

## **BAB II**

### **KEPASTIAN HUKUM PENCALONAN ANGGOTA DPD BAGI KPU PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO 30/PUU-XVI/2018 DIKAITKAN PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NO 65 P/HUM/2018**

#### **A. Pengertian Kepastian Hukum**

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen* dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberative*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>58</sup>

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran

---

<sup>58</sup> Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 58.

Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.<sup>59</sup>

Negara Hukum modern sering kali dimaknai sebagai negara sejahtera atau dikenal *welfare state* dan negara kemakmuran *wahfare state*. Menurut Nikmatul Huda sebagaimana dikutip Jazim Hamidi mengatakan “konsep negara hukum mengalami pertumbuhan menjelang abad XX yang ditandai dengan lahirnya konsep negara hukum modern (*welfare state*) dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah. Negara tidak boleh pasip tetapi juga harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi masyarakat terjamin. Adanya larangan bagi pemerintah untuk bercampurtangan dalam urusan warga negara, baik dibidang sosial ekonomi maupun bidang lainnya, bergeser kearah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat.<sup>60</sup>

Bahwa pada dasarnya keputusan itu harus ada kepastian, suatu keputusan yang telah dikeluarkan tidak akan dicabut secarasemenamena,

---

<sup>59</sup> Riduan Syahrani, Rangkuman Intisari Ilmu Hukum, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm. 23.

<sup>60</sup> Jazim Hamidi, Teori dan Politik Hukum Tata Negara Op .cit .2009, hal. 306.

karena telah memenuhi persyaratan formal dan material, asal penerbitan itu bukan karena paksaan ataupun kelalaian.<sup>61</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.<sup>62</sup>

## B. Teori kelembagaan Negara

Mengacu pada konsep trias politika semisalnya ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif.<sup>63</sup> Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin. Hak-hak warga negara dapat dijamin jika fungsi-fungsi

---

<sup>61</sup> Mariyadi, Anang Sulistyono, Hukum Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia., Lembaga penerbitan Fakultas Hukum Uinvesritas Islam Malang, tahun 2001, hal 24.

<sup>62</sup> Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engeliem R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, Kamus Istilah Hukum, Jakarta, 2009, Hlm. 385.

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

kekuasaan tidak dipegang oleh satu orang atau badan, akan tetapi dibagikan pada beberapa orang atau badan yang terpisah. Kekuasaan trias politika telah mengemukakan fungsi untuk membentuk undang-undang menjadi kewenangan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), fungsi menjalankan undang-undang yang telah dibuat oleh lembaga legislatif, menjadi kewenangan eksekutif dan fungsi untuk melakukan pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan undang-undang menjadi kewenangan yudikatif.<sup>64</sup>

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.<sup>65</sup>

Pada masing-masing cabang pemerintah harus dibatasi pada pelaksanaan fungsinya sendiri dan tidak diperbolehkan melanggar fungsi dari cabang-cabang yang lain. Selain itu, untuk yang mengisi ke tiga agen pemerintahan ini harus tetap dipastikan terpisah dan berdiri sendiri, tidak ada individu yang diperbolehkan pada saat yang bersamaan menjadi anggota dari lebih satu cabang. Dengan cara ini masing-masing cabang

---

<sup>64</sup> Ibid. Hlm 56

<sup>65</sup> Dahlan Thaib. DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 30

mengawasi (check) cabang yang lain dan tidak ada satu kelompok orang yang mampu mengontrol mesin Negara.<sup>66</sup>

Bentuk-bentuk lembaga negara dan pemerintahan baik pada tingkat pusat maupun daerah, pada perkembangan dewasa ini berkembang sangat pesat, sehingga doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis lembaga negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan. Sebelum Montesquieu di Perancis pada abad XVI, yang pada umumnya diketahui sebagai fungsi-fungsi kekuasaan negara itu ada lima. Kelimanya adalah *fungsi diplomacie; fungsi ndefencie; fungsi nancie; fungsi justicie; dan fungsi policie*. Oleh John Locke dikemudian hari, konsepsi mengenai kekuasaan negara itu dibagi menjadi empat, yaitu fungsi legislatif; eksekutif; fungsi federatif. Bagi John Locke, fungsi peradilan tercakup dalam fungsi eksekutif atau pemerintahan. Akan tetapi, oleh Montesquieu itu dipisahkan sendiri, sedangkan fungsi federatif dianggapnya sebagai bagian dari fungsi eksekutif. Karena itu, dalam *trias politica* Montesquieu, ketiga fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas fungsi legislatif; fungsi eksekutif; dan fungsi yudisial.<sup>67</sup>

