

TESIS

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 55P/HUM/2018 TENTANG PENGUJIAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM NOMOR 20 TAHUN 2018 TENTANG PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar
Magister Hukum (M.H.)

OLEH :

NAMA : M. GILANG PERDANA
AHEMSA
NPM : 161021089
BIDANG KAJIAN UTAMA : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ISLAM RIAU
PEKANBARU
2020

ABSTRAK

Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018 dapat disimpulkan bahwa mantan terpidana korupsi bisa mencalonkan dirinya sebagai calon Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota dengan mengenyampingkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota, hal tersebut terlihat adanya dilema hukum mengenai suatu aturan, namun menurut penulis rumusan KPU soal larangan mantan napi korupsi menjadi calon legislatif itu relevan. Sebab mantan terpidana korupsi tersebut akan dinominasikan sebagai pejabat publik. Posisi ini akan membuat mereka bisa mengakses kembali kewenangan legislasi, anggaran dan pengawasan. Negara juga harus melindungi kepentingan yang lebih besar, yakni pemilih dan warga negara.

Masalah pokok penelitian ini adalah Bagaimana Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia, dan Bagaimana Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian Normatif yaitu penelitian yang hendak mengkaji tentang norma hukum terhadap pengujian peraturan perundang-undangan, sedangkan sifat dari penelitian ini adalah deskriptif.

Hasil penelitian dan pembahasan diketahui Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualism pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan, dan Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Putusan MA berimplikasi bahwa mantan narapidana kasus korupsi dapat mencalonkan diri sebagai caleg dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh UU Pemilu KPU harus melakukan penyesuaian antara PKPU dengan putusan MA tersebut dengan melakukan revisi atau perubahan terhadap PKPU. Selain itu, ketidaksinkronan norma terkait pembatasan hak politik seorang warga Negara harus dimuat dalam undang-undang, bukan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang in casu PKPU dan harus dikaji kembali dengan memperhatikan sistem hirarki perundang-undangan.

ABSTRACT

The Supreme Court Decision Number 55P / HUM / 2018 can be concluded that former corruption convicts can nominate themselves as candidates for DPR, Provincial DPRD and Regency / City DPRD members by ignoring the provisions of Article 4 of the General Election Commission Regulation Number 20 of 2018 concerning Nominations for Members of the DPR, Provincial DPRD and Regency / City DPRD, it shows that there is a legal dilemma regarding a rule, but according to the author of the KPU formulation the prohibition against former corruption convicts from becoming legislative candidates is relevant. Because the former convicted corruption convict will be nominated as a public official. This position will allow them to regain access to legislative, budgetary and supervisory powers. The state must also protect larger interests, namely voters and citizens.

The main problem of this research is How is the Relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court in Testing the Legislation in Indonesia, and What are the Implications of Decision Number 55P / Hum / 2018 Regarding the Testing of the General Election Commission Regulation Number 20 of 2018 concerning Nominations for Members of the DPR, Provincial DPRD and DPRD Regency / City.

The research method used is Normative research, which is research that intends to study the legal norms of testing statutory regulations, while the nature of this research is descriptive.

The results of research and discussion are known that the relationship between the Constitutional Court and the Supreme Court in the Judicial Review of Legislation in Indonesia is that it can lead to dualism in the examination of laws and regulations which results in inconsistencies in the Supreme Court Decision and the Constitutional Court Decision which can affect the institutional relationship between fellow judicial institutions but also image and prestige. Court decisions, but can also lead to legal confusion and which will undoubtedly harm the interests of the justice-seeking community, and the implications of Decision Number 55P / Hum / 2018 concerning the Testing of General Election Commission Regulation Number 20 of 2018 concerning the Nomination of Members of DPR, Provincial DPRD and Regency / City DPRD are The Supreme Court's decision implies that former convicts in corruption cases can nominate themselves as candidates with the conditions stipulated by the KPU Election Law and must make adjustments between PKPU and the Supreme Court decision by making revisions or changes to PKPU. In addition, the synchronization of norms related to limiting the political rights of a citizen must be included in the law, not regulated in statutory regulations under the PKPU in casu law and must be reviewed by taking into account the hierarchical system of legislation.

KATA PENGANTAR



Assalamu Alaikum Wr.Wb

Dengan segala kerendahan hati dan penuh ucapan Puji Syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “**Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota**”.

Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak, yaitu kepada:

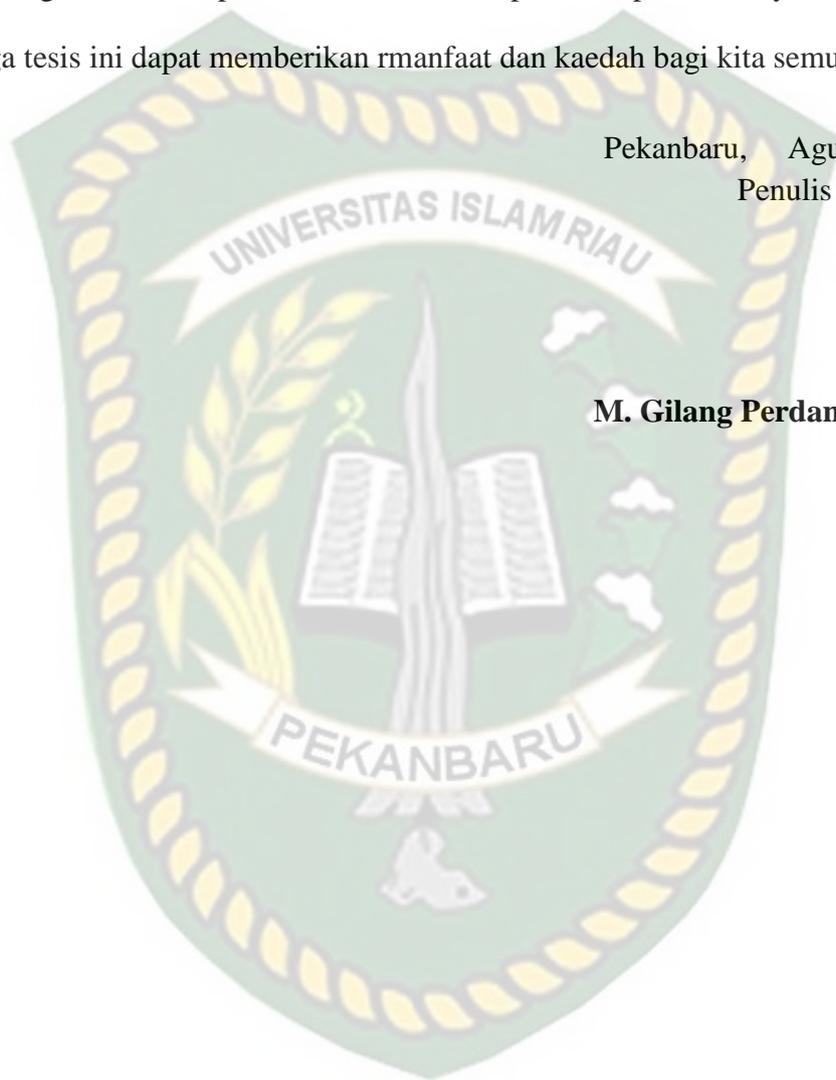
1. Bapak Prof. Dr. H. Syafrinaldi, S.H., M.C.L., sebagai Rektor Universitas Islam Riau yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menuntut ilmu di Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
2. Bapak Prof. Dr. H. Yusri Munaf, S.H., M.Hum., sebagai Direktur Pasca Sarjana Universitas Islam Riau. Atas segala kemudahan dan bantuan yang diberikan kepada penulis selama menimba ilmu di Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
3. Bapak Dr. Surizki Febrianto, S.H., M.H., selaku Kepala Prodi Magister Hukum, yang telah membantu penulis dalam penulisan tesis ini.

4. Ibu Prof Dr. Hj. Ellidar Chaidir, SH., M.Hum selaku Pembimbing I dalam penulisan tesis ini, yang dengan sabar membimbing dan memberikan arahan kepada penulis hingga selesainya tesis ini.
5. Ibu Dr. Hj. Sri Wahyuni, SH., M.Si., selaku Pembimbing II dalam penulisan tesis ini, yang dengan sabar membimbing dan memberikan arahan kepada penulis hingga selesainya tesis ini.
6. Bapak-bapak dan Ibu-ibu Dosen Program Pasca Sarjana Universitas Islam Riau, yang telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat bagi penulis selama menjadi mahasiswa di Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.
7. Ayah saya H. Ahmad Syah Harrofie dan Ibu saya Embung Megasari Zam, terimakasih atas pengorbanan dan support nya secara materi maupun non-materi selama ini sehingga saya dapat hidup sampai saat ini dan dapat menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
8. Istri saya Yasmarita yang telah memberikan support moral selama saya menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya saya ucapkan terimakasih.
9. Adik kecil saya Intan Humairoh Ahemsa yang selalu ceria sehingga menjadikan sebuah semangat untuk saya dalam menyelesaikan tesis ini saya ucapkan terimakasih.
10. Kepada rekan-rekan perkuliahan Program Pasca Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Islam Riau yang telah berjuang bersama penulis dalam menyelesaikan perkuliahan ini.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis ini masih ada kekurangan baik dari segi bahasa maupun materi, penulis mengharapkan sekali kritik dan saran, yang berguna dalam perbaikan dan kesempurnaan penulisannya. Selanjutnya semoga tesis ini dapat memberikan manfaat dan kaedah bagi kita semua. Amin.

Pekanbaru, Agustus 2020
Penulis

M. Gilang Perdana Ahemsa



DAFTAR ISI

| | |
|--|-----|
| HALAMAN JUDUL..... | i |
| PERNYATAAN BAHWA TESIS TIDAK PLAGIAT | ii |
| BERITA ACARA BIMBINGAN TESIS | iii |
| TANDAPERSETUJUAN TESIS | v |
| ABSTRAK | vi |
| KATA PENGANTAR | Vii |
| DAFTAR ISI..... | ix |
| DAFTAR SINGKATAN | x |
| DAFTAR ISTILAH | xi |
| BAB I : PENDAHULUAN | |
| A. Latar Belakang Masalah | 1 |
| B. Masalah Pokok..... | 7 |
| C. Tujuan dan Manfaat Penelitian | 8 |
| D. KerangkaTeori | 9 |
| E. Konsep Operasional..... | 26 |
| F. Metode Penelitian | 27 |
| BAB II : TINJAUAN UMUM | |
| A.Sejarah Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan | 30 |
| B.Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi..... | 44 |
| C. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung | 62 |
| D.Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum..... | 69 |
| E.Tinjauan Umum Tentang Komisi Pemilihan Umum | 71 |

| | |
|--|-----|
| BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN | |
| A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia | 76 |
| B. Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota | 86 |
| BAB IV : PENUTUP | |
| A. Kesimpulan | 104 |
| B. Saran | 106 |
| DAFTARKEPUSTAKAAN..... | 107 |
| LAMPIRAN | 109 |

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam rangka perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka dalam Perubahan Keempat pada tahun 2002, konsepsi Negara Hukum atau “*Rechtsstaat*” yang sebelumnya hanya tercantum dalam Penjelasan UUD 1945, dirumuskan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan, “Negara Indonesia adalah Negara Hukum.” Dalam konsep Negara Hukum itu, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip Negara Hukum adalah ‘*the rule of law, not of man*’. Yang disebut pemerintahan pada pokoknya adalah hukum sebagai sistem, bukan orang per orang yang hanya bertindak sebagai ‘wayang’ dari skenario sistem yang mengaturnya.

Negara hukum Indonesia sebagaimana digariskan adalah negara hukum yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dengan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia dan menjamin kedudukan yang sama dan sederajat bagi setiap warga negara dalam hukum dan pemerintahan, yang mana implementasi dari konsep negara hukum ini tertuang dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “Segala warga negara bersamaan

kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.¹

Di samping itu, ada prinsip lain yang erat dengan prinsip negara hukum yang juga dimuat dalam penjelasan bahwa pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat “absolutisme” (kekuasaan yang tidak terbatas). Prinsip ini mengandung makna ada pembagian kekuasaan negara dan pembatasan negara (tidak absolute dengan kekuasaan tidak terbatas).² Sejalan dengan adanya ketentuan dalam penjelasan tersebut maka salah satu prinsip penting negara hukum adalah adanya jaminan penyelenggaraan pemilihan umum (selanjutnya disebut Pemilu) yang merdeka, artinya, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan Pemilu.³ Pemilu tersebut diselenggarakan oleh sebuah komisi yaitu Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat KPU). Penyelenggaraan Pemilu yang diselenggarakan KPU tersebut merupakan cerminan dari negara demokrasi berkedaulatan rakyat, hal ini ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat”.

Secara umum, KPU sebagai lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang tidak dapat disamakan kedudukannya dengan lembaga negara lain yang kewenangannya ditentukan, disebut dan diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan KPU hanya dianggap sederajat dengan lembaga yang dibentuk oleh undang-undang. Tetapi, UUD NRI Tahun 1945 menjamin keberadaannya karena

¹ Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980, hlm. 117.

² Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 45.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu HTN*, Raja Grafindo Merdeka, Jakarta, 2013. hlm. 427.

kewenangan dari lembaga penyelenggara Pemilu disebut dengan tegas dalam Pasal 22E. yaitu bahwa Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum tersebut diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat 1 (huruf a-k) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota, menyatakan bahwa:

1. Bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:
 - a. Telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih terhitung sejak penetapan DCT;
 - b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - c. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - d. Dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;
 - e. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
 - f. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
 - g. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.
 - h. Sehat jasmani, rohani, dan bebas penyalahgunaan narkoba, psikotropika dan zat adiktif;
 - i. Terdaftar sebagai pemilih;
 - j. Bersedia bekerja penuh waktu;
 - k. Mengundurkan diri sebagai:
 - 1) Gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, wali kota atau wakil wali kota;
 - 2) Kepala desa;
 - 3) Perangkat desa yang mencakup unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam penyusunan kebijakan dan koordinasi yang diwadahi dalam Sekretariat Desa, dan unsur pendukung tugas Kepala Desa

dalam pelaksanaan kebijakanyang diwadahi dalam bentuk pelaksana teknis dan unsur kewilayahan;

- 4) Aparatur Sipil Negara;
- 5) Anggota Tentara Nasional Indonesia;
- 6) Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- 7) Direksi, komisaris, dewan pengawas dan/ataukaryawan pada Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan Usaha Milik Desa, atau badan lain yang anggarannyabersumber dari keuangan negara;⁴

Ketentuan tersebut di atas jelas memberikan batasan atau pelarangan terhadap seseorang terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih untuk menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Namun hal tersebut sangat bertolak belakang dengan ketentuan Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang penyelenggaraan pemilu yang memang tidak melarang mantan narapidana korupsi mencalonkan diri, yaitu ketentuan Pasal 240 ayat 1 huruf (G) UU Pemilu Nomor 7 tahun 2017, yang berbunyi :

- (1) Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan:
 - g. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.⁵

Ketentuan tersebut dapat dikatakan mantan narapidana korupsi dapat mencalonkan untuk menjadi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD

⁴Pasal 7 ayat 1 (huruf a-k) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota

⁵Pasal 240 ayat 1 huruf (G) UU Pemilu Nomor 7 tahun 2017

Kabupaten/Kota selama yang bersangkutan mengumumkan pernah berstatus sebagai narapidana kepada publik.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota yang mendalilkan mengenai:

Larangan mantan Terpidana Bandar narkoba, Kekerasan seksual terhadap anak dan korupsi untuk menjadi Calon anggota Legislatif pada Pemilu tahun 2019 menimbulkan reaksi dan polemik ditengah masyarakat.

Bahwa wacana KPU yang ingin mengatur pelarangan mantan Terpidana Bandar narkoba, Kekerasan seksual terhadap anak dan korupsi untuk menjadi Calon anggota Legislatif pada Pemilu tahun 2019 sedari awal telah menimbulkan perdebatan dan sampai saat ini menjadi polemik ditengah masyarakat. Inti dari polemik tersebut adalah KPU yang tetap memaksakan pelarangan mantan Terpidana Bandar narkoba, Kekerasan seksual terhadap anak dan korupsi untuk menjadi Calon anggota Legislatif pada Pemilu tahun 2019 padahal hal tersebut dianggap bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atasnya termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi.

Namun berdasarkan pertimbangan Majelis Hakim dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018, menyatakan bahwa:

Terhadap pengujian atas Pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon, Mahkamah Agung berpendapat bahwa mencermati ketentuan Pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 ternyata berisi ketentuan mengenai persyaratan Pengajuan Bakal Calon berupa pengaturan penandatanganan dan pelaksanaan pakta integritas pencalonan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (3), merupakan norma turunan dari Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018, norma mana dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, tanggal 13 September 2018, masih tetap hidup dan berlaku karena yang dibatalkan terbatas pada frasa “Mantan Terpidana Korupsi” maka norma Pasal 6 ayat(1) huruf e *a quo* harus tetap dipertahankan, disamping itu dalil permohonan Pemohon mengenai pengujian ketentuan *a quo* dan

ketentuan yang dijadikan dasar pengujiannya tidak ditemukan dalam posita permohonan, namun muncul dalam petitum permohonan, maka terhadap permohonan pengujian Pasal 6 ayat (1) huruf e Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 harus dikesampingkan dari pengujian Mahkamah Agung dan tidak relevan untuk dipertimbangkan

Sehingga berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018 dapat disimpulkan bahwa mantan terpidana korupsi bisa mencalonkan dirinya sebagai calon Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota dengan mengenyampingkan ketentuan Pasal 4 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota yaitu:

1. Partai Politik dalam mengajukan bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota mempunyai hak, kesempatan, dan menerima pelayanan yang setara berdasarkan peraturan perundang-undangan.
2. Setiap Partai Politik melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD dan ART, dan/atau peraturan internal masing-masing Partai Politik.
3. Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak, dan korupsi.

Jadi berdasarkan hal tersebut terlihat adanya dilema hukum mengenai suatu aturan, namun menurut penulis rumusan KPU soal larangan mantan napi korupsi menjadi calon legislatif itu relevan. Sebab mantan terpidana korupsi tersebut akan dinominasikan sebagai pejabat publik. Posisi ini akan membuat mereka bisa mengakses kembali kewenangan legislasi, anggaran dan pengawasan. Negara juga harus melindungi kepentingan yang lebih besar, yakni pemilih dan warga negara. Caranya dengan tidak mengambil risiko tersebut. Sehingga orang

yang terbukti gagal saat menjadi pejabat publik, tidak kembali mengakses kekuasaan. Agar pemilih dan masyarakat tidak berada dalam situasi berisiko. Kemudian Komisi Pemilihan Umum (KPU) membaca korupsi sebagai salah satu kejahatan luar biasa dan sistemik sehingga mewacanakan larangan bagi mantan terpidana kasus korupsi menjadi calon anggota legislatif.

Kemudian menurut penulis dengan adanya Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018 memperbolehkan terpidana korupsi menjadi calon legislatif membuat ketidakpastian hukum dikarenakan jika saja Mahkamah Agung tidak membatalkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum, maka hal itu akan memperkuat Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang tidak memberikan kesempatan pada pihak-pihak perusak kepercayaan publik pada demokrasi.

Dari latar belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang masalah **“Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota”**.

B. Masalah Pokok

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka masalah pokok yang diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia?

2. Bagaimana Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan kompleksitas permasalahan, maka penulis menetapkan suatu tujuan penelitian yaitu:

- a. Untuk Mengetahui Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia
- b. Untuk Mengetahui Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.

