ii) Secara hukum, Gubernur merupakan wakil pemerintahan pusat. Gubernurpun menyanggah dua kualitas sekaligus sebagai kepala daerah otonom Provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat. (iii) Gubernur, Bupati, dan Walikota memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara di daerah. (iv) Gubernur, Bupati atau Walikota juga memiliki serangkaian hak yang tidak dimiliki oleh pejabat lain di daerah. Bila mereka disangka melakukan tindak pidana, maka penyidik Kepolisian atau Kejaksaan harus memperoleh izin tertulis dari Presiden untuk menyidik mereka. Penyidikpun masih diharuskan untuk memperoleh izin tertulis dari Presiden, bila hendak menahan mereka.<sup>32</sup>

Hestu Cipto Handoyo mengemukakan empat pendapat dari para ahli mengenai pengertian dari partai politik. yakni :<sup>33</sup>

<sup>31</sup> <https://www.islampos.com/kriteria-pemimpin-yang-dijelaskan-dalam-al-quran-113720/>, Rabu, 4 Juni 2014

<sup>32</sup> Margarito Kamis, *Jalan Panjang....op.cit.*, hlm.203

<sup>33</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara.....op.cit.*, hlm.259-260

- a. Carl J. Friedrich: Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materiil.
- b. R.H. Soltou: Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyak terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintahan dan melaksanakan kebijaksanaan umum mereka.
- c. Sigmund Neumann: Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atau dasar persaingan melawan golongan atau golongan-golongan lain yang tidak sepaham.
- d. Miriam Budiardjo: Partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.

Selain definisi partai politik di atas, juga terdapat pandangan Giovanni Sartori, “Partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public officer*)”.<sup>34</sup>

Simak pula pendapat Mac Iver, “Partai politik adalah suatu perkumpulan yang terorganisasi untuk menyokong suatu prinsip atau kebijaksanaan politik yang

---

<sup>34</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu...op.cit*, hlm.404

diusahakan melalui cara-cara yang sesuai dengan konstitusi atau Undang-Undang Dasar”.<sup>35</sup>

Berdasarkan definisi-definisi tentang parpol tersebut di atas maka basis sosiologis suatu parpol adalah ideologi dan kepentingan yang diarahkan pada usaha-usaha untuk memperoleh kekuasaan. Tanpa elemen tersebut parpol tidak akan mampu mengidentifikasi dirinya dengan para pendukungnya. Selain itu dari definisi parpol diatas juga menunjukkan kedudukan parpol sebagai:

- a. Salah satu wadah atau sarana partisipasi politik rakyat;
- b. Perantara antara kekuatan-kekuatan sosial dengan pemerintah.<sup>36</sup>

Pasal 21 Deklarasi Umum Hak Asasi Manusia (DUHAM) Tahun 1948, berbunyi : *“Everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives. The will of the people shall be the basis of the authority of government, this will shall be expressed in periodic and genuine election which shall be by universal and equal voting procedures”*.

Pasal 21 tersebut bermakna setiap orang mempunyai hak untuk ambil bagian dalam pemerintahan di negaranya, baik secara langsung maupun melalui pemilihan umum selaku perwakilan. Kehendak rakyat harus menjadi dasar dari kewenangan dalam pemerintahan. Kehendak ini ditampilkan melalui pemilihan umum secara berkala dengan prosedur penghitungan suara yang seimbang.

Jelas kiranya bahwa dalam suatu masyarakat yang demokratis, yang telah diterima oleh suatu bangsa-bangsa beradab, hak atas partisipasi politik adalah suatu

<sup>35</sup> <http://www.pengertianahli.com/2013/11/pengertian-partai-politik-menurut-ahli.html>, 21 November 2013, 04:13

<sup>36</sup> Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2013, hlm.13-15

hak asasi manusia yang dilakukan melalui pemilihan umum yang jujur sebagai manifestasi kehendak rakyat yang menjadi dasar otoritas pemerintah (Presiden/Wakil Presiden).<sup>37</sup>

Diberlakukannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 posisi partai politik dalam sistem langsung ini sangat diuntungkan, hal ini dapat dilihat terutama pada Pasal 56 ayat (2), yang menegaskan partai politik adalah satu-satunya pintu yang bisa dilalui oleh bakal calon Kepala Daerah. Pasal tersebut berbunyi, “Calon diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik”. dengan ketentuan tersebut tidak dimungkinkan adanya calon independen yang bisa maju dalam pencalonan Kepala Daerah. Dari kacamata pandangan Hukum Tata Negara hal ini jelas bertentangan dengan ajaran kedaulatan rakyat yang dianut dalam Konstitusi kita UUD 1945.<sup>38</sup>