Lembaga negara yang terkadang juga disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, atau

---

<sup>66</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan*, The Biografy Institute, Jakarta, 2007. Hlm 40

<sup>67</sup> Jimly Assiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 27

lembaga negara saja, ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh Undang-Undang Dasar, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-Undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.<sup>68</sup> Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU, sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya. konsep pemerintah dan pemerintahan dalam UUD 1945 sebelum perubahan mencakup pengertian yang luas, seperti halnya dalam bahasa Inggris Amerika dengan kata *government*.<sup>69</sup>

### C. Lembaga Negara Dewan Perwakilan Daerah

DPD RI adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (disingkat DPD RI), sebelumnya pada tahun 2004 DPD RI lebih dikenal dengan sebutan Utusan Daerah, adalah lembaga tinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang anggotanya merupakan perwakilan dari setiap Provinsi yang dipilih melalui Pemilihan Umum.<sup>70</sup> Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 telah membawa perubahan yang cukup mendasar tidak hanya pada tatanan

---

<sup>68</sup> Ibid, Hlm 80

<sup>69</sup> Ibid, Hlm 81

<sup>70</sup> Sri Soematri, Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangan, PT Remaja Rosda Karya, Bandung, 2014, hlm 225

kenegaraan dan sistem pemerintahan saja tetapi juga terhadap beberapa lembaga negara. Pada salah satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat kewenangan baru secara signifikan di dalam konstitusi. Sedangkan di sisi lainnya, adapula lembaga negara yang kemudian dikurangi kewenangannya dibanding sebelum adanya amandemen tersebut. Bahkan ada pula lembaga negara yang dihapus karena dinilai tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan negara ke depannya.<sup>71</sup>

Secara formal konstitusional, DPD RI mulai terbentuk sejak disahkannya Perubahan Ketiga UUD 1945 dalam Rapat Paripurna MPR Ke-7 Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 tanggal 9 November 2001. Namun secara faktual, kelahiran DPD baru terjadi pada tanggal 1 Oktober 2004, yang ditandai oleh pelantikan dan pengambilan sumpah/janji para anggota DPD sebagai hasil Pemilu 5 April 2004. Sebelumnya berdasarkan Pasal 2 ayat (1) pra amandemen UUD 1945 dijelaskan bahwasannya anggota MPR terdiri dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Utusan-utusan Golongan (UG) dan Utusan-utusan Daerah (UD). Utusan Golongan (UG) dan Utusan Daerah (UD) dalam perjalanan lembaga perwakilan di Indonesia dinilai banyak melakukan penyimpangan sehingga tidak lagi efektif, tidak demokratis bahkan dinilai tidak lagi mencerminkan representatif utusan golongan dan utusan daerah. Sehingga diusulkan untuk menghapus utusan golongan dan utusan daerah ini karena

---

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Hal 161

konsep dari utusan golongan dan utusan daerah ini sangat kabur dan selalu menimbulkan manipulasi serta kericuhan politik.<sup>72</sup>

Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia lahir sebagai bagian dari tuntutan Reformasi 1998 dengan tujuan untuk menghilangkan penyelenggaraan negara yang bersifat sentralistik yang berlangsung sepanjang era Orde Lama hingga Orde Baru yang telah secara signifikan menimbulkan kekecewaan masyarakat daerah terhadap pemerintah pusat. Selain itu, keberadaan DPD dimaksudkan untuk :<sup>73</sup>

1. Memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
2. Meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah; dan
3. Mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang

Di dalam Pasal 22 UUD NRI tahun 1945 jumlah anggota DPD RI ditetapkan tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR RI. Penetapan jumlah wakil daerah yang sama dan setiap provinsi pada keanggotaan DPD RI menunjukkan kesamaan status provinsi-provinsi itu sebagai bagian integral dari negara Indonesia. Pemilihan DPD RI juga dilakukan

---

<sup>72</sup> Moh. Mahfud MD, 2003, Demokrasi dan konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan, Jakarta: Penerbit Rineka Cipta, hlm 154.