2. Kegunaan Penelitian

Diharapkan penelitian ini dapat membawa manfaat baik pada tataran teoritis maupun pada hal praktis selain itu bisa melihat manfaatnya antara lain:

- a. Manfaat Teoritis.

Manfaat secara teoritis diharapkan dapat menambah wawasan yang lebih konkrit tentang pengaturan Pelarangan Calon Legislatif Yang Merupakan Mantan Koruptor Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD.

b. Manfaat Praktis.

Manfaat praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu Hukum Tata Negara. Selain itu sebagai salah satu syarat dalam memperoleh gelar Sarjana S-2 Magister Hukum Pada Pasca Sarjana Universitas Islam Riau.

D. Kerangka Teori.

1. Konsep Negara Hukum

Hukum banyak sekali seginya dan luas sekali cakupannya karena hukum mengatur semua bidang kehidupan masyarakat, tidak hanya masyarakat suatu bangsa tetapi juga masyarakat dunia yang selalu mengalami perkembangan dan perubahan terus menerus. Perkembangan sejarah kehidupan umat manusia senantiasa menyebabkan terjadinya perubahan tentang apa yang di maksud dengan hokum dari masa kemasa, sebelum manusia mengenal undang-undang hokum identik dengan kebiasaan dan tradisi yang menjadi pedoman dalam kehidupan.⁶ Pertanyaan tentang apa itu hokum merupakan pertanyaan yang memiliki jawaban yang lebih dari satu sesuai dengan pendekatan apa yang dipakai oleh karna itu hukum pada hakekatnya bersifat abstrak.⁷

Hukum adalah suatu tata perbuatan manusia, “tata perbuatan” mengandung arti suatu sistem aturan. Hukum bukan satu peraturan semata, seperti kadang-kadang dikatakan demikian. Hukum adalah seperangkat peraturan yang dipahami dalam satu kesatuan yang sistemik. Tidak mungkin untuk memahami

⁶Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008, hlm.12

⁷*Ibid.* hlm. 11

hakikat hukum hanya dengan memperhatikan satu peraturan saja. Hubungan yang mempersatukan berbagai peraturan khusus dari suatu tata hukum perlu dimaknai agar hakikat dapat dipahami. Hanya atas dasar pemahaman yang jelas tentang hubungan-hubungan yang membentuk tata hukum tersebut bahwa hakikat hukum dapat dipahami dengan sempurna.⁸

Dalam merumuskan apa yang menjadi tujuan hukum, para ahli menegemukakan pendapat yang berbeda beda, yang akan diuraikan beberapa di antaranya di bawah ini :

1. Menurut teori etis, hukum hanya semata mata bertujuan mewujudkan keadilan. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh filsuf Yunani, Aristoteles dalam karyanya *Ethica Nicomachea* dan *Rhetorika* yang menyatakan bahwa hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi kepada setiap orang yang ia berhak menerimanya.
2. Menurut teori utilities, teori ini diajarkan oleh Jeremy Bentham bahwa hukum bertujuan mewujudkan semata mata apa yang berfaedah saja. Pendapat ini di titikberatkan pada hal hal yang berfaedah bagi orang banyak dan bersifat umum tanpa memperhatikan soal keadilan. Menurut bentham hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan, karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar besarnya dan mengurangi penderitaan. Baik buruknya tindakan diukur dari baik buruknya akibat yang di hasilkan tindakan itu. Suatu tindakan dinilai baik jika tindakan itu

⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum Dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 3.

menghasilkan kebaikan sebaliknya, dinilai buruk jika mengakibatkan keburukan (kerugian)

3. Teori yuridis dogmatik adalah teori yang bersumber dari pemikiran positivitis di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri karena hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, hanyalah sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum, kepastian hukum itu di wujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu. Menurut penganut teori ini, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas anggota masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud.⁹

Indonesia Negara yang berlandaskan pada hukum atau disebut Negara hukum¹⁰. Negara Hukum dimana hakekatnya hukum dituntut lebih tinggi dari kekuasaan, Negara harus melaksanakan roda pemerintahan berdasarkan aturan yang dibuat. Negara hukum atau *the rule of law* yang hendak diperjuangkan di negeri ini ialah suatu Negara hukum dalam artian materil (*the rule of just law*) bertujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan umum jasmaniah dan rohaniah, berdasarkan prinsip-prinsip hukum yang benar dan adil, sehingga hak-hak dasar warga Negara betul-betul dihormati (*to respect*), dilindungi (*to protect*) dan terpenuhi (*to fulfil*).¹¹

⁹Salim, *Pengembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010, hlm.46

¹⁰ Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Negara Indonesia Adalah Negara Hukum”.

¹¹Hariono, dkk, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 5

Pasal 1 ayat (3) Bab I, Amandemen Ketiga Undang-Undang Dasar 1945, menegaskan bahwa 'Negara Indonesia adalah Negara Hukum'. Artinya bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*), dan pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Uraian yang terdapat pada penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, mengandung makna bahwa di dalam Negara Republik Indonesia penyelenggaraan negara tidak boleh dilakukan berdasarkan atas kekuasaan semata. Penyebutan negara Indonesia berdasar atas hukum, mengandung pengertian di antaranya hukum harus dapat menampilkan wibawanya, pertama sebagai sarana untuk mendatangkan ketertiban dan kesejahteraan dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya dengan keserasian, keselarasan, dan keseimbangan antara kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, dan kedua sebagai sarana untuk membangun masyarakat Indonesia seluruhnya yang berkeadilan.

Secara sederhana pengertian *negara hukum adalah* negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Konsep Negara Hukum menurut Aristoteles adalah negara yang berdiri diatas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Ada beberapa tipe negara hukum, yaitu: negara polisi, negara hukum liberal, negara hukum formal, dan negara hukum material. Tiap tipe negara memiliki kelemahan dan kekurangan yang berbeda-beda. Negara hukum polisi memiliki kekurangan dengan bentuk pemerintahan yang monarki absolute sehingga raja dan rakyat memiliki kekuasaan

yang tidak seimbang. Negara polisi sudah tidak ada pada zaman sekarang. Negara hukum liberal memiliki kekurangan yaitu adanya asas ekonomi persaingan bebas yang lebih menguntungkan pihak yang kuat. Hal ini dikarenakan negara bersifat pasif, semua diserahkan kepada swasta sehingga yang kaya makin kaya dan yang miskin makin miskin. Negara hukum formal memiliki kekurangan yaitu pemerintahan menjadi kaku karena semua harus berdasarkan undang-undang. Reaksi dari bentuk negara hukum formal ini membentuk negara hukum materiil yang merupakan kelanjutan dari negara hukum itu sendiri. Ada satu kelebihan, yaitu penguasa diperbolehkan bertindak menyimpang dari undang-undang dalam hal mendesak demi kepentingan warga negara (asas oportunitas) sehingga pemerintahan menjadi luwes dan fleksibel. Kekurangannya yaitu resiko dari pemerintahan yang luwes dan fleksibel.

Sedangkan kiblat negara hukum sendiri ada dua, yaitu: *rechstaats* dan *rule of law*. *Reechstaat* (eropa continental) memiliki 4 konsep menurut Stahl. Pertama, pengakuan dan perlindungan HAM. Kedua, negara berdasar trias politika. Ketiga, pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Keempat, peradilan administrasi negara dalam perselisihan. Sedangkan *rule of the law* (Anglo Saxon) menurut A.V. Dicey memiliki tiga konsep, yaitu: *supremacy of the law*, *equality before the law*, dan *human rights*. Perbedaan keduanya adalah adanya peradilan administrasi dalam *rechtstaats* sedangkan di *rule of law* tidak ada. Adanya *equality before the law* dalam *rule of law* sedangkan di *rechstaats* tidak ada.¹²

¹²<http://wiwitna.blogspot.com/2013/03/konsep-negara-hukum-dan-ham.html>.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi pada pokoknya mengidealkan suatu mekanisme bahwa negara hukum itu haruslah demokratis, dan negara demokrasi itu haruslah didasarkan atas hukum. Menurutnya, dalam perspektif yang bersifat horizontal gagasan demokrasi yang berdasarkan atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung 4 (empat) prinsip pokok, yaitu:

- 1) Adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama;
- 2) Pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas;
- 3) Adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan
- 4) Adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama dalam konteks kehidupan bernegara, dimana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antar institusi negara dengan warga negara.¹³

Hukum suatu bangsa sesungguhnya merupakan pencerminan kehidupan sosial bangsa yang bersangkutan. Dengan demikian, layak pula bila dikatakan bahwa hukum adalah fungsi sejarah sosial bangsa suatu masyarakat. Tapi hukum bukanlah bangunan sosial yang statis, melainkan ia bisa berubah dan perubahan ini terjadi karena fungsinya untuk melayani masyarakat. Perubahan yang paling nyata terjadi manakala diikuti sejarah sosial suatu masyarakat dan bagaimana nampaknya terhadap hukum yang berlaku disitu.

Mochtar Kusumaatmadja memberi pengertian Negara hukum sebagai, Negara yang berdasarkan hukum, dimana kekuasaan tunduk pada hukum dan

¹³Muntoha, *Demokrasi Dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta No. 3 Vol. 16 Juli 2009, hlm. 387-388

semua orang dihadap hukum. A.V. Dicey memberi rumusan-rumusan mengenai sejarah perkembangan Negara hukum:

- a. Supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan-kesewenangan. Seseorang hanya bisa dihukum jika melanggar hukum.
- b. Kesamaan warga Negara didalam hukum, baik dari rakyat biasa maupun bagi pejabat.
- c. Terjaminya hak-hak asasi manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Negara Hukum Indonesia menurut UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Norma hukumnya bersumber pada Pancasila sebagai hukum dasar nasional.
2. Sistem yang digunakan adalah Sistem Konstitusi.
3. Kedaulatan rakyat atau Prinsip Demokrasi.
4. Prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (Pasal 27 (1) UUD 1945).
5. Adanya organ pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR).
6. Sistem pemerintahannya adalah Presidensiil.
7. Kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain (eksekutif).
8. Hukum bertujuan untuk 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.

9. Adanya jaminan akan hak asasi dan kewajiban dasar manusia (Pasal 28 A-J UUD 1945).¹⁴

2. Kedaulatan Negara

Asal kata kedaulatan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *sovereignty* berasal dari kata Latin *superanus* berarti yang teratas. Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki Negara. Biladikatakan bahwa Negara itu berdaulat, dimaksudkan bahwa Negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi. Kedaulatan berarti kekuasaan tertinggi. Negara berdaulat memang berarti bahwa Negara itu tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi dari pada kekuasaannya sendiri. Ruang berlaku kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas wilayah Negara itu, artinya suatu Negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas wilayahnya.

Kedaulatan adalah hak eksklusif untuk menguasai suatu wilayah pemerintahan, masyarakat, atau diri sendiri. Konsep kedaulatan berkaitan dengan pemerintahan yang memiliki kendali penuh urusan dalam negerinya di dalam suatu wilayah atau batas teritorial atau geografisnya, dan dalam konteks tertentu, terkait dengan berbagai organisasi atau lembaga yang memiliki yurisdiksi hukum.

Kedaulatan merupakan terjemahan dari kata *sovereignty* (Bahasa Inggris) atau *souverinete* (Bahasa Perancis) atau *sovranus* (Bahasa Italia). Jean Bodin menganggap kedaulatan sebagai atribut Negara, sebagai ciri khusus dari

¹⁴<http://wedanganet.blogspot.co.id/2012/05/makalah-negara-hukum.html>, diakses pada tanggal 02 September 2018

Negara. Menurutnya, kedaulatan merupakan hal pokok dari setiap kesatuan politik yang disebut Negara. Kedaulatan mengandung satu-satunya kekuasaan yang

- a. Asli, yaitu tidak diturunkan dari suatu kekuasaan lain;
- b. Tertinggi, yaitu tidak ada kekuasaan lain yang lebih tinggi yang dapat membatasi kekuasaannya;
- c. Bersifat abadi atau kekal;
- d. Tidak dapat dibagi-bagi karena hanya ada satu kekuasaan tertinggi;
- e. Tidak dapat dipindahkan atau diserahkan kepada badan lain

Kedaulatan Negara adalah kedaulatan yang ada pada negara. Negara adalah yang menciptakan hukum, jadi segala sesuatu harus tunduk kepada negara. Negara disini dianggap sebagai suatu keutuhan yang menciptakan peraturan-peraturan hukum, jadi adanya hukum itu karena adanya negara dan tiada satu hukumpun yang berlaku jika tidak dikehendaki oleh Negara.¹⁵

Jadi pembatasan yang penting ini yang melekat pada pengertian kedaulatan itu sendiri dilupakan oleh orang yang beranggapan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh suatu Negara menurut paham kedaulatan itu tidak terbatas. Bahwa kedaulatan suatu Negara terbatas dan bahwa batas ini terdapat dalam kedaulatan Negara lain merupakan konsekuensi yang logis dari paham kedaulatan sendiri. Dilihat secara demikian, paham kedaulatan tidak usah bertentangan dengan adanya suatu masyarakat internasional yang terdiri dari Negara-negara yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri atau dengan perkataan lain merdeka (independent) yang satu dari yang lainnya. Suatu akibat paham kedaulatan dalam

¹⁵<http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2016/09/pengertian-kedaulatan-negara.html>, diakses pada tanggal 02 September 2018

arti yang terbatas ini selain kemerdekaan (*independence*) juga paham persamaan derajat (*equality*). Artinya, bahwa Negara-negara yang berdaulat itu selain masing-masing merdeka, artinya yang satu bebas dari yang lainnya, juga sama derajatnya satu dengan yang lainnya.

Dalam hukum internasional dijelaskan bahwa imunitas negara berkaitan dengan ketentuan-ketentuan hukum dan prinsip-prinsip hukum yang menentukan kondisi-kondisi dimana suatu negara asing dapat meminta pembebasan yurisdiksi (wewenang legislatif, yudisial dan administratif) dari negara lainnya (seringkali disebut dengan istilah “*forum stat*”)

3. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹⁶

Konstitusi atau yang juga disebut *grondwet* menempati tata urutan peraturan perundang-undangan tertinggi dalam Negara. Dalam sejarahnya, timbulnya Negara konstitusional merupakan proses sejarah yang panjang dan selalu menarik untuk dikaji bersama. Konstitusi yang dipandang sebagai kerangka politik untuk menjalankan kehidupan pemerintahan mulai disusun sejak zaman Yunani. Sejak saat itu kesadaran akan konstitusi terus berkembang hingga lahirnya

¹⁶Pasal 1 angka (2) Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

he constitutional of The United States of Amerika pada tanggal 17 September 1787 mendorong lahirnya *constitutional states* (Negara konstitusi) di beberapa belahan dunia, baik negara dalam bentuk Republik maupun Monarki (*constitutional monarch*).

Dalam hal memahami konstitusi terdapat dua kelompok yang mempunyai pandangan berbeda antara satu dengan yang lain. satu pihak berpandangan bahwa konstitusi adalah sama dengan Undang-Undang Dasar, sedangkan di pihak lain memandang bahwa konstitusi berbeda dengan Undang-Undang Dasar. bagi pihak yang memandang konstitusi dari kacamata normative yuridis akan selalu beranggapan bahwa konstitusi itu sama dengan Undang-Undang Dasar, yakni kumpulan dari norma-norma hukum dasar yang tertulis dan terangkum dalam satu kitab (terkodifikasi). Sedangkan bagi pihak yang memandang konstitusi dari kacamata sosiologis empiris, konstitusi tidak sebatas pada norma hukum dasar yang tertulis dalam satu kitab, melainkan juga tersebar didalam praktek atau konvensi ketatanegaraan.¹⁷

Konstitusi sebagai undang-undang dasar atau hukum dasar baru muncul bersamaan dengan berkembangnya sistem demokrasi perwakilan sebagai pemenuhan kebutuhan rakyat.¹⁸ Konstitusi negara dirasa kurang memuat pengaturan hal pembatasan penguasa dan pengakuan hak sipil rakyat, oleh karena itu keilmuan terkait konstitusi terus berkembang dan menuju kesempurnaan. Begitu pentingnya suatu konstitusi membuatnya tidak lepas dari pergolakan politik ketiga kekuasaan Negara yang diungkapkan oleh Montesque

¹⁷ B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya AtmaPustaka, 2015, hlm. 44-45.

¹⁸ Dahlan Thaib dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, , Raja Grafindo, Jakarta, 2011, hlm. 5.

yaitu trias politika eksekutif, legislative dan yudikatif. Negara-negara yang ada didunia dibedakan berdasarkan variasi komposisi dari besarnya kewenangan diantaraketiga kekuasaan tersebut.¹⁹ Untuk membedakan dengan cara mengklasifikasikan sesuai dengan kekhasan struktural organisasi pemerintahannya harus ditemukan dulu kesamaan atribut yang dimiliki oleh semua negara konstitusional modern. Dalam hal ini atribut yang pasti dimiliki oleh suatu negara adalah eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Konsep *judicial review* berasal dari negara-negara yang menganut prinsip supremasi konstitusi. Istilah *judicial review* itu sendiri merupakan istilah khas hukum tata Negara Amerika Serikat yang artinya wewenang lembaga pengadilan untuk membatalkan setiap tindakan pemerintahan yang bertentangan dengan konstitusi. Menurut Soepomo, di Belanda tidak dikenal istilah *judicial review*, mereka hanya mengenal istilah hak menguji (*toetsingsrecht*). *Judicial review* merupakan mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan tertentu oleh hakim. Pengujian itu dilakukan atas suatu ketentuan peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau terhadap konstitusi sebagai hukum tertinggi.²⁰

Dalam pelaksanaan kadang istilah *judicial review* dipersamakan dengan *constititional review*. Dalam bukunya Jimly mengingatkan perbedaannya. *Judicial review* lebih luas dari *constitutional review* karena objek yang diujinyatidak hanya mengenai produk hukum berbentuk undang-undang, tetapi mencakup pulaperaturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Akan tetapi *judicial*

¹⁹CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Nusa Media, Bandung, 2010, hlm 14.

²⁰Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm. 8.

review dapat pula mencakup pengertian yang lebih sempit karena subjek yang mengujinya hanya hakim atau lembaga judicial, sedangkan *constitutional review* bisa lebih luas tergantung lembaga mana yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar suatu negara.²¹

Pengaturan pengujian peraturan perundang-undangan merupakan kontrol normatif yang kewenangannya diberikan kepada lembaga kekuasaan kehakiman dimaksudkan untuk menjaga konsistensi dan harmonisasi normative secara vertical, agar terjaga tertib hukum dan kepastian hukum, serta antara norma hukum dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan dapat saling menjelaskan tetapi jika tidak ditunjang oleh pengaturan tentang teknis normatif yang jelas dapat menyulitkan pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan.²²

Pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga Negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum oleh karena itu pengujian peraturan perundang-undangan yang diartikan sebagai suatu proses untuk menguji akan berkaitan dengan siapa dan apa dalam proses pengujian peraturan perundang-undangan.²³ Objek pengujian peraturan perundang-undangan adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur (*regeling*), yaitu peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga Negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum dan harus sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 24.

²² Zainal Arifin Hoesein, *Op., Cit.*, hlm. 31.

²³ *Ibid.* hlm. 37.