Realitas politik menyatakan bahwa partai politik belum siap memberikan kesempatan figur-figur di luar partai politik untuk menduduki jabatan politik, baik di pusat maupun di daerah. Pengajuan calon hanya bagi orang dalam partai politik, akan menimbulkan oligarki partai politik, politik uang dan tawar menawar dari calon dengan partai yang akan mencalonkannya. Oleh karena itu, gagasan dalam PP No.6 Tahun 2005 yang merupakan penjabaran Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur kewajiban partai politik membuat konvensi Pilkada merupakan gagasan positif. Gagasan positif tersebut tentu dengan rincian mengenai “mekanisme yang demokratis dan transparan” dalam perekrutan

---

<sup>37</sup> Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi.....op.cit.*, hlm.189

<sup>38</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.52

serta pengajuan calon. Mekanisme dan prosedur penetapan calon, partai politik atau gabungan partai politik tidak dapat tidak harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat. Konvensi partai tentang Pilkada hendaknya dapat menampilkan sosok calon Kepala Daerah yang mampu dipercaya publik, dan jika itu tidak terjadi, maka resiko politik akan ditanggung oleh partai politik.<sup>39</sup>

Politik dinasti dapat diartikan sebagai sebuah kekuasaan politik yang dijalankan oleh sekelompok orang yang masih terkait dalam hubungan keluarga. Dinasti politik lebih indenik dengan kerajaan. sebab kekuasaan akan diwariskan secara turun temurun dari ayah kepada anak. agar kekuasaan akan tetap berada di lingkaran keluarga.

Menurut Dosen ilmu politik Fisipol UGM, A.G.N. Ari Dwipayana, tren politik kekerabatan itu sebagai gejala neopatrimonialistik. Benihnya sudah lama berakar secara tradisional. Yakni berupa sistem patrimonial, yang mengutamakan regenerasi politik berdasarkan ikatan genealogis, ketimbang merit system, dalam menimbang prestasi. Menurutnya, kini disebut neopatrimonial, karena ada unsur patrimonial lama, tapi dengan strategi baru,"Dulu pewarisan ditunjuk langsung, sekarang lewat jalur politik prosedural." Anak atau keluarga para elite masuk institusi yang disiapkan, yaitu partai politik. Oleh karena itu, patrimonialistik ini terselubung oleh jalur prosedural

Hal-hal yang mengakibatkan munculnya dinasti politik :

---

<sup>39</sup> *Ibid*, hlm.81

1. Adanya keinginan dalam diri atau pun keluarga untuk memegang kekuasaan.
2. Adanya kelompok terorganisir karena kesepakatan dan kebersamaan dalam kelompok sehingga terbentuklah penguasa kelompok dan pengikut kelompok.
3. Adanya kolaborasi antara penguasa dan Pengusaha untuk mengabungkan kekuatan modal dengan kekuatan politisi.
4. Adanya Pembagian tugas antara kekuasaan politik dengan kekuasaan modal sehingga Mengakibatkan terjadinya korupsi.

Di samping itu, menurut Wasisto Raharjo Djati, kemunculan politik dinasti dapat terindikasi dalam beberapa penjelasan. *Pertama*, kegagalan fungsi partai politik lokal untuk melakukan regenerasi politik. *Kedua*, biaya demokrasi yang tinggi menghalangi masyarakat untuk berpartisipasi dalam suksesi kekuasaan. *Ketiga*, perimbangan kekuasaan antar elit lokal tidak tercipta sehingga menghasilkan sentralisasi politik di kalangan elit tertentu yang berkembang menjadi dinasti.<sup>40</sup>

Akibat dari politik dinasti ini maka banyak pemimpin lokal menjadi politisi yang mempunyai pengaruh. Sehingga semua keluarga termasuk anak dan istri berbondong-bondong untuk dapat terlibat dalam sistem pemerintahan.