<sup>73</sup> A. M. Fatwa, 2009, Potret Konstitusi Pasca - Amandemen UUD 1945, Jakarta: Kompas, hlm 314

dalam pemilu langsung oleh rakyat. Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia kekuasaan legislatif yang baru ini, DPD lahir sebagai konsekuensi dari adanya proses reformasi, karena DPD RI merupakan cerminan dari prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*).<sup>74</sup>

Berkenaan dengan tujuan terbentuknya lembaga DPD RI ini maka dapat dilihat dari kewenangan yang dimilikinya yakni diatur dalam Pasal 22D UUD tahun 1945 sebagai berikut, bahwasannya lembaga DPD RI berwenang:

1. Dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. Ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama; dan

---

<sup>74</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, hlm 39.

3. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran erta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

Dari kewenangan yang terdapat dalam Pasal 22D di atas, UUD tahun 1945 secara tegas mengatur tiga macam fungsi DPD, yaitu fungsi legislasi, fungsi pertimbangan dan fungsi pengawasan.<sup>75</sup> Ketiga fungsi tersebut dimiliki DPD secara terbatas dan tidak sebagaimana mestinya kewenangan yang seharusnya diberlakukan pada pola ketatanegaraan yang menganut sistem bicameral lainnya. Jadi kewenangan yang dimiliki oleh lembaga DPD RI ini meliputi tiga hal yakni legislasi, pertimbangan dan pengawasan, apabila dijabarkan dari ketiga kewenangan diatas, maka dapat diketahui sebagai berikut:<sup>76</sup>

1. Fungsi legislasi dalam hal legislasi keberadaan dari lembaga DPD RI ini hanya sebatas untuk mengajukan dan ikut membahas Rancangan UndangUndang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi

---

<sup>75</sup> Lubis M. Solly, 2003 *Kedudukan dan Peranan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jakarta, Sekretariat Jenderal MPR kerjasama dengan UNDP (United Nations Development Programme) hlm 62

<sup>76</sup> Ibid, hlm 70

lainnya serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

2. Fungsi pertimbangan, DPD RI juga diberi wewenang untuk memberikan pertimbangan kepada DPR RI atas RUU APBN, maupun RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama, serta pertimbangan dalam hal pemilihan BPK.
3. Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang yang berkaitan dengan kewenangan DPD RI dalam hal ini mengenai kedaerahan. Juga dapat mengajukan RUU, ikut membahas dan memberikan pertimbangan. Pengawasan secara tidak langsung DPD RI juga dapat terjadi dengan menerima laporan BPK saja. Hasil-hasil pengawasan yang dilakukan oleh lembaga DPD RI ini kemudian disampaikan kepada DPR RI sebagai bahan pertimbangan untuk kemudian ditindaklanjuti.

#### **D. Lembaga Negara Komisi Pemilihan Umum**

Komisi Pemilihan Umum (KPU) merupakan lembaga yang bersifat nasional, tetap, mandiri dan independen.<sup>77</sup> Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan garda terdepan dalam sebuah Negara. Apalagi dalam penyelenggaraan pemilu yang menggambarkan wujud dari sebuah Negara demokratis. Para pelaku di lembaga Komisi Pemilihan Umum dipilih dan disaring dari berbagai kalangan dengan melalui tahapan- tahapan yang

---

<sup>77</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm 55.

sulit, sehingga diharapkan dapat terpilih seorang yang mempunyai integritas, pribadi yang kuat, jujur, dan adil.<sup>78</sup>

Komisi ini tidak hanya berurusan dengan partai politik peserta pemilu, tetapi juga harus berhadapan langsung dengan pemerintah dan masyarakat luas. Dalam kondisi seperti ini, tidak jarang KPU berada pada posisi dilematis. Di satu pihak, KPU berusaha untuk melayani dan memenuhi kepentingan semua pihak (partai politik, pemerintah, dan masyarakat). Sementara dipihak lain, KPU harus betul- betul konsisten untuk menerapkan seluruh ketentuan perundang- undangan yang berlaku dimana banyak kepentingan para pihak itu dibatasi.<sup>79</sup>

Komisi Pemilihan Umum kerap kali dituding sebagai pihak yang bertanggung jawab jikalau terdapat ketidak beresan dalam penyelenggaraan pemilu maupun pemilukada. Anggapan tersebut tidak sepenuhnya disalahkan, mengingat tugas dan wewenang KPU.

Tugas dan wewenang secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian tugas-tugas tersebut

---

<sup>78</sup> Rozali Abdullah, *Mewujudkan pemilu yang Lebih Berkualitas*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm 66.