Sebagai kesatuan tatanan hukum, seharusnya antara satu peraturan perundang-undangan dengan yang lainnya tidak ada pertentangan. Dalam praktiknya, tidak ada jaminan absolut bahwa norma yang lebih rendah sesuai dengan norma yang lebih tinggi. Hal tersebut dapat terjadi karena organ hukum yang berwenang membuat norma hukum menciptakan norma-norma yang saling bertentangan. Menurut Hans Kelsen, peraturan perundang-undangan yang tidak konstitusional (*unconstitutional statute*) adalah *invalid* (*void*). Pernyataan undang-undang *invalid* sendiri pernyataan yang tidak bermakna (*a meaningless statement*) karena undang-undang yang *invalid* bukanlah undang-undang. Sebuah norma hukum tidak valid adalah bukan norma yang eksis, secara hukum adalah bukan entitas dari norma hukum.²⁴

Terhadap konflik antarnorma hukum dapat dilakukan pengujian (*toetsings/ Review*). Pengujian dapat dilakukan melalui cara yang biasa (*ordinaryway*) yaitu dengan mengeluarkan norma hukum (perundang-undangan) baru dan juga dapat dilakukan dengan cara yang luar biasa (*extra-ordinaryway*) yaitu melalui penunjukan organ tersendiri melalui konstitusi seperti halnya melalui *judicial review*.

Hak menguji (*toetsingsrecht*) dapat dilakukan dalam bentuk hak menguji formal (*formale toetsingsrecht*) yang berkaitan dengan pengujian terhadap prosedur dan cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam bentuk hak menguji materiil (*materiele toetsingsrecht*) berkaitan dengan pengujian terhadap substansi peraturan perundang-undangan. Pengujian dapat didasarkan pada prinsip

²⁴Han Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, 1996, hlm. 155.

lex specialis derogate lex generalis, di mana suatu peraturan yang bersifat khusus dapat dinyatakan tetap berlaku oleh hakim, meskipun substansinya bertentangan dengan materi yang lebih umum. Demikian pula sebaliknya suatu peraturan dapat juga dinyatakan tidak berlaku bila nyata-nyata bertentangan dengan norma aturan yang lebih tinggi sesuai dengan prinsip *lex superiori derogate lex inferiory*.²⁵

Baik di negara-negara *common law* maupun di negara *civil law* memberi hak menguji kepada kekuasaan kehakiman yaitu hak menguji peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat tata usaha negara dengan model yang berbeda-beda. Pengujian peraturan perundang-undangan ada yang dilakukan oleh pembentuk undang-undang atau melalui organ khusus seperti *judicial review*. Implementasi pengujian peraturan perundang-undangan dan keputusan pejabat administrasi sendiri sangat dipengaruhi oleh filosofis masing-masing negara.

Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya model-model pengujian konstitusi menyebutkan adanya berbagai model pengujian. Inggris dan Belanda, tidak menggunakan model *judicial review* karena sistem hukum menempatkan doktrin undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Sementara di Amerika serikat tidak menggunakan model pengujian yang ditawarkan Kelsen secara mutlak karena tradisi hukum yang mengedepankan prinsip *precedent* di mana pengujian perundang-undangan menjadi bagian dari proses peradilan biasa.²⁶

Perbedaan pengujian perundang-undangan juga terjadi dalam tataran terminologi dan pendekatan tradisi hukum. Secara terminologi, istilah hak menguji dipadankan dengan istilah *toetsingsrecht* yang muncul di Belanda dan

²⁵*Ibid.*, hlm. 159.

²⁶Jimly Asshiddiqie, *model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: KonPres, 2006), hlm. 73.

dikenal juga di negara-negara *civil law*. Di negara *anglo saxon*, istilah yang berkembang adalah *judicial review* dan *constitutional review*. Negara-negara *anglo saxon* tidak mengenal istilah *toetsingsrecht*. Dalam perkembangannya istilah *judicial review* dan *constitutional review* juga digunakan di negara-negara *civil law* seperti Jerman dan Prancis.

Istilah *toetsingsrecht* diartikan sebagai hak atau kewenangan untuk menguji atau hak uji. Pengertian tersebut memperjelas bahwa istilah *toetsingsrecht* merupakan suatu proses untuk melakukan pengujian atau menguji dan secara harfiah dapat diartikan sebagai kewenangan untuk menguji.²⁷ Hak menguji suatu peraturan perundang-undangan didasarkan pada organ pengujianya. Hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan legislatif disebut *legislative review*. Hak menguji yang diberikan kepada kekuasaan eksekutif disebut dengan *executive review*. Hak menguji (*toetsingsrecht*) peraturan perundang-undangan yang diberikan kepada kekuasaan yudikatif disebut *judicial review*.

Perbedaan ketiga model pengujian peraturan perundang-undangan melalui mekanisme *legislative review*, *executive review*, dan *judicial review* tersebut terletak pada lembaga yang melakukan pengujian. Dalam konsep pengujian peraturan perundang-undangan, 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 *preview* adalah kegiatan

²⁷M. Laica Marzuki mengartikan *toetsingsrecht* sama dengan “*hak menguji*”, yaitu hak bagi hakim (atau lembaga peradilan) menguji peraturan perundang-undangan. Lihat M. Laica marzuki, *Berjalan di Ranah Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 47.

memandangi sesuatu lebih dulu dari sempurnanya keadaan objek yang dipandang itu.

Dalam hubungannya 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*.

Dalam sistem Prancis, yang berlaku adalah *judicial preview*, karena yang diuji adalah rancangan undang-undang yang sudah disahkan oleh parlemen, tetapi belum disahkan dan diundangkan sebagaimana mestinya oleh presiden. Jika parlemen sudah memutuskan dan mengesahkan suatu rancangan undang-undang untuk menjadi undang-undang, tetapi kelompok minoritas menganggap rancangan yang telah disahkan itu sebenarnya bertentangan dengan konstitusi, maka mereka dapat mengajukan rancangan undang-undang itu untuk diuji konstitusionalitasnya dengan dewan konstitusi. Dewan inilah yang akan memutuskan apakah rancangan undang-undang bertentangan atau tidak dengan undang-undang dasar

E. Konsep Operasional

Konsep operasional atau Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus, yang ingin atau diteliti.²⁸ Kerangka konseptual ini diperlukan untuk menghindari kesimpangsiuran dalam penafsiran mengenai konsep dalam penulisan tesis agar dapat memperoleh persamaan pengertian atau definisi dari konsep-konsep yang menjadi pembahasan. Adapun konsep-konsep tersebut adalah :

Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya.²⁹

Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/HUM/2018 adalah merupakan Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi DAN DPRD Kabupaten/Kota.

Calon legislatif adalah orang yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif, atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disingkat KPU adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu.

Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disingkat DPR adalah Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁸Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta : 1990, hlm. 132.

²⁹ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan IX, Balai Pustaka, Jakarta, 1993, hlm. 84

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metodologi yang dianggap paling sesuai dengan keadaan objek penelitian ini, sebagai berikut :

1. Jenis dan Sifat Penelitian

Dilihat dari jenisnya penelitian ini tergolong kedalam penelitian Normatif yaitu penelitian yang hendak mengkaji tentang norma hukum terhadap pengujian peraturan perundang-undangan. Sedangkan menurut sifatnya penelitian ini tergolong pada penelitian deskriptif Analistis yaitu penelitian yang dilakukan dengan memberikan gambaran serta menganalisa aturan-aturan yang berkaitan dengan Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.

2. Objek Penelitian

Obyek penelitian ini mengenai Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.

3. Data dan Sumber Data

Mengingat penelitian ini dalam bentuk hukum normatif,³⁰ maka data yang diambil adalah data sekunder, yaitu data yang telah ada sebelumnya dan data jadi yang juga merupakan data baku. Adapun data sekunder tersebut antara lain :

- a. Bahan hukum primer yaitu Putusan Mahkamah Agung Nomor 55P/Hum/2018 dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu yang diperoleh dari buku-buku, pendapat para ahli di dalam berbagai literatur yang berhubungan langsung dengan masalah yang diteliti.
- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari kamus-kamus hukum dan sebagainya.

4. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah dengan cara mengelompokkan dan memilah data yang didapat, disajikan atau diterangkan dengan uraian kalimat yang jelas dan rinci. Kemudian penulis melakukan interpretasi data dengan menghubungkan satu data dengan data yang lainnya. Kemudian penulis menghubungkan dengan teori-teori dan ketentuan hukum yang berkaitan dengan permasalahan, selanjutnya penulis melakukan penarikan kesimpulan dengan cara induktif yaitu metode penarikan kesimpulan dari

³⁰Soerjono Soekanto dan Sri Mahmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1990, hlm. 15.

ketentuan yang bersifat khusus ke yang bersifat umum yaitu dari kenyataan-kenyataan yang ada dengan teori-teori yang ada.



Dokumen ini adalah Arsip Miik :
Perpustakaan Universitas Islam Riau

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Sejarah Tentang Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

a. Perkembangan *Judicial Review* Secara Umum

Pengujian peraturan perundang-undangan secara terminologi bahasa terdiri dari kata “pengujian” dan “peraturan perundang-undangan”. Pengujian berasal dari kata “uji” yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, menguji.³¹ Sedangkan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian pengujian peraturan perundangundangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang yang memiliki kekuatan mengikat secara umum.

Judicial Review adalah pengujian kepada produk hukum yang dilakukan oleh lembaga yudikatif atau peradilan. Lembaga ini memiliki kewenangan yang diberikan oleh konstitusi untuk menguji produk hukum yang dibentuk oleh lembaga legislatif. Kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) ini juga dipercaya dilakukan untuk menjalankan fungsi *check and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan

³¹ Zainal Arifin Hoesein, *Op., Cit.*, hlm. 37.

untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara. Penggunaan istilah *judicial review* lebih dikenal dalam masyarakat di Indonesia, sebenarnya lahir dari negara yang menganut asas sistem pemisahan kekuasaan (*trias politica*) dimana Amerika Serikat sebagai negara yang terkenal menggunakannya prinsip tersebut.

Dalam sejarahnya pada saat pertama kalinya dilaksanakan di Amerika, Amerika belum memiliki pengaturan pada konstitusi atau undang-undang. Tidak ada aturan yang memperkenankan adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh Mahkamah Agung (MA). Namun ketua MA saat itu, Jhon Marshall menyatakan bahwa terdapat kewajiban konstitusional para hakim pada saat disumpah untuk menjaga konstitusi. Marshall menyandarkan argumentasi bahwa dengan pernyataan sumpah memberikan kewajiban pada MA untuk menjaga supremasi konstitusi. Hal ini memberikan kewajiban kepada MA untuk dapat menyatakan undang-undang tidak memiliki kekuatan yang mengikat apabila undang-undang tersebut dianggap melanggar konstitusi. Kasus untuk pertama kali tersebut dikenal dengan kasus *Marbury vs Madison* pada tahun 1803.³²

Untuk mengenal lebih dalam mengenai apa itu *judicial review*, kita dapat mencoba mengenal istilah yang dikenal dalam kepustakaan Belanda yaitu *toetsingsrecht*. *Toetsingsrecht* adalah hak menguji terhadap produk hukum. Hak menguji tersebut akan memiliki nama yang berbeda-beda sesuai lembaga mana yang akan menggunakannya.³³ Apabila pengujian dilakukan oleh lembaga yudisial maka akan dinamakan *judicial review*, dan akan dinamakan dengan

³² Maria Farida, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, Seri Buku Ajar, FHUI, Jakarta, 2000, HLM.105

³³ Jimly Asshidiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konpres, Jakarta, 2006, hlm.2

legislative review apabila hak uji digunakan oleh lembaga legislatif. Begitu pula apabila dilakukan oleh eksekutif maka hak tersebut disebut dengan *executive review*.

Dalam kajian *Toetsingsrecht* (hak menguji) dalam istilah kepustakaan Belanda, hak menguji tersebut kemudian dibagi dua menjadi hak menguji formal (*formele toetsingsrecht*) dan hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*).³⁴ Hak menguji formal adalah wewenang untuk menilai apakah produk legislatif dibentuk melalui prosedur yang tepat menurut hukum, sedangkan hak menguji material adalah wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai apakah produk hukum isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya.

Judicial review di Indonesia maka hak menguji produk hukum yang dipegang oleh lembaga yudikatif di Indonesia terbagi dua yaitu oleh MA atau MK dengan tugas yang berbeda satu sama lain. MK menguji khusus undang-undang dan MA menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Walaupun *judicial review* dan *toetsingsrecht* memiliki sejarah perkembangan yang berbeda, namun esensi dari kedua istilah ini hampir sama yaitu menguji produk hukum. Perkembangan hukum dan ketatanegaraan dalam masalah pengujian produk hukum oleh lembaga yudikatif inilah yang tidak lepas mempengaruhi adanya pembentukan MK di dunia dan khususnya di Indonesia.

Dalam tradisi Eropa Continental, pengujian hukum terpusat oleh satu badan yang dikenal dengan istilah *centralized judicial review*. Pengujian oleh lembaga

³⁴ Maria Farida, *Op., Cit.*, hlm. 105

khusus tersebut pertama kali diusulkan oleh Professor Hans Kelsen. Menurutnya dalam sebuah negara hukum, penting adanya pemusatan *judicial review* yang dipegang oleh satu badan khusus. Kelsen yang saat itu berperan dalam pembentukan konstitusi Austria, mencoba memperkenalkan adanya sebuah lembaga *judicial review* khusus yang dinamakan “*verfassungsgerichtshof*” atau Mahkamah Konstitusi. Usulan idenya diterima, kemudian dirumuskan dalam konstitusi Austria. Walaupun sebelum adanya ide ini, Austria telah mengenal kewenangan mengadili sengketa antar warga negara dengan pemerintahan terkait dengan perlindungan hak politik, bahkan untuk pengadilan negara bagian telah ada wewenang memutuskan keberatan konstitusional yang diajukan warga negara atas tindakan negara. Namun, kewenangan tersebut ada pada MA Austria, sedangkan ide Kelsen adalah pembentukan lembaga khusus yaitu MK untuk melakukan *judicial review* terhadap produk hukum.³⁵

Sejak saat itu, ide brilian itu kemudian menjadi pembicaraan yang hangat di kalangan ilmuwan Eropa Continental. Jimly Asshidiqie mengatakan bahwa negara Austria adalah yang menjadi negara pelopor terbentuknya MK sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1920 Austria. Setelah pendirian MK di Austria, barulah bermunculan MK yang serupa di beberapa negara, termasuk Indonesia. Pada tahun 2003, Indonesia membentuk MK. Menurut Jimly Asshidiqie, pada tahun tersebut telah ada 78 negara yang memiliki Mahkamah Konstitusi yang berdiri sendiri di luar struktur dari Mahkamah Agung.

³⁵Muchamad Ali Safaat dkk, *Hukum Acara MK*, Sekretariat Jendral MK RI, Jakarta, 2011, hlm.2-3

b. Perkembangan *judicial review* di Indonesia

a) Periode UUD 1945 (1945-1949)

Undang-Undang Dasar 1945 tidak memuat mekanisme pengujian undang-undang. Di dalam pasal-pasal nya tidak ada satu pun yang membicarakan mengenai adanya kewenangan pengujian undang-undang oleh badan peradilan. Jadi pada masa ini tidak dikenal mekanisme *judicial review* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Judicial review merupakan salah satu materi rancangan UUD yang menjadi perdebatan panjang. Perdebatan M. Yamin dan Soepomo pada Rapat Besar Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada tanggal 11 Juli 1945 dan 15 Juli 1945 menggambarkan bagaimana para *founding father* membahas pentingnya pengujian peraturan perundang-undangan. M Yamin adalah perumus rancangan UUD yang mengusulkan agar Mahkamah Tinggi atau Balai Agung mempunyai kewenangan *judicial review* undang-undang. Atas usulan M Yamin tersebut Soepomo mengajukan argumentasi penolakan atau setidaknya menunda *judicial review* sebagai kewenangan Mahkamah Agung, dengan alasan:³⁶

1. Negara yang menerapkan pengujian undang-undangan terhadap undang-undang dasar adalah negara yang menerapkan sistem pemisahan kekuasaan seperti Amerika Serikat.

³⁶Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 85-87.

2. Di Austria, Ceko-Slowakia, dan Jerman, bukan Mahkamah Agung yang melakukan pengujian tetapi oleh pengadilan spesipik yang selalu mengerjakan konstitusi.
3. Para ahli tata negara tidak ada kebulatan tentang masalah tersebut. Praktiknya, masalah apakah undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak adalah masalah politis bukan masalah yuridis.
4. Para ahli hukum indonesia (saat itu) tidak mempunyai pengalaman, pelru tenaga ahli banyak. Buat negara yang masih muda belum waktunya mengerjakan persoalan pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar.

b) Periode Konstitusi RIS dan Periode UUDS 1950

Konstitusi RIS merupakan konstitusi yang menggantikan UUD 1945 yang diberlakukan sejak diakuinya kemerdekaan Indonesia oleh Belanda pada 27 Desember 1949 melalui Konferensi Meja Bundar dan sekaligus menandai beralihnya bentuk negara kesatuan menjadi negara federal Republik Indonesia Serikat. Konstitusi RIS itu sendiri hanya berlaku singkat, sebab pada 17 Agustus 1950 Pemerintah secara resmi membubarkan RIS dan kembali ke bentuk negara kesatuan dan sekaligus mengganti Konstitusi RIS 1949 dengan UUDS 1950.³⁷

Mulai tahun 1949 (pada masa berlakunya konstitusi RIS) hingga 1959, terdapat dua undang-undang dasar yang berlaku yaitu konstitusi RIS dari UUD sementara 1950. Republik Indonesia Serikat yang hanya berjalan beberapa bulan

³⁷http://equityjusticia.blogspot.com/2014/12/sejarah-judicial-review-dalam-arti_13.html,

mulai 27 Desember 1949 hingga 17 Agustus 1950 saat di berlakunya UUD sementara 1950. Kedua konstitusi indonesia tersebut meruapakan kosntitisi sementara pada masa peralihan.

Berkaitan dengan pengujian peraturan perundang-undangan, baik konstituis RIS maupun UUDS 1950 hanya memberikan kewenangan menguji peraturan dibawah undang-undang, ketentuan pasal 130 ayat 2 mengatakan bahwa undang-undang federal tidka dapat diganggu gugat. Sementara itu, UUDS 1950 dengan tegas menentukan Mahkamah Agung tidak dapat melakukan uji materil terhadap undang-undang. Pasal 95 ayat 2 UUDS 1950 menegaskan: “Undang-Undang tidak dapat diganggu gugat”. Pasal 156 Konstitusi RIS memberikan kewenangan pada Mahkamah Agung untuk melakukan *Judicial review* terhadap peraturan ketatanegaraan atas undang-undang suatu daerah bagian berlawanan dengan konstitusi.

Baik konstitusi RIS maupun UUDS 1950 meganut prinsip undang-undnag tidak dapat diganggu gugat. Mahkamah Agung tidak dapat melakukan uji materil terhadap Undang-Undang dan kemudian konstitusi hanya memberikan kewenangan kepada MA untuk menguji peraturan dibawah undang-undang termasuk undang-undang daerah/federal.³⁸Dengan demikian pada periode ini pun tidak ada kewenangan pengujian undang-undang oleh lembaga peradilan, yang ada hanya pengujian peraturan ketatanegaraan atau UU daerah bagian.