Dampak negatif dari politik dinasti :

1. Menjadikan partai sebagai mesin politik semata yang pada gilirannya menyumbat fungsi ideal partai sehingga tak ada target lain kecuali kekuasaan. Dalam posisi ini, rekrutmen partai lebih didasarkan pada popularitas dan kekayaan caleg untuk meraih kemenangan. Di sini kemudian muncul calon instan dari kalangan selebriti, pengusaha, “darah hijau” atau politik dinasti yang tidak melalui proses kaderisasi.
2. Sebagai konsekuensi logis dari gejala pertama, tertutupnya kesempatan masyarakat yang merupakan kader handal dan berkualitas. Sirkulasi kekuasaan hanya berputar di lingkungan elit dan pengusaha semata sehingga

---

<sup>40</sup> Wasisto Raharjo Djati, “Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal”, artikel pada *Jurnal Sosiologi Masyarakat*, Vol. 18, No. 2, Juli 2013, hlm.203.

sangat potensial terjadinya negosiasi dan penyusunan konspirasi kepentingan dalam menjalankan tugas kenegaraan.

3. Sulitnya mewujudkan cita-cita demokrasi karena tidak terciptanya pemerintahan yang baik dan bersih (*clean and good governance*). Fungsi kontrol kekuasaan melemah dan tidak berjalan efektif sehingga kemungkinan terjadinya penyimpangan kekuasaan seperti korupsi, kolusi dan nepotisme

Politik Dinasti membuat orang yang tidak kompeten memiliki kekuasaan. Tapi hal sebaliknya pun bisa terjadi, dimana orang yang kompeten menjadi tidak dipakai karena alasan bukan keluarga. Di samping itu, cita-cita kenegaraan menjadi tidak terealisasi karena pemimpin atau pejabat negara tidak mempunyai kapabilitas dalam menjalankan tugas.<sup>41</sup>

Cara yang ditempuh calon untuk menang dalam pilkada ini bermacam-macam. Ada yang secara murni berusaha mendapat rekomendasi karena posisi di parpol dan/atau karena kemampuannya, ada yang berusaha membeli langsung kepada oknum pimpinan parpol untuk pencalonan dirinya, ada yang diam-diam mencoba mendorong parpol tertentu agar mengajukan calon tertentu yang bisa dikalahkan oleh dirinya dalam arti mendorong satu parpol untuk mengajukan calon yang lemah, ada juga yang memobilisasi tokoh-tokoh masyarakat seperti kyai untuk mencari rekomendasi ke parpol.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=11428#.V12xkhhMRRU>, 10 Juli 2015, 06:18.

<sup>42</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.241

Menurut, Wasisto Raharjo Djati, suksesi pemerintahan lokal di Indonesia dilakukan dalam dua jenis, yakni<sup>43</sup> :

1. *By Design*, politik dinasti ini sudah terbentuk sejak lama dimana jejaring familisme dalam pemerintahan sendiri sudah kuat relasionalnya sehingga kerabat yang ingin memasuki kancah pemerintahan maupun politik sudah didesain sejak awal untuk menempati pos tertentu. Model *by design* yang dominan adalah istri yang maju menggantikan suami atau anak menggantikan bapaknya.
2. *By Accident*, terjadi dalam situasi suksesi pemerintahan yang secara tiba-tiba mencalonkan kerabat untuk menggantikannya demi menjaga kekuasaan “informal” terhadap penggantinya kelak jika menang dalam Pemilu. Model *by accident* adalah kerabat sebagai calon kepala daerah hanya sebagai bayangan atas kerabat lain yang difavoritkan akan memenangkan Pemilu. Pola pengajuan kandidat tersebut biasanya dilakukan secara sporadic untuk menghalangi calon lain maju dalam proses pengajuan kandidat. Dapat dikatakan bahwa intimitas hubungan keluarga kemudian menjadi *platform* politik guna mengamankan kekuasaan daerah.

Abu Daud Busroh menyebutkan, bahwa tujuan negara adalah untuk menegakkan hukum dan menjamin kebebasan para warga negaranya. Dalam pengertian bahwa kebebasan di sini adalah kebebasan dalam batas perundang-undangan, sedangkan undang-undang di sini yang berhak membuat adalah rakyat itu sendiri. Kalau begitu, undang-undang adalah merupakan penjelmaan daripada kemauan atau kehendak rakyat. Jadi, rakyatlah yang mewakili kekuasaan tertinggi atau berdaulat dalam negara.<sup>44</sup>

Kaitan antara politik dinasti dengan hukum ada pada pendapat dari Moh. Mahfud MD, didasarkan juga pada alasan bahwa hukum itu adalah produk politik yang pasti tidak steril dari kepentingan-kepentingan politik anggota-anggota lembaga yang membuatnya. Sebagai produk politik bisa saja hukum itu memuat isi yang lebih

<sup>43</sup> Wasisto Raharjo Djati, "Revivalisme Kekuatan Familisme...*op.cit.*", hlm.215-216.

<sup>44</sup> Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm.74

sarat dengan kepentingan politik kelompok dan jangka pendek yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi hierarkinya.<sup>45</sup>

Sedangkan Politik dinasti secara hukum agama Islam sah-sah saja dilakukan. Dengan catatan, pihak yang membangun politik dinasti disuatu daerah itu dilakukan melalui tahapan yang benar. Ketua Umum Pengurus Besar Nahdhatul Ulama KH Said Aqil Sirodj, di Gedung PBNU juga menegaskan bahwa boleh saja ada politik dinasti, tapi dengan catatan itu kalau betul-betul dilakukan secara demokratis, tidak melakukan money politik. Islam tidak dikenal adanya politik dinasti, yang ada adalah metode dalam meraih kekuasaan ditekankan diraih dengan menggunakan cara-cara yang baik dan benar. Tidak dengan menggunakan cara kotor dan menghalalkan segala cara.<sup>46</sup>

### C. *Judicial Review*

#### 1. Pengertian *Judicial Review*

Sebagaimana diketahui, kedudukan konstitusi dalam sebuah negara adalah sebagai acuan dasar dalam penyelenggaraan negara. Aturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi untuk menjamin tertib hukum dan perundang-undangan dalam negara, sehingga setiap penyelenggara negara harus mentaati kaidah-kaidah tersebut. Di samping itu, juga dimaksudkan jangan sampai

---

<sup>45</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum....op.cit*, hlm.37

<sup>46</sup> <http://www.beritash.com/2014/02/politik-dinasti-menurut-islam.html>, 16 Februari 2014

timbul kesewenang-wenangan oleh penguasa ataupun tindakan anarki oleh rakyat. Hal inilah yang menjadi salah satu pilar dari negara hukum yang kita anut.<sup>47</sup>

Kemudian untuk menjamin bahwa penyusunan peraturan perundang-undangan selaras dengan konstitusi harus ditentukan mekanisme untuk mengawasinya melalui hak menguji (*toetsingsrecht*). Kehadiran hak menguji ini dimaksudkan untuk menjaga nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam konstitusi suatu negara, yang posisinya diletakkan dalam kedudukan yang tertinggi (*supreme*). Artinya, eksistensi dari hak menguji tersebut adalah sebagai penjamin (*guarantees of constitutions*) agar materi dari konstitusi dapat diimplementasikan secara konsisten tanpa ada penyimpangan sama sekali terhadap nilai-nilai fundamental yang terkandung dalam konstitusi tersebut.<sup>48</sup>

Terdapat tiga pendapat mengenai definisi dari *Judicial Review* adalah sebagai berikut:

1. Dalam Black's Law, *judicial review* diartikan sebagai "power of courts to review decisions of another department or level of government."
2. Erick Barent mengemukakan pengertian *judicial review* sebagai berikut, "*Judicial review* is a feature of a most modern liberal constitution. It refers to the power of the courts to control the compability of legislation and executive acts of the term of the constitutions."
3. Dalam The encyclopedia Americana, *judicial review* didefinisikan sebagai berikut, "*Judicial Review* is the power of the courts of the country to determine if the acts of the legislative and executive are constitutional. Acts that the courts declare to be contrary to the constitution are considered nul and void and therefore unenforceable."<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm.207

<sup>48</sup> *Ibid*, hlm.207

<sup>49</sup> Fatmawati, *Hak Menguji yang Dimiliki Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.8

Hak uji materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan menilai, apakah suatu peraturan perundang isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*veroordenende macht*) berhak mengeluarkan peraturan tertentu. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa suatu lembaga yang memiliki hak menguji secara materiil berwenang menilai keabsahan peraturan perundang-undangan berdasarkan materinya.<sup>50</sup>

Moh. Mahfud MD memberikan pengertian mengenai *Judicial Review* adalah pengujian isi peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial yang dapat diberi pengertian spesifik ke dalam *Judicial Review* dan *constitutional review*. *Judicial Review* secara umum adalah pengujian oleh lembaga yudisial atas peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (di sini mencakup kompetensi Mahkamah Agung atau MA dan Mahkamah Konstitusi atau MK), sedangkan *constitutional review* adalah pengujian oleh lembaga yudisial khusus untuk konsistensi UU terhadap UUD (di sini yang dimaksud adalah khusus kompetensi MK yang merupakan bagian khusus dari *Judicial Review* dalam arti umum).<sup>51</sup>