³⁸Imam Soebechi, *Op.,Cit*, hlm.91-92

c) Periode Berlakunya Kembali UUD 1945 Setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai dengan Sebelum Perubahan UUD 1945

Judicial review pada masa dekrit presiden 1959, Indonesia kembali menggunakan UUD 1945, sebagai norma dasar dalam sistem hukum dan ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 tidak mengatur banyak tentang kekuasaan kehakiman. Perubahan penting pada masa ini adalah pembentukan peradilan tata usaha negara yang merupakan langkah maju dalam penegakan hukum dan upaya menuju negara hukum di Indonesia.³⁹

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa UUD 1945 tidak mengatur mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD. Namun demikian bagian ini akan membahas perkembangan ketatanegaraan dimana pada periode ini muncul adanya kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung berdasarkan UU No. 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Demikian juga, pada perkembangan selanjutnya telah terbit Tap MPR No.III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan yang salah satu materi muatannya mengatur perihal kewenangan pengujian undang-undang terhadap UUD dan Tap MPR yang kewenangannya dimiliki oleh MPR.

Dengan perasaan yang setengah hati dan mau tak mau, mekanisme *judicial review* atas peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang akhirnya dilembagakan dalam UU No. 14 Tahun 1970,⁴⁰ tepatnya pada Pasal 26, yang menyebutkan bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan dibawah

³⁹*Ibid.*,hlm.93-94.

⁴⁰ Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010,hlm. 98.

undang-undang yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Namun celakanya, ayat (2) dari Pasal 26 tersebut menyatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada tingkat kasasi.

Ketentuan itu menurut Mahfud M.D mengandung kekacauan teoritis dan kekacauan prosedural karena pada Pasal 26 ayat (1) dikatakan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang adalah wewenang (absolut) MA, namun pada ayat (2)-nya dikatakan bahwa pengujian tersebut dilakukan pada pemeriksaan tingkat kasasi. Ketentuan ini mengandung kekacauan karena di satu sisi menyatakan bahwa pengujian itu adalah wewenang MA namun di sisi lain dikatakan bahwa pengujian itu dilakukan pada tingkat kasasi yang artinya harus dilakukan secara berjenjang dari mulai tingkat pertama, tingkat banding, barulah kemudian sampai di tingkat kasasi, padahal menurut Pasal 26 ayat (1) jelas-jelas kewenangan itu ada pada MA dan tidak didistribusikan pada pengadilan dibawahnya. Lalu bagaimana caranya pengadilan ditingkat pertama dan banding memeriksa perkara yang jelas-jelas merupakan kewenangan absolut MA.

Konstruksi hukum yang demikianlah yang oleh Mahfud M.D disebut sebagai kekacauan, karena secara teoritis dan praktis memang mengandung kekacauan dan akibatnya ketentuan tersebut tidak bisa dioperasionalkan.⁴¹ Norma hukumnya ada tapi pelaksanaannya tidak dapat dijalankan sehubungan dengan kekacauan konstruksi yang terdapat pada Pasal 26 tersebut. Akhirnya norma tersebut menjadi norma mati (*doedel regels*).

⁴¹*Ibid.*, hlm. 114-115.

Selanjutnya ketentuan mengenai *judicial review* peraturan dibawah UU ini diatur juga di dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Akan tetapi, belum lagi persoalan kekacauan konstruksi hukum yang dikandung oleh Pasal 26 UU 14/1970 itu terselesaikan, UU 14/1985 tentang MA (Pasal 31) justru semakin mempersempit ruang lingkup *judicial review* tersebut dengan menyatakan bahwa pengujian peraturan dibawah undang-undang hanya mencakup pengujian materiil.

Usaha untuk mengurai “benang kusut” dan kekacauan normatif yang disebabkan oleh rumusan Pasal 26 UU 14/1970 pernah dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan menerbitkan Perma No. 1 Tahun 1993 tentang Hak Uji Materiil. Melalui Perma tersebut MA berupaya mengatasi kebuntuan dalam pengujianperaturan dibawah UU dengan mengatur bahwa upaya pengujian tersebut dapat diajukan secara langsung kepada MA tanpa melalui proses berjenjang dari mulai pengujian di pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding. Bahkan Perma tersebut juga memungkinkan pengadilan dibawah MA, baik ditingkat pertama maupun di tingkat banding, untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan uji materiil yang diajukan oleh Pemohon dalam kaitannya dengan perkara yang sedang berjalan (*include* dengan perkara pidana, perdata, atau TUN yang sedang diperiksa) yang putusannya hanya mengikat para pihak yang bersengketa (*interpartes*).

Meskipun upaya untuk memecah kebuntuan itu telah dilakukan dengan menerbitkan Perma 1 Tahun 1993, kenyataan menunjukkan bahwa hingga berakhirnya orde baru, tak ada satu pun permohonan pengujian peraturan dibawah

undang-undang diajukan kepada MA dan dengan demikian tak ada satu pun produk hukum yang di *review* oleh MA berdasarkan mekanisme tersebut.⁴²

Perkembangan yang selanjutnya muncul sehubungan dengan diterbitkannya Tap MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Berdasarkan Pasal 5 Tap MPR tersebut dibuka keran *constitutional review* untuk menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD oleh MPR, bahkan meliputi juga pengujian UU terhadap Tap MPR. Selain itu TAP MPR tersebut menegaskan kembali adanya mekanisme *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung.

Dengan semangat memperbaiki sistem pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang dan belajar dari pengalaman masa lalu dimana mekanisme itu tidak berjalan (*deadlock*) akibat kekacauan konstruksi yang dibangun oleh UU 14 Tahun 1970, maka melalui Tap MPR No. III Tahun 2000 ini, tepatnya pada Pasal 5 ayat (3) dikatakan bahwa pengujian yang dilakukan oleh MA bersifat aktif dan tanpa melalui prosedur kasasi.

d) Perubahan UUD 1945

Setelah runtuhnya rezim orde baru pada tahun 1998 yang telah berkuasa selama 32 tahun maka keinginan untuk melakukan perubahan kehidupan berbangsa dan bernegara pada saat itu menemui momentum terbaiknya. Salah satu dimensi yang hendak diubah dan diperbaiki pada waktu itulah bidang hukum. Undang-Undang Dasar 1945 yang selama masa orde baru dianggap sakral dan sangat sulit untuk dirubah dengan diaturnya persyaratan referendum yang diatur

⁴²*Ibid.*, hlm. 115.

dalam Tap MPR No. IV Tahun 1983 tentang Referendum dan UU No. 5 Tahun 1985 tentang Refendum, tidak luput dari sasaran perubahan.

Gagasan dan tuntutan perubahan UUD 1945 itu diterima oleh MPR dengan mengadakan perubahan terhadap UUD 1945. UUD 1945 mengalami empat kali perubahan, perubahan pertama pada tahun 1999, perubahan kedua pada tahun 2000, perubahan ketiga pada tahun 2001, dan perubahan keempat pada tahun 2002.⁴³ Terkait rangkaian perubahan UUD 1945 ini, Mahfud M.D menyatakan bahwa sesungguhnya perubahan UUD 1945 itu dilakukan satu kali (satu rangkaian) dengan empat tahap perubahan yang masing-masing disahkan pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002.

Perubahan tersebut menyentuh banyak aspek dan materi UUD 1945 yang asli, sehingga UUD 1945 hasil perubahan mengalami perubahan yang sangat signifikan, baik dari segi jumlah pasal-pasal atau ayat maupun materi yang diatur di dalamnya. Oleh karena besarnya perubahan yang terjadi pada UUD 1945 (hasil perubahan), banyak ahli yang kemudian menyebutnya sebagai konstitusi yang sama sekali baru, meskipun masih menggunakan nama yang sama yaitu UUD 1945. Dalam kesamaan pendapat seperti di atas, Bagir Manan bahkan menyebut UUD hasil perubahan sebagai UUD 1945-Baru.

Dalam materi UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga yang disahkan pada Sidang Tahunan MPR tanggal 9 November tahun 2001, terdapat ketentuan yang sama sekali baru dalam sejarah konstitusi Indonesia, yaitu dimuat dan diatur mekanisme pengujian undang-undang terhadap UUD yang

⁴³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 47-48.

kewenangannya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang juga merupakan suatu lembaga kekuasaan kehakiman yang baru yang berdiri sendiri disamping Mahkamah Agung. Pengaturan mengenai hal tersebut dituangkan di dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang letaknya ada dalam Bab IX kekuasaan Kehakiman.

Selain memuat ketentuan *judicial review* atas UU terhadap UUD yang kewenangannya diberikan kepada MK, UUD hasil perubahan ketiga juga memuat dan mengatur ketentuan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang kewenangan pengujiannya dimiliki oleh Mahkamah Agung melalui Pasal 24A ayat (1).

Melalui ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 itu maka resmi sudah mekanisme *judicial review*, baik mengenai pengujian UU terhadap UUD maupun mengenai pengujian peraturan dibawah UU terhadap UU, memiliki landasan konstitusional yang jelas dan tegas. Bersamaan dengan itu pula diadopsi sebuah pengadilan khusus yang berdiri sendiri disamping MA sebagai pelaku kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan MA menurut Bab IX UUD 1945, yaitu Mahkamah Konstitusi. Sesuai dengan pengaturan kewenangannya yang termaktub dalam Pasal 24C UUD 1945, MK mempunyai wewenang yang salah satunya ialah menguji konstitusionalitas UU terhadap UUD.

Selanjutnya berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945, diperintahkan bahwa MK sudah harus terbentuk selambat-lambatnya tanggal 17 Agustus 2003. Sebelum terbentuk, segala kewenangan MK dijalankan oleh MA. Atas dasar amanat konstitusional tersebut maka pada tahun 2003 dibentuklah

Mahkamah Konstitusi dengan disahkannya UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi pada tanggal 13 Agustus 2003. Berselang 3 hari, yaitu pada tanggal 16 Agustus 2003 dilantiklah 9 orang hakim konstitusi yang pertama kali dan tercatat mulai bekerja pada tanggal 19 Agustus 2003.

Berdasarkan uraian diatas nampak bahwa telah terjadi perubahan yang signifikan dalam lapangan ketatanegaraan Republik Indonesia pasca perubahan UUD 1945, salah satunya ialah dengan diadopsinya sistem *judicial review*. Sistem *Judicial review* yang dianut di Indonesia berdasarkan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 ialah sistem dikotomis (pemecahan), artinya memisahkan antara pengujian UU terhadap UUD dan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap UU, yang kewenangan pengujiannya pun diserahkan kepada aktor yang berbeda (meskipun keduanya sama-sama pelaku kekuasaan kehakiman menurut Pasal 24 UUD 1945), yaitu MK untuk pengujian yang disebut pertama dan MA untuk pengujian yang disebut terakhir.

Judicial review pada masa setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 yaitu memabngun lembaga baru dalam sistem kekuasaan kehakiman dengan membetuk Mahkamah Konstitusi (sebagai salah satu pelaku kekuasaan) kehakiman) dan komisi yudisial (penegak kehormatan hakim). Tentang kewenangan *Judicial review* peraturan perundang-undangan, konstitusi memilih pengujian undang-undang terhadap UUD yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan pengujian pertauran perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang oleh Mahkamah Agung.⁴⁴

⁴⁴Imam Soebechi, *Op.,Cit*,hlm.100

B. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Konstitusi

1. Latar Belakang Pembentukannya Mahkamah Konstitusi Di Indonesia

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang lahir setelah adanya perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 memberikan warna tersendiri bagi perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Pengujian peraturan perundang-undangan yang awalnya hanya berkisar pada pengujian peraturan di bawah undang-undang saja menjadi berubah. MK dibentuk untuk menjalankan tugas menguji undang-undang yang sebelumnya tidak pernah ada lembaga yang melakukannya. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang merupakan lembaga peradilan sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman yang baru, selain Mahkamah Agung. Indonesia adalah negara ke-78 yang membentuk MK pada tahun 2003 yang melengkapi fenomena perkembangan negara hukum pada abad ke-20.

Pembentukan MK memang baru muncul dan mencuat kuat di era reformasi pada saat perubahan UUD 1945. Padahal pada saat pembahasan UUD 1945 yang asli dulu sebelum kemerdekaan, gagasan *judicial review* telah dibahas Prof. Muhammad Yamin, Anggota BPPUPK. Beliau mengemukakan pendapat bahwa Balai Agung (Mahkamah Agung) perlu diberikan kewenangan untuk membandingkan undang-undang. Namun, pendapat Yamin pada saat itu, ditolak oleh Soepomo. Beliau berpendapat bahwa Indonesia tidak menganut sistem manakala kekuasaan yudikatif dapat mengontrol kekuasaan legislatif sebagaimana negara yang menggunakan asas *trias politica*. Lain halnya dengan Amerika yang mengenal mekanisme *judicial review* karena menggunakan asas *trias politica*

lanjut Soepomo saat itu. Selain argumentasi itu, Soepomo menambahkan argumentasi bahwa kondisi dari negara Indonesia diawal kemerdekaan yang belum memiliki sarjana hukum yang banyak dan memiliki pengalaman dalam *judicial review*, sehingga keputusannya saat itu MA tidak diberikan kewenangan untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Jadi, walaupun Mahkamah Konstitusi dibentuk setelah reformasi, sesungguhnya ide atau gagasan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar pernah diungkapkan pada awal pembahasan UUD 1945 asli.

Sesuatu yang menarik untuk menjadi sejarah dalam ketatanegaraan yang pernah ada di Indonesia adalah pada saat konstitusi RIS berlaku, Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar sempat dikenal. Walaupun dengan batasan hanya pada pengujian terhadap undang-undang negara bagian kepada konstitusi. Sebagaimana diatur pada Pasal 156, Pasal 157, dan Pasal 158 Konstitusi RIS.

Sejarah menggambarkan bahwa pada beberapa tahun kemudian, dalam sebuah periode pemerintahan pernah juga diutarakan kembali kemungkinan adanya gagasan pengujian undang-undang. Tercatat 3 (tiga) momentum usulan mengenai pengujian terhadap undang-undang digulirkan. *Pertama*, pada awal orde baru, panitia *ad hoc* MPRS (1966-1976) merekomendasikan perlu adanya hak menguji material diberikan kepada MA. Namun, saat itu rekomendasi ditolak oleh pemerintah. Dengan alasan, yang dapat melakukan kewenangan tersebut hanyalah MPR sebagai pengawal konstitusi. *Kedua*, pada saat pembahasan RUU Kekuasaan Kehakiman, yang kemudian menjelma menjadi Undang-Undang Nomor 14 Tahun

1970. Tercetus ide dari ikatan hakim Indonesia untuk menambahkan kewenangan kepada MA untuk dapat menguji undang-undang. Pembentuk undang-undang pada saat itu berpendapat bahwa pemberian kewenangan kepada MA adalah bukan materi muatan undang-undang, dan tidak tepat apabila undang-undang yang menyatakan, sedangkan UUD tidak mengaturnya. Ide tersebut pun akhirnya ditolak kembali. Walaupun terdapat beberapa kali penolakan, pada tahun 1992 ketua MA Ali Said sempat menyatakan bahwa pemberian hak uji kepada MA adalah tepat sebagai usaha menyeimbangkan kewenangan pembentukan undang-undang yang dimiliki oleh 2 lembaga negara lainnya yaitu Presiden dan DPR. Berbagai untuk adanya mekanisme pengujian terhadap undang-undang tak pernah membuahkan hasil, dan sistem ketatanegaraan Indonesia tetap menggunakan sistem bahwa pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tetap hanya dimiliki oleh MPR.

Adanya mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh MPR dilakukan berdasarkan pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, pada Pasal 5 ayat (1) Ketetapan tersebut berbunyi “Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dan Ketetapan MPR”. Melihat dari lembaga pembentuknya maka mekanisme pengujian tersebut bukanlah pengujian yang disebut dengan *judicial review*. Mengingat MPR bukanlah lembaga yudisial. Hal ini yang membedakan antara mekanisme yang dilakukan oleh MPR dan mekanisme yang

dituntut oleh beberapa pihak dalam beberapa periode sebagaimana diuraikan sebelumnya.⁴⁵

Keinginan menciptakan mekanisme pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar yang dilakukan oleh lembaga yudisial akhirnya tercipta ketika perubahan ketiga UUD disahkan. Dengan landasan filosofi bahwa dalam negara hukum Indonesia dalam menjamin hak asasi rakyatnya dan menjalankan kedaulatannya selalu mendasarkan pada UUD 1945 maka produk hukum yang terdapat di bawah konstitusi pun, harus memiliki kesamaan nilai dan tujuan. Segala produk hukum yang diciptakan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Dari komitmen inilah, kebutuhan akan mekanisme pengujian apabila produk hukum di bawah UUD, khususnya pengujian terhadap undang-undang menjadi penting.

Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B UUD 1945 yang dibentuk melalui perubahan ketiga UUD 1945 memberikan landasan hukum bagi terbentuknya MK di Indonesia. Pembentukan pertama kali yang disebutkan pada saat disahkan perubahan ketiga UUD yaitu pada 9 November 2001. Secara hukum, MK memang telah dibentuk, namun kelembagaannya belum dapat dikatakan sempurna untuk menjalankan tugas dan wewenangnya. Untuk menyempurnakan keberadaan Mahkamah Konstitusi maka pengaturan selanjutnya mencoba menyempurnakannya. Kurang lebih satu tahun kemudian, pada tanggal 10 Agustus 2002, melalui perubahan keempat UUD 1945 terdapat pengaturan dalam aturan peralihan pasal III yang menyatakan bahwa MK paling lambat harus

⁴⁵*Ibid.*, hlm. 4

dibentuk pada tanggal 17 Agustus 2003, dan pelaksanaan sebelum terbentuknya MK akan dilakukan oleh MA. Tepat pada tanggal 13 Agustus 2003, disahkanlah Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Tanggal tersebut juga akhirnya disebut sebagai hari kelahiran MK.

2. Perkembangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Pembentukan MK menjadi jawaban akhir dari beberapa kemungkinan lembaga mana yang diberikan kewenangan untuk melakukan *judicial review*. MK menjadi lembaga baru yang menjadi pelaku kekuasaan kehakiman, selain MA yang sebelumnya telah ada. Perubahan Konstitusi Indonesia yang menempatkan konstitusi sebagai pemegang kedaulatan tertinggi atau supremasi konstitusi. Apabila sebelum perubahan UUD 1945, MPR dikatakan sebagai pemegang kedaulatan rakyat, maka perubahan UUD ini menggantikan dengan menyebut konstitusi sebagai norma yang akan memberikan perintah kepada lembaga yang berwenang. Beberapa literatur menyatakan adanya perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi.

Hal ini tercermin pada Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 yang berbunyi “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” Konstitusi yang kemudian akan memberikan aturan siapa yang akan melakukan kedaulatan tersebut dan termasuk batasan wewenang lembaga negara dan pemerintah agar tidak melanggar hak-hak rakyat Indonesia. Konstitusi adalah norma tertinggi yang berlaku sebagai pedoman atau patokan dari norma-norma hukum lainnya. Konstitusi tidak dapat dikesampingkan. Norma hukum di bawahnya harus sesuai. Untuk memastikan kesesuaian antara konstitusi dengan

norma hukum di bawahnya, perlu dibentuk mekanisme yang dapat memastikan bahwa aturan hukum di bawah konstitusi sesuai dan tidak bertentangan. MK yang akhirnya diberikan tugas untuk melakukannya.

Walaupun penyebutan pertama kali Indonesia memiliki MK ada pada perubahan UUD ketiga, namun momentum MK lahir adalah dengan terbentuknya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang MK. Tepat pada tanggal 13 Agustus 2003 dimana Undang-Undang tersebut disahkan, Indonesia dikatakan memiliki MK. Hal ini berarti lebih cepat 4 (empat) hari dari batas waktu yang diberikan oleh aturan peralihan perubahan UUD 1945 keempat. Pengesahan Undang-Undang ini menjadi tanda lahirnya MK. Dengan terbentuknya MK dengan lebih sempurna maka dilakukan upaya-upaya selanjutnya. Pembentukan perangkat susunan organisasi pun menjadi langkah selanjutnya. MK sebagai lembaga baru cukup mempunyaisambutan positif dan dukungan bagi terciptanya hukum yang lebih baik di Indonesia.