## 2. Kewenangan *Judicial Review*

Ketentuan tentang *Judicial Review* di Indonesia dilakukan melalui dua jalur, yakni jalur Mahkamah Konstitusi dan jalur Mahkamah Agung seperti yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Mahkamah Konstitusi

<sup>50</sup> Moh. Mahfud Md, *Politik Hukum di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm.349

<sup>51</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.122

melakukan pengujian konsistensi UU terhadap UUD, sedangkan Mahkamah Agung melakukan pengujian konsistensi peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah UU, yakni Peraturan Pemerintah ke bawah, terhadap peraturan perundang-undangan yang hierarkinya lebih tinggi. Tetapi Perpu tak bisa dimintakan *Judicial Review*.<sup>52</sup> Sebagaimana telah diatur dalam UUD 1945 yang berbunyi:

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan dalam Pasal 24A ayat (1) bahwa :

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Sedangkan dalam Pasal 24C ayat (1) menyebutkan bahwa :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Akan tetapi dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi juga turut memiliki kewenangan untuk melakukan *Judicial Review* terhadap Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu). Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Perpu meskipun secara yuridis UUD 1945 tidak memberikan kewenangan secara tegas untuk mengujinya. Pertimbangan yang digunakan oleh hakim konstitusi untuk menguji Perpu adalah faktor teleologis dan

---

<sup>52</sup> *Ibid*, hlm.40

sosiologis karena kebutuhan masyarakat yang terus berkembang.<sup>53</sup> Faktor Teleologis yaitu penafsiran dengan mengingat maksud dan tujuan undang-undang itu. Ini penting disebabkan kebutuhan-kebutuhan berubah menurut masa sedangkan bunyi undang-undang tetap sama saja.<sup>54</sup>

Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji UU terhadap UUD sudah tentu termasuk juga menguji berbagai kovenan atau perjanjian internasional yang diratifikasi dengan UU. Artinya, jika ada bagian isi dari kovenan dan perjanjian yang diratifikasi itu bertentangan dengan UUD, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkannya melalui *Judicial Review*. Ini penting ditegaskan karena masih ada yang berpendapat bahwa isi kovenan internasional itu tak bisa dikurangi meski mungkin tidak sesuai dengan politik hukum konstitusi nasional. Padahal, setiap UU, termasuk UU yang meratifikasi kovenan atau perjanjian internasional, bisa diuji materinya terhadap UUD oleh Mahkamah Konstitusi. Bahkan, di dalam praktik, ratifikasi terhadap kovenan internasional dapat disertai dengan reservasi atau deklarasi untuk tidak memberlakukan bagian tertentu secara mutlak dari isi kovenan bersangkutan.

Selain itu, ada dua hal penting lainnya yang perlu juga dikemukakan dalam kaitan dengan hak uji materiil oleh MK ini. *Pertama*, dalam memutus uji materiil MK tidak boleh membuat pengaturan untuk hal-hal yang dinyatakan bertentangan

---

<sup>53</sup> Riri Nazriyah, "Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", artikel pada *Jurnal Hukum* NO. 3 VOL. 17 JULI 2010: 383-405, hlm. 22.

<sup>54</sup> CST. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm.68.

dengan UUD. Artinya, MK hanya dapat membatalkan isi UU, sedangkan pengaturan tentang materi yang dibatalkan itu tetap menjadi kompetensi lembaga legislative untuk membuat yang baru (penggantinya). *Kedua*, MK tidak boleh membatalkan isi UU yang pengaturannya menurut UUD diserahkan kepada legislative untuk menentukan sendiri. MK hanya boleh membatalkan hal-hal yang bertentangan dengan isi UUD.<sup>55</sup>

### 3. Penyebab *Judicial Review*

Moh. Mahfud MD menyebutkan 3 alasan dari John Marshall yang mendasari timbulnya *Judicial Review*. Ketiga alasan itu adalah : (a) hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi, sehingga jika ada peraturan yang bertentangan dengan konstitusi ia harus melakukan uji materi; (b) konstitusi adalah *the supreme law of the land* sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan yang di bawahnya agar isi *the supreme law* itu tidak dilangkahi; dan (c) hakim tidak boleh menolak perkara, sehingga kalau ada yang mengajukan permintaan *Judicial Review*, hal itu harus dipenuhi.