Setelah dibentuk pada tahun 2003, pengaturan mengenai MK saat ini mengalami 2 kali perubahan yaitu dengan:

- a. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- b. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi. Perpu tersebut kemudian ditetapkan menjadi undang-undang melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 Menjadi Undang-Undang.

Dengan adanya kedua perubahan pengaturan maka Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang mengatur MK mengalami penyesuaian dengan perkembangan, tuntutan, dan kebutuhan masyarakat. Pengaturan sebelumnya dianggap tidak sempurna dan beberapa perubahan poin diubah yaitu mengenai susunan susunan Majelis Kehormatan MK; pengawasan hakim konstitusi; masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, serta Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim MK. Misalnya saja umur calon hakim yang awalnya minimal 40 tahun menjadi berubah menjadi paling rendah berusia 47 tahun. Kemudian, diatur lagi lebih detail bahwa selain ada usia terendah diberikan persyaratan juga usia tertinggi. Kemudian, perubahan usia pensiun hakim yang awalnya 67 tahun menjadi 70 tahun.

Perkembangan selanjutnya pengaturan tentang MK mengalami perubahan kembali. Perubahan untuk ke kedua kalinya ini memuat antara lain susunan Majelis kehormatan MK; pengawasan hakim konstitusi; masa jabatan Ketua dan Wakil Ketua MK, syarat pendidikan untuk dapat diangkat sebagai hakim konstitusi, serta Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim MK. Perubahan kedua dari pengaturan tentang Mahkamah Kontitusi dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Sebagai kilas balik pembentukan Perpu tersebut adalah reaksi terhadap suatu peristiwa mengejutkan di MK. Ketika ketua MK ditangkap oleh Komisi

Pemberantasan Korupsi. Hal inilah yang mendorong Presiden membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi .

Secara garis besar pokok substansi pada perubahan kedua undang-undang mengenai ketentuan mengenai syarat dan tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan calon hakim konstitusi serta pembentukan majelis hakim kehormatan konstitusi. Beberapa perubahan yang dilakukan meliputi syarat menjadi hakim konstitusi harus memiliki a) memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela; b) adil; c) negara yang menguasai konstitusi dan kenegaraan. Selain pada syarat tersebut, Pada Pasal 15 ayat (2) mengatur persyaratan calon hakim juga harus memiliki ijazah doktor dengan dasar sarjana yang berlatar belakang pendidikan hukum, berusia paling rendah 47 tahun dan paling tinggi 65 tahun pada saat pengangkatan, berpengalaman kerja di bidang hukum minimal 15 (lima belas) tahun dan tidak menjadi anggota partai dalam jangka waktu paling singkat 7 (tujuh) tahun sebelum diajukan sebagai calon hakim konstitusi.

Dengan diubah untuk kedua kali Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maka tata cara pemilihan menjadi calon hakim konstitusi berubah. Sembilan calon hakim diusulkan oleh MA, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan atau Presiden harus melewati pernyataan lolos uji kelayakan dan kepatutan dari panel ahli yang dibentuk Komisi Yudisial. Selain itu, perkembangan pengawasan atas kinerja MK perlu ditingkatkan maka dalam peraturan perubahan kedua ini diamanatkan pada MK dan Komisi Yudisial untuk

membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusidan juga menyusun serta menetapkan kode etik dan pedoman perilaku hakim konstitusi.

c. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah konstitusi seperti yang sah diinstruksikan dalam UUD 1945 mempunyai 4 (empat) kewenangan dan 1 (satu) kewajiban sebagaimana yang diatur dalam pasal 24C ayat (1) dan (2) yang dijelaskan sebagai berikut :

- i. 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 sengketa tentang hasil Pemilu.
- ii. Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Kewenangan untuk menguji peraturanperundang-undangan secara teoritik dan praktek dikenal ada dua jenis pengujian yaitu: pengujian formil dan pengujian materiil.

- a. Pengujian formil adalah wewenang untuk menilai apakah suatu produk legislatif misalkan undang-undang, terjelma melalui cara-cara atau prosedur sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak.

- b. Pengujian materiil adalah untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.⁴⁶

Dalam proses pengujian Undang-Undang, hakim Mahkamah konstitusi selalu berbeda pendapat. Namun demikian pendapat hakim yang berbeda baik secara individu maupun bersama-sama mencerminkan pendapat yang hidup didalam masyarakat. Pendapat hakim yang berbeda dari pendapat mayoritas yang menentukan putusan dapat dibagi 2 (dua) macam yaitu *dissenting opinion* dan *consenting opinion* atau biasanya disebut *concurrent opinion*. *Dissenting opinion* adalah pendapat yang berbeda secara substansi sehingga menghasilkan amar yang berbeda. Sedangkan jika kesimpulan akhirnya sama, tetapi argumen yang diajukan berbeda, maka hal itu tidak disebut sebagai *dissenting opinion* melainkan *concurrent opinion* atau *consenting opinion*.

Kemudian dalam Pasal 10 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi diatur secara khusus wewenang dari Mahkamah Konstitusi sebagai berikut :

- 1) Menguji Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

Sebagai pengawal dan penafsir konstitusi, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam memelihara ketentuan-ketentuan dalam konstitusi supaya tidak terjadi “huruf-huruf mati” yang tertulis indah dalam buku-buku, melainkan

⁴⁶Fatkurohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahkamah Konstitusi di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 22.

terjelma dan ditaati dalam praktik kehidupan bernegara.⁴⁷ Kewenangan yang diberikan untuk Mahkamah Konstitusi ini dapat dijelaskan dari sejarah konstitusi itu sendiri. Konstitusi sebenarnya merupakan sejarah perjuangan manusia yang mendapatkan jaminan dan perlindungan bagi hak-hak dasarnya. Itulah konstitusi modern termasuk Undang-Undang Dasar 1945 dan hasil perubahannya, mencantumkan hak-hak dasar itu sebagai substansi utama. Jika ternyata ada Undang-Undang yang terbukti melanggar hak-hak dasar warga Negara, Undang-Undang itu harus dinyatakan bertentangan dengan konstitusi.⁴⁸ Hal tersebut kemudian diatur dengan mekanisme pengujian Undang-Undang atau *Judicial Review*. Definisi *Judicial Review* sendiri adalah Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang dilakukan melalui mekanisme lembaga peradilan terhadap kebenaran suatu norma.

Selain faktor sejarah, pengujian konstiusionalitas Undang-Undang juga dipandang penting keberadaannya dalam sebuah Negara demokrasi yang berdasarkan hukum mengingat Undang-Undang merupakan produk politik yang belum tentu sesuai dengan konstitusi.⁴⁹ Boleh jadi sebuah Undang-Undang dibentuk hanya sekedar untuk memenuhi hasrat para pembuatnya. Dengan demikian konsepsi *Judicial review* memiliki nilai penting dalam masalah konstiusionalisme dan konstiusionalitas produk politik.⁵⁰ Proses *Judicial Review* terkait erat dengan struktur ketatanegaraan dan bahkan dengan proses politik.

⁴⁷ Rafiuddin, *Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Yang Diuji Lebih Dari Sekali (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2010)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 44.

⁴⁸ *Ibid*, hlm. 45.

⁴⁹ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 99.

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 99.

Adanya keterkaitan dengan struktur tata negara ini kemudian menjadi salah satu faktor penentu dipilihnya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang memiliki kompetensi untuk melaksanakan kewenangan *Judicial review*.⁵¹

2) Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi memutus sengketa kewenangan lembaga Negara merupakan manifestasi dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.⁵² Sengketa yang dapat diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi merupakan sengketa antara dua lembaga atau lebih yang kewenangannya diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945. Hal tersebut mengandung pengertian bahwa mahkamah konstitusi tidak berwenang mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara yang kewenangannya tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, sengketa kewenangan lembaga Negara tidak diserahkan kepada proses politik yang hanya didasarkan atas posisi politik lembaga Negara yang bersengketa. Mengenai substansi kewenangan lembaga Negara, terkadang perkara sengketa kewenangan lembaga Negara berhimpitan dengan perkara pengujian Undang-Undang. Dengan perkataan lain, substansi sengketa kewenangan lembaga Negara tidak hanya muncul dalam perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang melibatkan pihak lembaga Negara lain sebagaitermohon. Perkara pengujian Undang-Undang yang didalamnya diatur

⁵¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 293.

⁵² Jimly asshidqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005, hlm. 2.

tentang kewenangan sebuah lembaga Negara juga dapat dipandang sebagai pengujian Undang-Undang bermaterikan sengketa kewenangan lembaga Negara.⁵³

Kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa kewenangan lembaga Negara ini memiliki arti penting terutama jika dikaitkan dengan hubungan antar lembaga negarapasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang bersifat horizontal, bukan lagi vertical. Jika sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dikenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, maka pada saat ini lembaga Negara memiliki kedudukan setara. Lembaga Negara tersebut saling mengawasi dan saling mengendalikan. Sebagai akibat dari hubungan yang sederajat tersebut boleh jadi muncul perselisihan dalam menafsirkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sehingga menimbulkan antar lembaga Negara yang satu dengan lembaga Negara lainnya.

Dalam Pasal 61 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi mengatur tentang lembaga Negara memiliki *legal standing* sebagai pemohon perkara sengketa kewenangan lembaga Negara yang isinya sebagai berikut:⁵⁴

2. Pemohon adalah lembaga Negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan;

⁵³ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 140.

⁵⁴ Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hlm. 415

3. Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga Negara yang menjadi termohon.

Dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) mempunyai pengecualian yang terdapat didalam pasal 2 ayat (3) Peraturan Mahkamah Konstitusi nomor 8/PMK/2008 tentang pedoman beracara dalam sengketa kewenangan konstitusional lembaga Negara yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung tidak dapat menjadi pihak hanya dalam sengketa kewenangan teknis peradilan (Yustisial).

- 3) Memutus pembubaran partai politik.

Sebelum era reformasi, pembubaran partai politik diindonesia selalu menggunakan mekanisme politik. Pembubaran partai baik pada masa orde lama maupun baru dilakukan pemerintah oleh pemerintah dengan instrumen keputusan presiden.⁵⁵ Pembubaran partai politik tersebut tentu tidak sejalan dengan semangat demokrasi. Pemerintah dapat semena-mena membubarkan setiap partai politik yang dianggap sebagai oposisi. Padahal, partai politik merupakan organisasi yang membawa aspirasi rakyat.

Oleh karena itu partai politik sebagai instrumen kedaulatan rakyat di era reformasi muncul pandangan yang mengkategorikan masalah partai politik sebagai masalah konstitusi sehingga masalah pembubarannya pun perlu dimasukan kedalam wewenang Mahkamah Konstitusi.⁵⁶ Didalam Undang-Undang

⁵⁵ Rafiuddin, *Op.Cit*, hlm 52

⁵⁶ Muchamad Ali Safaat, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 266.

Mahkamah Konstitusi ditentukan bahwa pihak yang menjadi pemohon untuk perkara pembubaran partai politik itu adalah pemerintah. Diberikannya *Legal Standing* kepada pemerintah sebagai pemohon didasari oleh pertimbangan bahwa apabila hak pemohon itu diberikan kepada partai politik, berarti suatu partai politik dibenarkan menuntut pembubaran saingannya sendiri. Tentu hal tersebut harus dihindarkan karena didalam sebuah Negara demokrasi sudah seharusnya sesama partai politik dapat bersaing secara sehat satu sama lain.

Pemerintah dalam urusan pembubaran partai politik hanya bertindak sebagai penuntut dengan cara mengajukan permohonan pembubaran partai politik secara resmi kepada Mahkamah Konstitusi. Apabila dalam persidangan, dalil dan argumen tentang konstitusionalitas yang dipakai untuk pembubaran partai politik itu dinilai memang cukup beralasan, maka Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa partai politik yang bersangkutan bubar sebagaimana mestinya.

4) Memutus sengketa tentang hasil Pemilu.

Pemilihan umum merupakan salah satu instrumen demokrasi yang bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dan salah satu tujuan pemilihan umum adalah memilih pejabat politik didalam pemerintahan yang dapat mewujudkan kepentingan rakyat.⁵⁷ Pemerintah yang dibentuk oleh suatu pemilihan umum akan memperoleh legitimasi yang kuat. Sebagai rekrutmen pejabat politik, pemilu menjadi sarana kontestasi politik yang rawan terhadap kecurangan demi mencapai kemenangan. Sejarah bangsa Indonesia mencatat bagaimana pemilu semasa orde baru direayasa sedemikian rupa untuk memenangkan partai penguasa. Belajar

⁵⁷ Antonius Atoshoki dkk, *Relasi Dengan Sesama*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2002, hlm. 96

dari sejarah dan pengalaman masa lalu tersebut, pemilu pada masa reformasi didesain dengan mekanisme yang adil atau *fair play*, salah satunya dengan cara membentuk lembaga penyelenggaraan yang Independen, yaitu Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dengan dibentuknya KPU, peluang terjadinya kecurangan pada tingkat penyelenggaraan pemilu dapat diantisipasi dengan membuat badan Pengawas serta disediakan proses peradilan bagi kontestan yang akan memperkarakan hasil pemilu.

Perkara perselisihan hasil pemilihan umum di Mahkamah Konstitusi diajukan oleh kontestan pemilu sebagai pemohon dengan KPU sebagai termohonnya. Dalam hal perselisihan hasil pemilihan umum DPR dan DPRD, Permohonan diajukan oleh partai politik. Sedangkan dalam pemilihan umum DPD dan juga pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, permohonan diajukan oleh calon yang bersangkutan. Seperti halnya yang diatur didalam pasal 74 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dan sekaligus menegaskan bahwa kompetensi Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara perselisihan pemilihan umum terbatas pada pemilihan anggota DPR, anggota DPRD, anggota DPD, Presiden dan wakil presiden saja. Tapi dalam perkembangannya, Mahkamah Konstitusi juga mengadili pemilihan umum kepala daerah yang sebelumnya menjadi wewenang Mahkamah Agung.

Bergantinya kewenangan tersebut ditegaskan didalam pasal 236C Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa “penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan

wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”.

- 5) Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945.

Bergantinya kewenangan tersebut ditegaskan didalam pasal 236C Undang-Undang nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang menyatakan bahwa “penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan”. Sebelum perubahan Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya tidak diatur, baik men genai lembaga Negara yang berwenang melakukan proses *Impeachment*, alasan-alasannya, maupun prosedurnya. Meskipun demikian, dalam praktik ketatanegaraan Republik Indonesia telah terjadi dua kali *Impeachment* terhadap presiden. Pertama, dialami oleh presiden Soekarno di tahun 1967, yang kedua adalah presiden Abdurrahman Wahid ditahun 2001.

Baik pemberhentian Presiden Soekarno maupun Presiden Abdurrahman Wahid sama-sama tidak didasari oleh alasan hukum. Presiden Soekarno dimakzulkan karena pertanggungjawabannya di tolak oleh MPR, sementara

pemakzulan Presiden Abdurrahman Wahid adalah karena tidak hadir ketikadiminta pertanggungjawabannya oleh MPR. Alasan *Impeachment* dua Presiden tersebut lebih tepat jika disebut bersifat politis. Akibatnya dua kasus *Impeachment* tersebut masih menimbulkan masalah politik dan masalah hukum yang menimbulkan pro dan kontra ditengah masyarakat.⁵⁸

Belajar dari sejarah *Impeachment* yang mekanismenya tidak diatur dalam konstitusi, maka melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945, ketentuan mengenai hal ini diperjelas. Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan oleh MPR jika terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat untuk menduduki jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Lembaga yang dapat menilai pantas tidaknya seorang Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah Mahkamah Konstitusi. Penilaian hukum ini wajib diberikan kepada DPR oleh Mahkamah Konstitusi jika memang diminta.

Kewajiban Mahkamah Konstitusi memberi putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden berkaitan dengan kedudukannya sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman, yaitu memutuskan *Pro Justicia*, bukan lembaga politik. Kewajiban Mahkamah Konstitusi hanyalah memutus apakah dugaan DPR terbukti secara hukum dan tidak menyangkut pemberhentiannya. Apabila dugaan tersebut terbukti, lembaga yang berwenang mengambil keputusan tentang pemberhentiannya adalah MPR. Meskipun Mahkamah Konstitusi telah memutus Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti bersalah atau tidak lagi memenuhi

⁵⁸ Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2005, hlm. 89.

syarat, tidak menjadi keharusan bagi MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

C. Tinjauan Umum Tentang Mahkamah Agung

1. Pengertian Mahkamah Agung

Dalam ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. Kemudian dalam ketentuan Pasal 24 A ayat (2) dinyatakan bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji Peraturan Perundang-Undangan dibawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang”. Lebih lanjut Jimly Asshidiqie menyatakan bahwa Mahkamah Agung merupakan puncak perjuangan keadilan bagi setiap warga negara.⁵⁹

Jadi Mahkamah Agung merupakan lembaga tinggi negara di bidang kehakiman yang membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan tata usaha negara. Mahkamah Agung berkedudukan di ibukota negara. Selanjutnya susunan Mahkamah Agung diatur dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1), Pasal 4 ayat (2), Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 *juncto*

⁵⁹Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 148.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.

Mahkamah Agung adalah pengadilan negara tertinggi dari semualingkungan badan peradilan, yang dalam melaksanakan tugasnya bebas dari pemerintah. Mahkamah Agung adalah lembaga tinggi negara dalam system ketatanegaraan Indonesia memegang kekuasaan kehakiman bersama-sama dengan Mahkamah Konstitusi.

Amandemen UUD NRI 1945 telah menempatkan Mahkamah Agung tidak lagi sebagai satu-satunya kekuasaan Kehakiman, tetapi Mahkamah Agung hanya salah satu pelaku kekuasaan kehakiman. Dalam UUD NRI 1945 menentukan bahwa Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, disamping Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kekuasaan kehakiman terlepas dari pengaruh-pengaruh lainnya. Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan gunamenegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.