Selain itu, Moh. Mahfud MD juga menemukan selain ketiga alasan tersebut ada satu alasan lagi yakni “karena hukum adalah produk politik”. sebagai produk politik, bisa saja UU berisi hal-hal yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi. Minimal ada dua hal yang dapat menyebabkan sebuah UU memuat hal-hal yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi. *Pertama*, Pemerintah dan DPR sebagai

<sup>55</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik....,op.cit.*, hlm.41

lembaga legislatif yang membuat UU, adalah lembaga politik yang sangat mungkin membuat UU atas dasar kepentingan politik mereka sendiri atau kelompok yang dominan di dalamnya. Sebagai produk politik, UU itu tak lain merupakan kristalisasi (legalisasi) atas kehendak-kehendak politik yang saling bersaing yang bisa saja produknya bertentangan dengan UUD atau konstitusi. Dalam konteks inilah diperlukan adanya *Judicial Review* atau constitutional review untuk membersihkan UU dari unsur kepentingan politik yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi.

*Kedua*, Pemerintah dan DPR, sebagai lembaga politik, dalam faktanya lebih banyak berisi orang-orang yang bukan ahli hukum atau kurang biasa berpikir menurut logika hukum. Mereka direkrut atas dasar ketokohnya dan berhasil meraih dukungan politik tanpa pertimbangan keahlian di bidang hukum. Dengan fakta seperti itu, sangat mungkin para politisi di lembaga legislatif itu membuat UU yang isinya bertentangan dengan UUD atau konstitusi akibat ketidakpahaman mereka. Itulah sebabnya, hak uji materiil atau *Judicial Review* oleh lembaga kekuasaan kehakiman diperlukan untuk membersihkan UU dari berbagai isi yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi.<sup>56</sup>

#### 4. Macam-Macam *Judicial Review*

Dahlan Thaib menyebutkan, dalam kepustakaan maupun dalam praktik dikenal ada dua macam hak menguji, yaitu :

---

<sup>56</sup> *Ibid*, hlm.127-128

- a. Hak menguji formal (*formals toetsingsrecht*)
- b. Hak menguji materil (*materiele toetsingsrecht*)

Yang dimaksud dengan hak menguji formal adalah hak menguji untuk menilai apakah pembentuk suatu peraturan perundang-undangan itu telah dibuat sesuai dengan Undang-Undang Dasar. Adapun pengertian hak menguji materil adalah : suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenendemacht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.<sup>57</sup>

Menurut Maruarar Siahaan, terkait dengan *Judicial Review* ini terbagi menjadi:

- a) Pengujian Formal

Pengujian secara formal secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a, yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentuk undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian secara formal akan melakukan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukan undang-undang dan prosedur yang harus ditempuh dari tahap *drafting* sampai dengan pengumuman dalam Lembaran Negara yang harus menuruti ketentuan yang berlaku untuk itu. Pengujian formal adalah pengujian undang-undang berkenaan dengan bentuk dan

---

<sup>57</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia....op.cit.*, hlm.179

pembentukan UUD 1945 yang meliputi pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan pemberlakuan.<sup>58</sup>

Konsekuensi dari pengujian formal demikian apabila permohonan diterima dan pembentukan undang-undang dipandang terbukti bertentangan dengan UUD 1945 maka undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan undang-undang tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara keseluruhan.<sup>59</sup>

#### b) Pengujian Materiil

Pasal 51 ayat (3) huruf b mengatur tentang uji materiil dengan mana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat diminta untuk dinyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Yang diuji boleh juga hanya ayat, pasal tertentu atau bagian undang-undang saja dengan konsekuensi hanya bagian, ayat, dan pasal tertentu saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dan karenanya dimohon tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum hanya sepanjang mengenai ayat, pasal, dan bagian tertentu dari undang-undang yang bersangkutan. Bahkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi ada yang menyatakan satu pasal bertentangan dengan UUD 1945, tetapi dengan membuang kata yang merupakan bagian kalimat dalam

---

<sup>58</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 15

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm.20

pasal tersebut makna pasal tersebut dapat berubah sama sekali dan dipandang dengan demikian tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945.<sup>60</sup>

Jadi, jika ada pasal atau pasal-pasal tertentu yang dipandang bertentangan dengan konstitusi dan bila pernyataan pasal atau pasal-pasal tertentu itu menyebabkan undang-undang tersebut secara keseluruhan tidak dapat dilaksanakan karenanya, maka keseluruhan undang-undang tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan karenanya juga menjadi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>61</sup>



---

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm.21

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm.24