2. Kewenangan Mahkamah Agung

Berdasarkan UUD NRI 1945 perubahan ketiga Pasal 24A ayat (1) disebutkan bahwa tugas 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. Berikut ini adalah kewenang Mahkamah Agung berdasarkan UUD NRI 1945.

a. Menguji Undang-Undang dibawah Undang-undang

Kewenangan yang diberikan konstitusi kepada Mahkamah Agung diantaranya adalah sebagai pelaksana Kekuasaan Kehakiman, yakni menguji peraturan perundang-undang. Atau secara populer disebut Hak Uji Materiil atau *Judicial Review*. Tujuan utama pemberian kewenangan hak menguji peraturan perundang-undangan kepada Mahkamah Agung dalam melaksanakan fungsi kekuasaan kehakiman adalah untuk mempertegas dan memperkuat peran dan tugasnya. Hal ini dimaksudkan agar Mahkamah Agung melakukan pengawasan terhadap semua tindak tanduk pemerintah atau penguasa (*to enable the judge to exercise control of government's action*).⁶⁰

Selain telah disebutkan dalam Pasal 24A ayat (1) mengenai kewenangan hak uji undang-undang, kewenangan ini juga dikemukakan pada Pasal 11 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman) yang berbunyi; “menguji peraturan

⁶⁰ M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 43.

perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”. Lebih lanjut penjelasan pasal ini menyatakan, ketentuan Pasal 11 ayat (2) huruf b UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman mengatur tentang hak uji Mahkamah Agung terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang. Hak uji tersebut dapat dilaksanakan baik terhadap materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.⁶¹

Meski demikian hak menguji peraturan perundang-undangan yang diberikan dan dilimpahkan konstitusi dan undang-undang kepada Mahkamah Agung sifatnya terbatas, tidak menyeluruh meliputi semua hak uji. Kewenangannya hanya meliputi kewenangan hak uji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang. Sehingga kewenangan hak menguji yang dimiliki Mahkamah Agung tidak menjangkau kepada menguji undang-undang dengan UUD NRI 1945, tetapi hanya menguji antara undang-undang dengan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, seperti menguji undang-undang dengan Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri atau Perda, dan sebagainya.

b. Mengadili Pada Tingkat Kasasi

Ketentuan Mahkamah Agung memeriksa perkara kasasi merupakan kekuasaan yang konstitusional berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945. Berdasarkan pasal tersebut, salah satu kewenangan konstitusional yang diberikan UUD NRI 1945 kepada Mahkamah Agung sebagai pelaksana kekuasaan

⁶¹*Ibid.*, hlm. 45

kehakiman adalah mengadili perkara pada tingkat kasasi. Kasasi dalam kamus istilah hukum disebutkan bahwa kasasi berasal dari *Cassatie* yang artinya; “pembatalan, pernyataan tidak berlakuknya keputusan hakim rendahan oleh Mahkamah agung, demi kepentingan kesatuan peradilan.

Ketentuan Penanganan Kasasi oleh Mahkamah Agung di pertegas dan diperjelas dalam Pasal 11 UU 4/2004 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menegaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan Pengadilan Negara Tertinggi dari keempat lingkungan Peradilan (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan TUN). Kemudian dalam Pasal 20 ayat (2) huruf a menegaskan kewenangan yang dimiliki Mahkamah Agung dalam kedudukan dan kapasitasnya sebagai Pengadilan Negara Tertinggi “Mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh Pengadilan disemua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain”

Landasan Pasal 24A ayat (1) UU NRI 1945 dan Pasal 20 ayat (2) huruf a UU 48/2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengandung pengertian bahwa; Pertama, menggariskan perkara yang dapat diperiksa pada tingkat kasasi hanya terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir disemua lingkungan peradilan yang berada dibawa Mahkamah Agung. Kedua, putusan yang dapat diperiksa Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi adalah yang berasal atau bersumber dari semua lingkungan peradilan yang berada dibawah Mahkamah Agung.

c. Kewenangan lainnya yang diberikan oleh Undang-Undang

Wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang diantaranya adalah memutus sengketa Pemilukada. Hal ini berdasarkan Pasal 106 ayat (1) UU 32/2004 tentang Pemda yang menyatakan bahwa “Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah”. Namun kewenangan ini kemudian dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 236C UU 12/2008 tentang perubahan kedua UU 32/2004 tentang Pemda. Selain itu, ada beberapa kewenangan Mahkamah Agung yang diberikan oleh Undang-undang sebagai bentuk konsekwensi amanat UUD Tahun 1945, diantaranya adalah:

- a. Mahkamah Agung bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus:
 - 1) permohonan kasasi;
 - 2) sengketa tentang kewenangan mengadili;
 - 3) permohonan peninjauan kembali putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁴⁸
- b. Mahkamah Agung memutus permohonan kasasi terhadap putusan Pengadilan Tingkat Banding atau Tingkat Terakhir dari semua Lingkungan Peradilan.
- c. Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

- d. Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.
- e. Mahkamah Agung melakukan pengawasan tertinggi terhadap penyelenggaraan peradilan pada semua badan peradilan yang berada di bawahnya dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman.
- f. Mahkamah Agung memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili:
 - 1. Antara Pengadilan di lingkungan Peradilan yang satu dengan Pengadilan di Lingkungan Peradilan yang lain;
 - 2. Antara dua Pengadilan yang ada dalam daerah hukum Pengadilan Tingkat Banding yang berlainan dari Lingkungan Peradilan yang sama;
 - 3. Antara dua Pengadilan Tingkat Banding di Lingkungan Peradilan yang sama atau antara lingkungan Peradilan yang berlainan.
- g. Mahkamah Agung berwenang memutus dalam tingkat pertama dan terakhir, semua sengketa yang timbul karena perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku.
- h. Mahkamah Agung memeriksa dan memutus permohonan peninjauan kembali pada tingkat pertama dan terakhir atas putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam Bab IV Bagian Keempat Undang-undang ini.

- i. Mahkamah Agung memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.
- j. Mahkamah Agung dan Pemerintah melakukan pengawasan atas Penasihat Hukum dan Notaris.
- k. Mahkamah Agung dapat memberikan pertimbangan-pertimbangan dalam bidang hukum baik diminta maupun tidak kepada Lembaga Tinggi Negara yang lain.

D. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

Pemilu adalah salah satu ciri yang harus ada pada negara demokrasi. Dengan demikian pemilu merupakan sarana yang penting untuk rakyat dalam kehidupan bernegara, yaitu dengan jalan memilih wakil-wakilnya yang pada gilirannya akan mengendalikan roda pemerintahan. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, dianggap mencerminkan dengan cukup akurat mencerminkan aspirasi dan partisipasi masyarakat.⁶²

Menurut Harris G. Warren, pemilu adalah kesempatan bagi para warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah dan memutuskan apakah yang mereka inginkan untuk dikerjakan oleh pemerintah. Dan dalam membuat keputusannya itu para warga negara menentukan apakah sebenarnya yang mereka inginkan untuk dimiliki. Sedangkan menurut A. Sudiharto, pemilu adalah sarana

⁶² Miriam Budirjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 461

demokrasi yang penting dan merupakan perwujudan yang nyata untuk keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan.⁶³

Berdasarkan pendapat tersebut maka dapat dikatakan bahwa pemilu merupakan suatu cara menentukan wakil-wakil yang akan menjalankan roda pemerintahan dimana pelaksanaan pemilu harus disertai dengan kebebasan dalam arti tidak mendapat pengaruh maupuntekanan dari pihak manapun juga. Semakin tinggi tingkat kebebasan dalam pelaksanaan pemilu maka semakin baik pula penyelenggaraan pemilu. Demikian juga sebaliknya, semakin rendah tingkat kebebasan maka semakin buruk pula penyelenggaraan pemilu. Hal ini menimbulkan anggapan yang menyatakan bahwa semakin banyak rakyat yang ikut pemilu maka dapat dikatakan pula semakin tinggi kadar demokrasi yang terdapat dalam menyelenggarakan pemilu.⁶⁴

Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan, Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten / Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No 10 tahun 2008).

⁶³ RamlanSurbakti, *Memahami Ilmu Politik*, PT.Grasindo, Jakarta, 1992, hlm. 15

⁶⁴ Syahrial Syarbaini, dkk, *Sosiologi dan Politik*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm.80

Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijaksanaan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Misalnya, rakyatlah yang harus menentukan atau turut menentukan atau memutuskan apakah suatu perbuatan tertentu akan ditetapkan sebagai suatu bentuk kejahatan yang dilarang atau tidak melalui wakil-wakil rakyat. Untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD maka rakyat sendirilah yang secara langsung harus menentukan melalui pemilihan umum yang bersifat langsung. Namun metode penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi Indonesia ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada pula yang bersifat tidak langsung atau (*indirect democracy*) atau biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*).

E. Tinjauan Umum Tentang Komisi Pemilihan Umum

1. Pengertian Komisi Pemilihan Umum

Dalam UU Nomor 15 tahun 2011 Pasal 1 ayat (6) dijelaskan bahwa Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan pemilu. Dalam pasal ini juga dijelaskan mengenai KPU Provinsi dan KPU Kabupaten atau Kota. Ayat (7) pasal ini menjelaskan bahwa KPU Provinsi adalah penyelenggara pemilu yang bertugas

melaksanakan pemilu di provinsi, sedang KPU Kabupaten/Kota adalah penyelenggara pemilu yang bertugas melaksanakan pemilu di kabupaten/kota (ayat (8)).

KPU merupakan salah satu lembaga negara yang bersifat independen. Lembaga independen adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk oleh pemerintah pusat, namun bekerja secara independen. Lembaga-lembaga lain yang bersifat independen antarlain seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya

KPU merupakan suatu komisi negara yang berposisi sebagai penunjang atas lembaga utama. Kedudukan KPU dengan demikian tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga negara yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Lembaga negara penunjang disebut pula auxiliary state body, sedang lembaga negara utama disebut pula main state organ. Dalam penyelenggaraan pemilu KPU bertugas dalam melaksanakan Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sebelum Pemilu 2004, anggota-anggotanya dapat diisi oleh unsur-unsur partai politik, namun setelah dikeluarkannya UU No. 4 tahun 2000 anggota KPU diharuskan non-partisipan.

Seiring berjalannya waktu, untuk meningkatkan kualitas pemilu salah satunya penyelenggaraan pemilu. KPU sebagai penyelenggara pemilu dituntut untuk independen dan non-partisipan. Untuk itulah terjadi beberapa revisi undang-undang tentang pemilu pasca Orde Baru. Sebelumnya penyelenggaraan pemilu

diatur dengan UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD, UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian muncul UU No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Menjelang pemilu 2009 dibuat pula UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disertai revisi undang-undang pemerintahan daerah yaitu UU No. 32 tahun 2004 direvisi dengan UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah. Terakhir DPR dan Pemerintah mensyahkan UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Dalam UU No. 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu diatur lebih lanjut mengenai badan-badan lain yang bertugas dalam mewujudkan pemilu yang Jurdil dan Luber.

2. Visi dan Misi Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Komisi Pemilihan Umum memiliki Visi: “Terwujudnya Komisi Pemilihan Umum sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki integritas, profesional, mandiri, transparan dan akuntabel, demi terciptanya demokrasi Indonesia yang berkualitas berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia . Visi tersebut kemudian dijabarkan menjadi 5 (lima) misi

1. Membangun lembaga penyelenggara Pemilihan Umum yang memiliki ompetensi, kredibilitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum;
2. Menyelenggarakan Pemilihan Umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, akuntabel, edukatif dan beradab;

3. Meningkatkan kualitas penyelenggaraan Pemilihan Umum yang bersih, efisien dan efektif;
4. Melayani dan memperlakukan setiap peserta Pemilihan Umum secara adil dan setara, serta menegakkan peraturan Pemilihan Umum secara konsisten sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku; dan
5. Meningkatkan kesadaran politik rakyat untuk berpartisipasi aktif dalam Pemilihan Umum demi terwujudnya cita-cita masyarakat Indonesia yang demokratis.

3. Fungsi, Wewenang, dan Tugas Komisi Pemilihan Umum

KPU memiliki tugas pokok sebagai penyelenggara pemilihan umum. Tugas ini diamanatkan oleh UUD 1945 Pasal 22 E ayat (5), disana diatur bahwa. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri . Dalam melaksanakan tugas pokoknya, KPU memiliki tugastugas dan wewenang-wewenang yang diatur dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum perubahan dari UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum. Adapun tugas, wewenang, dan kewajiban KPU yang diatur dalam UU No. 15 Tahun 2011 Pasal 8, yaitu:

- a. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti:
 - 1) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
 - 2) Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan Pemilu;
 - 3) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat
- b. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, seperti:
 - 1) Merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal;
 - 2) Melaksanakan sosialisasi penyelenggaraan Pemilu dan/atau yang berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU kepada masyarakat;
 - 3) Melakukan evaluasi dan membuat laporan setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu
- c. Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota, seperti:
 - 1) Menyusun dan menetapkan pedoman teknis untuk setiap tahapan pemilihan setelah terlebih dahulu berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
 - 2) Mengoordinasikan dan memantau tahapan pemilihan;
 - 3) Melakukan evaluasi tahunan penyelenggaraan pemilihan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia

Pengujian Undang-Undang merupakan suatu wewenang untuk menilai apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya, serta apakah suatu kekuasaan tertentu berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu.

Secara normatif, Mahkamah Konstitusi dapat dikatakan mempunyai kedudukan yang sederajat dan sama tinggi dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman (*Judiciary*) yang otonom dari organ-organ kekuasaan lain, yaitu Pemerintah (*Executive*), dan Lembaga Permusyawaratan dan Dewan Perwakilan (Legislative). Kedua Mahkamah ini sama-sama berkedudukan hukum di Jakarta sebagai ibukota negara Republik Indonesia. Salah satu kewenangan kedua lembaga tersebut adalah sebagai pelaku kehakiman adalah memiliki kewenangan *judicial review*, yakni menguji peraturan perundang-undangan dengan batu uji peraturan perundang-undangan yang derajatnya lebih tinggi. Bedanya, MA menguji produk hukum dibawah Undang-Undang Dasar sebagaimana diatur dalam Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, menyatakan:

Permohonan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang diajukan langsung oleh pemohon atau kuasanya kepada Mahkamah Agung, dan dibuat secara tertulis dalam bahasa Indonesia.⁶⁵

Secara umum, Mahkamah Agung dapat digambarkan sebagai puncak peradilan yang berkaitan dengan tuntutan perjuangan keadilan bagi orang per orang ataupun subyek hukum lainnya, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang perorang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas.

Sedangkan MK menguji UU terhadap UUD 1945, kewenangan MK ini sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945, yang menyatakan;

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”.⁶⁶

Secara garis besar, tugas normatif Mahkamah Konstitusi terdapat dalam UUD 45 Pasal 24C Ayat (1) dan (2), yaitu mengadili perkara-perkara yang pada umumnya menyangkut persoalan- persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat *dauerhaftig*.⁶⁷ Mahkamah Agung hakikatnya adalah ‘*Court of Justice*’, sedangkan Mahkamah Konstitusi adalah ‘*Court of Law*’, yang satu mengadiliketidakadilan untuk mewujudkan keadilan, sedangkan yang kedua mengadili sistem hukum dan sistem keadilan itu

⁶⁵ Pasal 31 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman

⁶⁶ Pasal 24C Undang-Undang Dasar 1945

⁶⁷ Maria Faida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 1998, hlm 14

sendiri. Disamping itu, MA sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sekomplek MA yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya berwenang secara vertikal dan horizontal dimana mencakup empat lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usahanegara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

Hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung dalam hal materi perkara pengujian undang-undang adalah setiap perkara yang telah diregistrasi oleh MK wajib diberitahukan kepada MA agar pemeriksaan atas perkara pengujian peraturan di bawah undang-undang yang bersangkutan oleh Mahkamah Agung dihentikan sementara sampai putusan atas perkara pengujian undang-undang yang bersangkutan dibacakan oleh MK. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi pertentangan antara pengujian Undang-Undang yang dilakukan oleh MK dengan pengujian peraturan di bawah undang-undang yang dilakukan oleh MA.

Untuk menghindari masalah yang ditimbulkan, Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi, mengatur mekanisme penyelesaiannya, yaitu:

“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Konstitusi wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada Putusan Mahkamah Konstitusi”.

Salah satu contohnya yaitu ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Mahkamah Konstitusi sendiri pernah diuji di Mahkamah Kontitusi dalam perkara Nomor: 74/PUU-X/2012. Permohonan pengujian Pasal 55 ini karena para pemohon *judicial review* di Mahkamah Konstitusi adalah para pemohon yang mengajukan permohonan hak uji materil di Mahkamah Agung atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1871/Menkes/Per/IX/2011 tentang pencabutan Peraturan Menteri Nomor 339/Menkes/Per/V/1989 tentang pekerjaan Tukang Gigi terhadap Pasal 59 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), serta Pasal 61 ayat (1) dan ayat (2), Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan yang telah didaftarkan ke Mahkamah Agung pada tanggal 7 Juni 2012 dengan register Nomor 24P/Hum/Tahun 2012.⁶⁸

Selanjutnya pada pemohon mendapatkan surat dari Mahkamah Agung Nomor MA/PANMUD-TUN/VI/82/2012, tertanggal 11 Juni 2012 yang menyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang kesehatan saat ini sedang diuji di Mahkamah Konstitusi. Dengan merujuk pada Pasal 55 UU MK, maka Mahkamah Agung dalam surat tersebut menyatakan wajib menghentikan proses pengujian tersebut sampai dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi. Dengan dihentikannya proses pengujian permohonan hak uji materil, para pemohon merasa dirugikan atas berlakunya pasal tersebut.⁶⁹

Seperti uraian tersebut diatas menjadi dasar hubungan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan. Keutuhan sistem hukum dalam suatu negara merupakan hal

⁶⁸Imam Soebechi, *Op.,Cit*, hlm. 162-163.

⁶⁹*Ibid.*, hlm. 163.

penting dalam rangka menjamin kepastian hukum yang adil sebagai hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu penghentian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang oleh Mahkamah Agung menunggu Putusan Mahkamah Konstitusi adalah bertujuan untuk menjaga keutuhan sistem hukum tersebut dan merupakan upaya mencapai kepastian hukum.⁷⁰

UUD 1945 sebenarnya telah menentukan secara limitatif kewenangan MK dalam menguji peraturan perundang-undangan. Kewenangan dimaksud menyatakan, MK hanya menguji UU terhadap UUD 1945, kemudian pengujian peraturan perundang-undangan dibawah UU yang bertentangan terhadap UU menjadi kewenangan MA. Pengujian yang dilakukan oleh kedua institusi diatas bukan tanpa alasan, yaitu MK untuk UU terhadap UUD 1945, dan MA untuk peraturan dibawah UU terhadap UU. Adapun alasan yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan melalui dua lembaga tersebut adalah: *kesatu*, memberikan keleluasaan dan percepatan proses perkara di peradilan; *kedua*, pengujian yang diserahkan seluruhnya kepada MK akan menyebabkan proses persidangan lebih panjang sehingga dapat mengganggu peradilan yang cepat dan sederhana; *ketiga*, ada kesulitan di dalam praktek apabila hak uji materiil dibawah UU itu dipisahkan dari MA.

Akan tetapi, adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan tidak menimbulkan masalah. Sri soemantri menegaskan, ada kaitan antara UU dan peraturan dibawahnya. Berdasarkan ketentuan yang ada jika PP, Perpres, Perda

⁷⁰*Ibid.*, hlm. 164.

bertentangan dengan UU maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, jika UU yang digunakan untuk menguji sedang diuji di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini akan berbeda jika pengujian peraturan perundang-undangan itu dilakukan satu atap, karena kondisi diatas dapat segera diatasi dan ditangani langsung, Mahkamah Konstitusi dapat mendahulukan pengujian UU terhadap UUD 1945 dan apabila UU tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka menjadi tidak relevan permohonan untuk menguji PP, karena UU yang dijadikan hukum pembuatan PP tidak dapat lagi berlaku.⁷¹ Walaupun sesungguhnya kekhawatiran munculnya problematika pengujian tersebut telah diantisipasi dengan pengaturan dalam Pasal 55 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah 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’.

Sementara itu Jimly Assiddiqie mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karenadapat menimbulkan perdedaan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.

⁷¹ Jimly Assiddiqie, *Op., Cit*, hlm.189

Terhadap fakta bahwa *judicial review* dilakukan oleh 2 (dua) lembaga yakni MA dan MK, terdapat kemungkinan munculnya problema-problema potensial dalam praktik yang justru akan kontraproduktif terhadap tujuan hukum dan maksud hakiki dari diakomodirnya mekanisme *judicial review*. Tim mencatat terdapat sekurang-kurangnya 2 (dua) problem potensial tersebut, yaitu:⁷²

1. Ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK

Efek samping dari mekanisme *judicial review* dilakukan oleh dua lembaga berbeda, sementara peraturan perundang-undangan berkaitan normatif secara vertikal adalah sangat mungkin kedua lembaga menggunakan tolok ukur hukum berbeda. Konsekuensinya, sangat mungkin putusan kedua lembaga tersebut, terutama ketika peraturan perundang-undangan yang diuji terkait, nantinya tidak sinkron. Dalam artian, semangat dan argumentasi yang melandasi putusan-putusan tersebut berbeda secara diametral. Ketidaksinkronan demikian bukan hanya memengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan, tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA.

Sebagai contoh, pada tahun 2009 yang lalu, melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 bertanggal 18 Juni 2009, MA menyatakan menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)

⁷²Doni Silalahi, Kewenangan Yudisial Review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang, <https://media.neliti.com/.../209848-kewenangan-yudisial-review-mahkamah-agun.pdf>, diakses pada tanggal 28 Desember 2018

Nomor 15 Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumpulan Hasil Pemilihan Umum, Tatacara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU Nomor 10 Tahun 2008 (UU 10/2008).

Dalam waktu tidak terlalu lama, MK melalui Putusan Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat. Keduapasal tersebut terkait dengan mekanisme hukum dalam perhitungan kursi tahap II. Dengan demikian MK mengukuhkan pasal tersebut sepanjang sesuai ketentuan yang ditetapkan MK sekaligus mementahkan Putusan MA terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua. Tentu saja kemudian, Putusan MK yang diberlakukan.⁷³

Pertimbangan hukum putusan, majelis hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa:

“Oleh sebab itu meskipun UU MK menentukan putusan Mahkamah bersifat prospektif akan tetapi untuk perkara *a quo*, karena sifatnya yang khusus, maka putusan *a quo* harus dilaksanakan berlaku surat untuk pembagian kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pemilu legislatif tahun 2009 tanpa ada kompensasi atau ganti rugi atas akibat-akibat yang terlanjur ada dari peraturan-peraturan yang ada sebelumnya”.

“Menimbang bahwa dalam putusan *a quo* Mahkamah tidak menilai atau menguji baik putusan mahkamah agung maupun peraturan komisi pemilihan umum. Mahkamah Agung yang telah melakukan pengujian terhadap peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 15 tahun 2009 telah melakukan

⁷³*Ibid.*,

tindakan menurut kewenangannya, begitu pula komisi pemilihan umum telah melakukan regulasi menurut kewenangannya. Meskipun demikian karena pasal 205 ayat (4), Pasal 211 ayat (3), dan Pasal 212 ayat (3) UU No. 10 tahun 2008 telah dinilai oleh Mahkamah sebagai konstitusional bersyarat, maka dengan sendirinya semua isi peraturan atau putusan pengadilan yang tidak sesuai dengan putusan ini menjadi tidak berlaku karena kehilangan dasar pijakannya”.

Terhadap realitas demikian, ada kondisi dimana Putusan MK tidak sinkron dengan Putusan MA. Dalam *judicial review* yang dilakukan kedua lembaga, Pasal 205 ayat (4) UU 10/2008 ternyata ditafsirkan secara berbeda. MA memberi tafsir ketentuan tersebut dalam posisinya sebagai dasar pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009. Namun, MK menafsirkan ketentuan tersebut secara berbeda pada saat melakukan *judicial review* UU10/2008 terhadap UUD 1945. Oleh karena kemudian Putusan MK yang diberlakukan, maka Putusan MA seolah „dimentahkan”, sehingga sempat muncul anggapan telah terjadi praktik dimana Putusan MK seolah-olah „menganulir” Putusan MA, meskipun sesungguhnya rasionalitas tidaklah demikian. Karena yang terjadi ialah, ketentuan dalam UU 10/2008 yang menjadi dasar pengujian Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dalam *judicial review* MA dimaknai berbeda oleh MK, maka Putusan MA kehilangan legalitas dan tidak relevan lagi diterapkan. Kalau Putusan MK dapat menganulir Putusan MA, berarti kedudukan MK lebih tinggi dari MA. Padahal dalam struktur ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945, MA dan MK ditentukan sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang memiliki kedudukan sejajar. Karena itulah, secara hukum, Putusan MA dan Putusan MK berada pada posisi yang setara sehingga tidak dapat saling menganulir.

2. Proses *judicial review* memungkinkan dihentikan untuk sementara

Suatu perkara *judicial review* yang sedang diproses di MA dapat atau memungkinkan untuk dihentikan karena keberadaan ketentuan Pasal 55 UU MK yang menyatakan:

Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah 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.

Keberadaan ketentuan tersebut Pasal 55 MK dapat dianggap menghalangi atau setidaknya menghambat proses peradilan. Jadi, jika ada yang berkeinginan menghambat atau menghentikan sementara *judicial review* di MK, cukup dengan mengajukan permohonan pengujian UU yang menjadi dasar *judicial review* tersebut ke MK. Atas dasar itu, *judicial review* di MA tidak dapat dilanjutkan prosesnya, setidaknya menanti sampai dengan keluarnya Putusan MK atas *judicial review* UU dimaksud.⁷⁴

Oleh karenanya, ada usulan agar Pasal 55 UU MK tersebut di-*judicial review* agar tidak menghambat *access to justice* para pencari keadilan di MA terkait dengan perkara *judicial review* peraturan perundang-undangan di bawah UU. Namun jika tidak berhati-hati, usulan tersebut justru akan kontradiktif dengan kehendak untuk mewujudkan harmonisasi Putusan MA dan Putusan. Jika pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan MA berjalan terus atau tidak dihentikan padahal undang-undang yang

⁷⁴*Ibid.*,

menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian MK, sangat mungkin membuka peluang ketidaksinkronan putusan kedua lembaga.

Jadi berdasarkan pembahasan tersebut di atas maka dapat penulis katakan bahwa Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA kemudian proses *judicial review di MA* memungkinkan dihentikan untuk sementara apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi.

B. Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota.

Konstitusi bukanlah undang-undang biasa. Ia tidak ditetapkan oleh lembaga legislatif yang biasa, tetapi oleh badan yang lebih khusus dan lebih tinggi kedudukannya. Jika norma hukum yang di dalamnya bertentangan dengan norma hukum yang terdapat dalam undang-undang, maka ketentuan undang-undang

dasar itulah yang berlaku, sedangkan undang-undang harus memberikan jalan untuk itu (*it prevails and the ordinary law must give way*). Konstitusi merupakan hukum yang paling tinggi serta paling fundamental sifatnya, karena konstitusi merupakan sumber legitimasi atau landasan otorisasi bentuk-bentuk hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufentheori*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).

Salah satu prinsip penting dari Negara Hukum adalah jaminan penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yang merdeka, bebas dari pengaruh kekuasaan lainnya untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Baik dalam doktrin maupun menurut hukum, kekuasaan kehakiman dipegang dan dijalankan badan peradilan. Di Indonesia dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 dijelaskan bahwa, Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan

militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁷⁵

Demokrasi telah dianggap sebagai sebuah instrumen penting dalam menjalankan sebuah konsepsi negara yang ideal untuk menjawab persoalan tentang penegakan kekuasaan rakyat. Indonesia yang secara eksplisit memahami akan pentingnya sebuah kedaulatan rakyat dan turut melaksanakan demokrasi dengan variannya tersendiri. Sebuah demokrasi yang terus tumbuh dan berkembang dalam proses transisi politiknya akan mengalami pendewasaan perilaku politik negara dan rakyatnya yang diharapkan akan bermuara pada sebuah kondisi perpolitikan yang ideal. Indonesia sebagai negara yang menganut paham demokrasi, dituntut untuk bisa melaksanakan proses lahirnya demokrasi itu sendiri dengan memegang pada asas-asas kedaulatan yang sepenuhnya dikendalikan oleh rakyat. Demokrasi juga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, cara pemerintahan ini memberikan hak kepada semua rakyat untuk ikut memerintah.⁷⁶

Perubahan UUD 1945 telah melahirkan lembaga baru di bidang kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 ayat (2), yang berbunyi sebagai berikut: Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, lingkungan Peradilan Agama, lingkungan Peradilan Militer, lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

⁷⁵Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005, hlm. 197

⁷⁶ Suparto, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2016, hlm. 88

Karena ujung tombak lembaga peradilan adalah hakim termasuk didalamnya hakim konstitusi maka kualitas hakim menjadi sangat menentukan bagaimana peran lembaga peradilan secara keseluruhan dalam mewujudkan praktek penegakan hukum yang mengedepankan aspek keadilan. Untuk mendukung hal tersebut, dibutuhkan mekanisme yang tepat dalam rangka menjaga dan mengawal hakim agar tetap *on the track* menjalankan fungsi lembaga peradilan, sehingga menjadi instrumen demokrasi yang benar-benar bermanfaat bagi rakyat. Agar tetap *on the track*, maka hakim, hakim agung dan hakim konstitusi perlu diawasi, baik melalui mekanisme internal maupun eksternal.⁷⁷

Kalau dilihat tugas dan fungsinya ada pemisahan yang jelas antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, karena pada hakikatnya, keduanya memang berbeda. Mahkamah Agung lebih merupakan pengadilan keadilan (*court of justice*), sedangkan Mahkamah Konstitusi lebih berkenaan dengan lembaga pengadilan hukum (*court of law*). Memang tidak dapat dibedakan seratus persen dan mutlak sebagai ‘*court of justice*’ versus ‘*court of law*’. Semula, formula yang Jimly usulkan adalah seluruh kegiatan ‘*judicial review*’ diserahkan kepada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi mengenai perkara-perkara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warganegara. Akan tetapi, nyatanya UUD 1945 tetap memberikan kewenangan pengujian terhadap peraturan di bawah undang-undang kepada Mahkamah Agung. Dipihak lain, Mahkamah Konstitusi juga diberi tugas dan kewajiban memutus dan membuktikan unsur kesalahan dan

⁷⁷Suparto, *Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik Danperilaku Hakim Konstitusi Di Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Volume 01, Nomor 01, 2013, hlm. 5

tanggung jawab pidana Presiden dan/atau Wakil Presiden yang menurut pendapat DPR telah melakukan pelanggaran hukum menurut UUD. Dengan kata lain, Mahkamah Agung tetap diberi kewenangan sebagai ‘court of Law’. Sementara itu, Mahkamah Konstitusi tetap diberi tugas yang berkenaan dengan fungsinya sebagai ‘court of justice’ disamping fungsi utamanya sebagai ‘ court of law’. Artinya, meskipun keduanya tidak dapat dibedakan seratus persen antara ‘court of law’ dan ‘court of justice’, pada hakikatnya penekanan fungsi hakiki keduanya memang berbeda satu sama lain. Mahkamah Agung lebih merupakan ‘court of justice’, daripada ‘court of law’ Mahkamah Konstitusi lebih merupakan ‘court of law’ daripada ‘court of justice’. Keduanya sama-sama merupakan pelaku kekuasaan kehakiman menurut ketentuan Pasal 24 Ayat (2) UUD 1945.

Penempatan dua lembaga dalam pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia, ternyata dalam praktiknya menimbulkan persoalan besar, kendatipun obyek pengujian masing-masing dari lembaga tersebut berbeda. Oleh karenanya, solusinya adalah pengujian satu atap terhadap peraturan perundang-undangan itu. Adapun lembaga yang ditempatkan pengujian satu atap itu adalah MK dengan pertimbangan yaitu mengurangi beban kerja MA, meneguhkan MK sebagai *court of law*, dan pertimbangan keterbukaan selama ini di MK baik dalam hal persidangan maupun akses terhadap putusan. Tentunya penempatan kewenangan satu atap ini dilakukan melalui amandemen kelima terhadap UUD 1945.⁷⁸

Di samping sebagai bentuk upaya mengantisipasi beberapa persoalan yang telah terjadi di masa lalu itu sehingga tidak lagi terjadi di masa yang akan datang

⁷⁸Wira Atma Hajri & Rahdiansyah, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia: Persoalan Dan Jalan Keluarnya*, UIR Law Review Volume 02, Nomor 01, April 2018, hlm.242.

ataupun pertentangan Perpres dan Perda secara langsung terhadap UUD 1945, tetapi juga untuk menyesuaikan dengan hierarki peraturan perundang-undangan di masa yang akan datang. Sebab, sejarah mencatat bahwa setiap hierarki peraturan perundang-undangan memiliki rezimnya masing-masing, yaitu melalui rezimnya Tap Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) No.XX/MPRS/1966, Tap MPRS No.XX/MPRS/1966, Tap MPR No.III/MPR/2000, Undang-Undang No. 10 Tahun 2004, dan yang berlaku saat ini “rezim” hierarkhi Undang-Undang No. 12 Tahun 2011.⁷⁹

Perihal rezim “rezim” hierarki peraturan perundang-undangan adalah suatu hal yang tidak bisa dipisahkan dari pengujian peraturan perundang-undangan. Persoalan kekosongan hukum lembaga mana yang menguji Tap MPR seperti yang terjadi hari ini, tidak mungkin terjadi bilamana ada pengujian satu atap. Sebab, bilamana pengujian itu dengan model pengujian satu atap, berubahpun “rezim” hierarki peraturan perundang-undangan, pastinya semua jenis peraturan perudagan-undangan berada di bawah UUD 1945. Namun, ketika masih mempertahankan dengan model dualisme hari ini, dikemudian hari berubah lagi rezim hierarki peraturan perundang-undangan, memungkinkan memunculkan persoalan lagi. Misalkan, bagaimana jika di masa yang akan datang Perppu kembali ditempatkan di bawah undang-undang. Tentu saja menjadi kewenangan pengujian dari MA, bukan MK lagi. Sebab, lembaga yang berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang adalah MA.

⁷⁹*Ibid.*, hlm.240.

Pembagian tugas dibidang pengujian peraturan (*justice review*) atas peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi menurut Jimly, sama sekali tidakideal karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan dibawah kewenangan Mahkamah konstitusi. Pada mulanya memang tidak dikenal adanya Mahkamah Konstitusi. Bahkan keberadaan Mahkamah Konstitusi itu sendiri di dunia memang dapat dikatakan relatif masih baru. Oleh karena itu, ketika UUD 1945 dirumuskan, gagasan Mahkamah Konstitusi ini belum muncul. Perdebatan yang muncul ketika merumuskan UUD 1945 adalah perlu tidaknya UUD 1945 mengakomodir gagasan hak uji materiil kedalam kekuasaan kehakiman. Namun, dikalangan Negara-negara demokrasi baru, terutama dilingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima. Dalam prakteknya tidak ada keseragaman di Negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing Negara. Ada konstitusi Negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi kedalam Mahkamah Agung, ada pula

konstitusi Negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.⁸⁰

Namun, dikalangan Negara-negara demokrasi baru, terutama dilingkungan Negara-negara yang mengalami perubahan dari otoritarian menjadi demokrasi pada perempatan terakhir abad ke-20, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi ini menjadi sangat populer. Oleh karena itu, setelah Indonesia memasuki era reformasi dan demokratisasi dewasa ini, ide pembentukan Mahkamah Konstitusi itu menjadi sangat luas diterima. Dalam prakteknya tidak ada keseragaman di Negara-negara di dunia ini mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi, melainkan disesuaikan dengan sejarah dan kebutuhan masing-masing Negara. Ada konstitusi Negara yang menyatukan fungsi Mahkamah Konstitusi kedalam Mahkamah Agung, ada pula konstitusi Negara yang memisahkannya sehingga dibentuk dua badan kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.⁸¹

Terkait dengan kekuasaan kehakiman ada beberapa prinsip yang harus dijalankan, salah satunya adalah prinsip imparisial atau tidak memihak. Prinsip imparisial atau tidak memihak merupakan suatu bentuk pengertian dasar dari independensi kekuasaan kehakiman. Hakim haruslah tidak memihak dan bebas dalam menentukan fakta serta menerapkan hukum berdasarkan faktafakta tanpa dipengaruhi oleh pihak manapun juga, sehingga dengan demikian prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka akan terwujud. Independensi kekuasaan kehakiman mempunyai dua aspek, yaitu eksternal dan internal. Independensi

⁸⁰Suparto, *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2017, hlm. 44

⁸¹Suparto, Pengujian UU No. 27 Tahun 2009 Dan UU NO. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD & DPRD (MD3) Sebagai Upaya DPD Untuk Mengembalikan Kewenangan Konstitusionalnya. *UIR Law Review, Volume 01*(Nomor 01), 2016, hlm. 116

eksternal mensyaratkan agar lembaga kekuasaan kehakiman harus independen terhadap semua institusi dari luar, termasuk legislatif, eksekutif, partai politik, profesi hukum lain, pers, masyarakat sipil, pihak yang berperkara, dan lainlain kekuatan dari luar kekuasaan kehakiman yang dapat melanggar otonomi kekuasaan kehakiman secara kolektif maupun individu hakim tersebut. Independensi internal bermakna bahwa hakim haruslah independen dari rekan sejawatnya, secara horizontal maupun vertikal (atasannya), dan bahkan dari keinginan atau kepentingan pribadinya.⁸²

Pada 2 Juli 2018, MA telah menetapkan putusan permohonan uji materi Pasal 4 ayat (3) PKPU terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu (UU Pemilu). Dalam putusannya MA mengabulkan permohonan keberatan hak uji materi dari Pemohon Jumanto yang menyatakan Pasal 4 ayat (3) PKPU, sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dengan UU Pemilu juncto UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara substansi putusan MA tersebut dapat dipahami yaitu: Pertama, ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu tidak ada norma atau aturan larangan mencalonkan diri bagi Mantan Terpidana Korupsi sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 4 ayat (3). Kedua, norma atau aturan larangan mencalonkan diri bagi Mantan Terpidana Korupsi yang terdapat dalam PKPU bertentangan dengan Pasal 12 huruf d UU No. 12 Tahun 2011 yang menentukan, “peraturan di bawah undang-undang berisi materi untuk menjalankan undang-

⁸²Suparto, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*. Jakarta: Bina Karya (BIKA), 2016, hlm. 117

undang sebagaimana mestinya”. Komisi Pemilihan Umum telah membuat ketentuan yang tidak diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di atasnya. Implikasi dari putusan MA tersebut, KPU perlu melakukan revisi terhadap PKPU agar Pemilu 2019 tidak menimbulkan permasalahan terkait dengan pemilihan caleg mantan narapidana korupsi.

Imparsialitas hakim harus terlihat pada gagasan bahwa para hakim akan mendasarkan putusannya pada hukum dan fakta-fakta dipersidangan, bukan atas dasar keterkaitan dengan satu pihak yang berperkara, bukan pula menjadi pemutus perkaranya sendiri. Imparsialitas proses peradilan hanya dapat dilakukan, jika hakim dapat melepaskan diri dari konflik kepentingan atau faktor semangat pertemanan (*collegial*) dengan pihak yang berperkara, karenanya hakim harus mengundurkan diri dari proses persidangan jika melihat adanya potensi imparsialitas. Argumentasi ini menegaskan bahwa hakim dalam pelaksanaan peradilan tidak boleh menyimpangi asas *nemo iudex in propria causa*⁸³

Menurut Moh. Mahfud MD, seharusnya mengenai kompetensi dua lembaga kekuasaan kehakiman (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi) itu adalah sebagai berikut:

- (1) Idealnya, Mahkamah Konstitusi menangani “konflik peraturan perundang-undangan” guna menjamin konsistensi semua peraturan perundang-undangan. Lembaga ini sebaiknya hanya memeriksa konflik peraturan perundang-undangan mulai dari yang paling tinggi sampai yang paling

⁸³ Ellydar Chaidir, Suparto dan *Perlunya Pengawasan Terhadap Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi Dalam Rangka Menjaga Martabat Dan Kehormatannya (The Need For Supervision On Constitutional Court Judges' Code Of Ethics & Behavior In Order To Uphold Their Dignity And Honor)*. *UIR Law Review*, Volume 01(Nomor 02), 2017 hlm. 117

rendah derajatnya. Oleh sebab itu, kewenangan uji materi peraturan perundang-undangan dibawah UU terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi seharusnya diberikan pada Mahkamah Konstitusi.

- (2) Idealnya, Mahkamah Agung menangani “konflik antar orang dan/ atau badan hukum dan/ atau lembaga”, termasuk konflik tentang hasil pemilu, konflik antar lembaga Negara, perkara pembubaran parpol, dan pernyataan DPR bahwa Presiden/Wapres tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden baik karena pelanggaran atas hal-hal tertentu yang ditentukan di dalam UUD maupun karena terjadinya sesuatu yang menyebabkannya tidak lagimemenuhi syarat.⁸⁴

Mekanisme *judicial review* peraturan perundang-undangan di indonesia tidak dilakukan satu atap, tetapi dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Hal ini demikian memungkinkan terjadinya irisan pengujian yaitu undang-undang-undang yang menjadi batu uji dalam pengujian di Mahkamah Agung dilakukan pengujian di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini terdapat kemungkinan yaitu:

1. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi setelah putusan hak uji materil di Mahkamah Agung dapat menimbulkan putusan Mahkamah Konstitusi sejalan atau berbeda dengan putusan Mahkamah Agung.

Setelah Mahkamah Agung memutuskan perkara hak uji materil, dimungkinkan para pihak mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi terhadap undang-undang yang dijadikan batu uji atau alat uji,

⁸⁴Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. Hlm. 137, dikutip di dalam Suparto, *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2017, hlm. 45

maka hal ini memungkinkan terjadinya, putusan MK tidak bertentangan dengan putusan HUM oleh Mahkamah Agung dan terjadinya perbedaan putusan.

2. Pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada saat undang-undang tersebut digunakan batu uji di Mahkamah Agung.⁸⁵

Adanya dua lembaga yang melakukan pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia mengakibatkan beragam persoalan terutama dalam hal kepastian hukum, kewibawaan kelembagaan, dan kekosongan hukum. Dari sisi kepastian hukum, putusan mana yang harus diikuti, putusan Mahkamah Agung atau putusan Mahkamah Konstitusi. Ketika Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang batu ujinya adalah obyek pengujian Mahkamah Konstitusi, bukan berarti kedudukan Mahkamah Konstitusi lebih tinggi dibandingkan Mahkamah Agung. Dari sisi kewibawaan, pengabaian terhadap putusan Mahkamah Agung seperti halnya dulu pernah dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum, tentu saja ini mengusik kewibawaan Mahkamah Agung. Bagaimana pula putusan lembaga sebesar Mahkamah Agung tidak dijalankan oleh Komisi Pemilihan Umum. Persoalan dikarenakan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan tafsiran yang berbeda terhadap undang-undang yang dijadikan sebagai batu uji oleh Mahkamah Agung, itu urusan lain.

⁸⁵Imam Soebechi, *Op.,Cit.*, 151-152.

Dari sisi kekosongan hukum, misalkan tidak adanya lembaga peradilan yang berwenang untuk menguji Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.⁸⁶

Kekuasaan kehakiman menyebutkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.⁸⁷ Hakim berkewajiban mengetahui dan mendalami serta melaksanakan tugas pokok sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya hukum acara, agar dapat menerapkan hukum secara benar dan dapat memenuhi rasa keadilan bagi setiap pencari keadilan.⁸⁸

Dalam putusannya MA menyatakan bahwa larangan mantan narapidana korupsi maju sebagai caleg, bertentangan dengan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu, yang menyatakan bahwa bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah Warga Negara Indonesia dan harus memenuhi persyaratan yaitu “tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana” Terhadap putusan MA tersebut apabila dicermati, pengaturan

⁸⁶Wira Atma Hajri & Rahdiansyah, *Op., Cit.*, hlm.235.

⁸⁷Suparto, *Penerapan Hukum Islam Di Pemerintah Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) Dalam Sistem Hukum Indonesia*. Dalam M. Syahrur, *Bunga Rampai Sistem Pemerintahan Islam* (hal. 1-33). Pekanbaru: UIR Press, 2010, hlm. 22.

⁸⁸*Mengkritisi Putusan Mahkamah Agung Tentang Hak Uji Materiil Surat Keputusan Bersama (SKB) Ketua Mahkamah Agung dengan Ketua Komisi Yudisial Tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim*. Dalam H. A. Syafrinaldi, *Problematika Hukum Indonesia (Teori Dan Praktek)* (hal. 85-98). Depok: Rajawali Press, 2018. hlm. 89

terkait substansi pasal mantan narapidana maju sebagai caleg sebenarnya telah ada putusan sebelumnya yakni pada putusan MK No. 42 Tahun 2015. Putusan MK ini menegaskan bahwa Pasal 7 huruf g UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No.1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang ialah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945) secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.” MK dalam pertimbangannya juga memperhatikan hasil putusan MK sebelumnya, yakni Putusan MK No. 4 Tahun 2009 yang telah memberi ruang kepada mantan narapidana untuk proses adaptasi dengan masyarakat sekurang-kurangnya lima tahun setelah narapidana menjalani masa hukumannya sebagai pembuktian dari mantan narapidana tersebut telah berkelakuan baik dan tidak mengulang perbuatan pidana.

Dengan demikian Ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu sebenarnya telah mempertimbangkan dan menjadikan Putusan MK tersebut sebagai rujukan dalam pengaturan pasal terkait mantan narapidana maju sebagai caleg. Untuk itu, putusan MA yang menyatakan Pasal 4 ayat (3), sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dengan Pasal 240 ayat (1) huruf g UU Pemilu sejalan dengan substansi norma dalam Putusan MK No. 42 Tahun 2015 dan Putusan MK No. 4 Tahun 2009.

Pertimbangan MA yang menyatakan penyelenggaraan Pemilu yang adil dan berintegritas sebagaimana menjadi semangat PKPU (objek hak uji materi) merupakan sebuah keniscayaan bahwa pencalonan anggota legislatif harus berasal dari figur yang bersih dan tidak pernah memiliki rekam jejak cacat integritas. Namun pengaturan terhadap pembatasan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam undang-undang, bukan diatur dalam peraturan perundangundangan di bawah undang-undang in casu PKPU. Terkait hal ini terdapat ketidaksinkronan norma hukum antara PKPU dengan UU Pemilu. PKPU secara norma tetap membatasi hak politik mantan narapidana korupsi untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Sementara UU Pemilu secara normatif tidak membatasi hak politik mantan narapidana untuk mendaftar sebagai calon legislatif. Dalam kerangka hierarki norma hukum, sebagai peraturan hukum yang lebih rendah, PKPU semestinya tidak boleh bertentangan dengan norma hukum dalam peraturan yang lebih tinggi, yakni UU Pemilu. Hal itu merupakan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundangundangan. Dengan demikian dapat dipahami pertimbangan MA yang menyatakan PKPU tidak sejalan, berbenturan, atau tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundangundangan yang baik, sebagaimana yang dijelaskan dalam UU No. 12 Tahun 2011.

Dalam sistem hierarki perundang-undangan bahwa suatu norma tidak boleh bertentangan dengan norma yang ada di atasnya. Oleh karena itu, pembentukan peraturan semestinya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Mengenai hal ini Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto menegaskan bahwa pembentukan peraturan haruslah memperhatikan asas-asas peraturan perundangan

yang salah satunya yaitu “UndangUndang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula” atau Lex superior derogat legi inferiori.

Selain itu, dalam prinsip pemilu demokratis, harus dijamin bahwa warga negara mempunyai hak untuk memilih (right to be vote) dan hak untuk dipilih (right to be candidate). Apabila hak pilih memang mau dibatasi terdapat prinsip bahwa peniadaan hak pilih itu hanya karena pertimbangan ketidakcakapan misalnya karena faktor usia (masih di bawah usia) dan keadaan sakit jiwa, serta ketidakmungkinan (impossibility) misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Berdasarkan pertimbangan hukumnya tersebut, MA mengabulkan permohonan keberatan hak uji materiil dari Pemohon Jumanto tersebut dan menyatakan Pasal 4 ayat (3) PKPU sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yaitu dengan UU Pemilu juncto UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan. Dengan demikian, PKPU oleh karena itu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum.

Putusan MA menimbulkan implikasi dan dampak yang cukup besar karena dengan Putusan MA tersebut, tidak hanya mantan narapidana korupsi yang bisa menjadi caleg pada Pemilu 2019, namun juga narapidana kasus lainnya. Dengan kata lain batalnya Pasal 4 ayat (3) PKPU berakibat pada diperbolehkannya tidak hanya bagi mantan narapidana korupsi, namun juga bagi pelaku kejahatan seksual terhadap anak, dan bandar narkoba yang dapat maju sebagai caleg. Terkait dengan putusan MA, KPU sudah membuat Surat Edaran kepada KPU provinsi,

kabupaten/ kota bahwa bagi caleg yang terindikasi mantan napi (korupsi), diperbolehkan dimasukkan kembali. diperbolehkan dimasukkan kembali. Implikasi dari putusan MA tersebut, KPU harus melakukan penyesuaian antara PKPU dengan isi putusan MA dengan melakukan revisi PKPU terhadap pasal yang membatalkan larangan mantan napi korupsi maju sebagai caleg. Revisi PKPU harus segera diselesaikan m e n g i n g a t p e r m o h o n a n keberatan hak uji materiil atas PKPU mempunyai kekhususan dibandingkan permohonan hak uji materiil atas peraturan perundangundangan di bawah undangundang lain pada umumnya, karena menurut ketentuan Pasal 76 ayat (4) UU Pemilu dibatasi oleh tenggang waktu karena terkait dengan jadwal pentahapan pemilihan umum. Selain itu, apabila permohonan ini diputus setelah jadwal yang ditentukan maka putusan tersebut tidak memberikan manfaat bagi pencari keadilan dan masyarakat. Selain itu, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) Peraturan MA No. 1 Tahun 2011 ditentukan bahwa dalam hal 90 hari setelah putusan MA tersebut dikirim ke Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut, ternyata Pejabat yang bersangkutan tidak melaksanakan kewajibannya, demi hukum Peraturan Perundangundangan yang bersangkutan tidak mempunyai kekuatan hukum.

Terlepas dari hal tersebut, penulis berpendapat putusan MK merupakan norma hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sama dengan undangundang. Dengan demikian, penyelenggara Pemilu wajib menindaklanjuti putusan tersebut dengan melakukan revisi terhadap PKPU. Adapun prosedur merevisi PKPU memerlukan beberapa tahapan, dimulai dari uji publik dan

konsultasi dengan DPR dan pemerintah, memastikan hasil revisi telah sesuai dengan putusan MA dan proses penetapan oleh KPU dan pengesahan oleh Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham). Tahapan selanjutnya setelah PKPU hasil revisi disahkan, pihak KPU perlu menyosialisasikan peraturan baru tersebut kepada peserta pemilu dan KPU di level provinsi dan kabupaten/ kota. Sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang profesional dan telah berpengalaman, KPU seharusnya dapat melaksanakan revisi tersebut secara efektif dan efisien, tanpa mengeluhkan masalah keterbatasan waktu.

Selain itu, sebagaimana dijelaskan dalam pertimbangan hukum MA, pengaturan terhadap pembatasan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam 4 undang-undang, bukan diatur dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang in casu PKPU. Oleh karena itu, ke depan perlu dilakukan pengkajian terhadap peraturan KPU terkait dengan pengaturan terhadap pembatasan hak politik seorang warga negara dengan memperhatikan asas hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Hubungan Mahkamah Konstitusi Dengan Mahkamah Agung Dalam Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia adalah dapat menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksinkronan Putusan MA dan Putusan MK yang dapat mempengaruhi hubungan kelembagaan antar sesama lembaga peradilan tetapi juga citra dan wibawa putusan pengadilan, melainkan juga dapat menimbulkan kekacauan hukum dan yang pasti akan merugikan kepentingan masyarakat pencari keadilan. Selain itu, akan ada tafsir bahwa dalam *judicial review*, Putusan MK lebih tinggi dibandingkan Putusan MA kemudian proses *judicial review* di MA memungkinkan dihentikan untuk sementara apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagai contoh, pada tahun 2009 yang lalu, melalui Putusan Nomor 15 P/HUM/2009 bertanggal 18 Juni 2009 MA menyatakan Pasal 22 huruf c dan Pasal 23 ayat (1) dan (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Nomor 15 Tahun 2009 tidak mempunyai kekuatan hukum karena bertentangan dengan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3)

UU Nomor 10 Tahun 2008. Kemudian MK melalui Putusan Nomor 110,111,112,113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 menyatakan Pasal 205 ayat (4) dan Pasal 212 ayat (3) UU 10/2008 konstitusional bersyarat terkait pembatalan penghitungan kursi tahap dua. Tentu saja kemudian, Putusan MK yang diberlakukan.

2. Implikasi Putusan Nomor 55P/Hum/2018 Tentang Pengujian Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota adalah Putusan MA berimplikasi bahwa mantan narapidana kasus korupsi dapat mencalonkan diri sebagai caleg dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh UU Pemilu KPU harus melakukan penyesuaian antara PKPU dengan putusan MA tersebut dengan melakukan revisi atau perubahan terhadap PKPU. Revisi PKPU perlu segera dilakukan mengingat putusan MA yang memerintahkan kepada pejabat atau badan yang membuat peraturan itu untuk mencabut peraturan tersebut dan apabila dalam tenggat waktu 90 hari putusan itu tidak dicabut, maka putusan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, ketidaksinkronan norma terkait pembatasan hak politik seorang warga negara harus dimuat dalam undang-undang, bukan diatur dalam peraturan perundangundangan di bawah undang-undang in casu PKPU dan harus dikaji kembali dengan memperhatikan sistem hirarki perundang-undangan. Dengan demikian adanya putusan MA yang mengabulkan permohonan uji materil terkait mantan narapidana korupsi

maju sebagai caleg telah menyelesaikan pertentangan norma antara PKPU dan UU Pemilu.

B. Saran

Selanjutnya berdasarkan kesimpulan tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa:

1. Seharusnya di dalam pengujian peraturan perundang-undangan dilaksanakan sesuai sistem yang mengacu terhadap hierarki peraturan perundang-undangan dan merujuk atau tidak bertentangan dengan putusan MK sehingga tidak ada hasil putusan yang akan bertentangan antar lembaga negara.
2. Seharusnya pengujian terhadap peraturan perundang-undangan lebih efektif dan berkepastian hukum jika mempergunakan gagasan satu atap dalam melakukan *judicial review* terhadap peraturan perundang-undangan melalui Mahkamah Konstitusi

DAFTAR KEPUSTAKAAN

1. Buku-Buku

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya Dalam sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.

Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2008.

Antonius Atoshoki dkk, *Relasi Dengan Sesama*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2002.

B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cahaya AtmaPustaka, 2015

CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*. Nusa Media, Bandung, 2010.

Dahlan Thaib dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo, Jakarta, 2011

Fatkurohman, dkk, *Memahami Keberadaan Mahakamah Konstitusi di Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, New York, 1996

_____, *Teori Umum Hukum Dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, Bee Media Indonesia, Jakarta, 2007

Hamdan Zoelva, *Impeachment Presiden, Alasan Tindak Pidana Pemberhentian Presiden Menurut UUD 1945*, Konpress, Jakarta, 2005

Hariono, dkk, *Membangun Negara Hukum Yang Bermartabat*, Setara Press, Malang, 2013

Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Imam Soebechi, *Hak Uji Materil*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.

Jimly asshidqie, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konpress, Jakarta, 2005,

_____, *model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, KonPres, Jakarta, 2006

- _____, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Konpres, Jakarta, 2006
- _____, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- _____, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet. 2, Sinar Grafika, Jakarta, 2011
- _____, *Pengantar Ilmu HTN*, Raja Grafindo Merdeka, Jakarta, 2013.
- Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Maria Farida, *Masalah Hak Uji Terhadap Peraturan Perundang-Undangan dalam Teori Perundang-Undangan*, Seri Buku Ajar, FHUI, Jakarta, 2000
- Maria Faida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan*, Kanisius, Jakarta, 1998
- M. Laica marzuki, *Berjalan di Ranah Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Miriam Budirjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008
- Muchamad Ali Safaat dkk, *Hukum Acara MK*, Sekretariat Jendral MK RI, Jakarta, 2011
- _____, *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan Dan Praktik Pembubaran Partai Politik Dalam Pergulatan Republik*, Rajawali Press, Jakarta, 2011
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010
- _____, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- M. Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa* Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, 2005
- _____, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007

- RamlanSurbakti, *Memahami Ilmu Politik*,PT.Grasindo, Jakarta, 1992
- Rimdan, *Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi*, Kencana, Jakarta, 2012
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlemerter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010
- Salim, *Pengembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 2010
- Satjipto Raharjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- Suparto, *Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemilu Serentak Dari Inkonsistensi Ke Pelanggaran Kode Etik*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2016
- _____, *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2017
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1990.
- _____, dan Sri Mahmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu tinjauan Singkat*,Rajawali Press, Jakarta, 1990
- Syahrial Syarbaini,dkk, *Sosiologi dan Politik*,Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002
- W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Cetakan IX, Balai Pustaka, Jakarta, 1993.

2. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Pemilu Nomor 7 tahun 2017

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi Dan DPRD Kabupaten/Kota

3. Jurnal

Ellydar Chaidir, Suparto dan *Perlunya Pengawasan Terhadap Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi Dalam Rangka Menjaga Martabat Dan Kehormatannya (The Need For Supervision On Constitutional Court Judges' Code Of Ethics & Behavior In Order To Uphold Their Dignity And Honor)*. *UIR Law Review*, Volume 01(Nomor 02), 2017

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2006. Hlm. 137, dikutip di dalam Suparto, *Dinamika Hubungan Antara Mahkamah Agung Dengan Komisi Yudisial Republik Indonesia*, Bina Karya (BIKA), Jakarta, 2017

Muntoha, *Demokrasi Dan Negara Hukum*, Jurnal Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta No. 3 Vol. 16 Juli 2009

Rafiuddin, *Penalaran Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang Yang Diuji Lebih Dari Sekali (Studi Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2003-2010)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012

Suparto, *Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Kode Etik Dan perilaku Hakim Konstitusi Di Indonesia*. Jurnal Konstitusi, Volume 01, Nomor 01, 2013

4. Internet

Doni Silalahi, *Kewenangan Yudisial Review Mahkamah Agung Terhadap Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah Undang-Undang*, <https://media.neliti.com/.../209848-kewenangan-yudisial-review-mahkamah-agun.pdf>.

<http://wiwitna.blogspot.com/2013/03/konsep-negara-hukum-dan-ham.html>

<http://wedanganget.blogspot.co.id/2012/05/makalah-negara-hukum.html>

<http://seputarpengertian.blogspot.co.id/2016/09/pengertian-kedaulatan-negara.html>,

http://equityjusticia.blogspot.com/2014/12/sejarah-judicial-review-dalam-arti_13.html,