<sup>79</sup> Ibramsyah Amirudin, *Kedudukan KPU dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008), hlm 54.

digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat. Tugas dan wewenang merupakan suatu kesatuan yang saling terkait. Dalam Peraturan Perundang-undangan pun sering disebutkan bahwa suatu organisasi menyelenggarakan dan melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya.

KPU memiliki tanggung jawab penuh untuk mengawal proses jalannya Pemilu mulai dari awal persiapan, penyelenggaraan hingga pada proses penghitungan suara dan penentuan pemenang Pemilu. Berkaitan dengan masalah golput, tanggung jawab KPU adalah untuk memastikan masyarakat ikut berpartisipasi memberikan suara dalam Pemilu seperti yang tercantum dalam poin berikut ini: KPU memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan sosialisasi penyelenggaran Pemilihan dan/atau berkaitan dengan tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota kepada masyarakat.<sup>80</sup>

Selain bertanggungjawab terhadap pelaksanaan Pemilu pada setiap tahapannya, KPU juga dituntut untuk melaksanakan pemilu secara aman dan damai. Oleh karena itu, KPU dituntut untuk bekerja secara transparan, mandiri dan independen. Independen dan profesionalitas petugas penyelenggara pemilu merupakan salah satu factor utama dalam menciptakan pemilu yang demokratis dan damai.

Secara umum, KPU sebagai lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang tidak dapat disamakan kedudukannya dengan lembaga

---

<sup>80</sup> Pasal 13 ayat (18) Undang- undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

negara lain yang kewenangannya ditentukan, disebut dan diberikan oleh UUD Tahun 1945.<sup>81</sup> Kedudukan KPU hanya dianggap sederajat dengan lembaga yang dibentuk oleh undang-undang. Tetapi, UUD Tahun 1945 menjamin keberadaannya karena kewenangan dari lembaga penyelenggara Pemilu disebut dengan tegas dalam Pasal 22E UUD Tahun 1945.<sup>82</sup>

#### E. Lembaga Negara Mahkamah Agung

Dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 Mahkamah Agung diberi fungsi mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.<sup>83</sup> Sejak sebelum Perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 kewenangan tersebut telah tercantum dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.<sup>84</sup> Selain itu, Mahkamah Agung juga berwenang menyatakan tidak sah semua peraturan perundang-undangan dari tingkat yang lebih rendah daripada Undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>85</sup> Putusan tentang pernyataan tidak sahnya peraturan perundang-undangan tersebut dapat diambil berhubungan dengan pemeriksaan dalam tingkat kasasi.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Jimly Asshiddiqie menyebutkan bahwa, nama Komisi Pemilihan Umum itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, Op. Cit., h. 233

<sup>82</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, Op. Cit., h. 236.

<sup>83</sup> Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan

<sup>84</sup> Pasal 31 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung

<sup>85</sup> Pasal 31 ayat (2)

<sup>86</sup> Pasal 31 ayat (3)

Walaupun dalam ranah kewenangan Mahkamah Agung UUD bukan merupakan batu uji, sudut pandang konstitusi perlu disertakan untuk menjaga konsistensi hirarki peraturan perundang-undangan. Terdapat dua alasan terhadap kemungkinan itu, yaitu pendekatan *constitutional review* oleh pengadilan biasa dan konsekuensi dalam sistem hukum Indonesia yang menetapkan hirarki peraturan perundang-undangan. Pertama, mengenai pendekatan *constitutional review* oleh pengadilan biasa adalah dalam konteks *constitutional question*.

*Constitutional Questions* yang ditegaskan dalam artikel Jazim Hamidi merupakan mekanisme pengujian konstitusionalitas suatu Undang-Undang, di mana seorang hakim yang sedang mengadili suatu perkara menilai atau ragu-ragu akan konstitusionalitas Undang-Undang yang berlaku tersebut. Oleh sebab itu tegasnya, hakim dapat mengajukan pertanyaan konstitusionalnya kepada Mahkamah Konstitusi, dan dalam hal ini Mahkamah Konstitusi hanya memutus persoalan konstitusionalitas UU, bukan memutus kasus, namun selama Mahkamah Konstitusi belum menyatakan putusannya, pemeriksaan terhadap kasus tersebut harus dihentikan. Mekanisme ini merupakan suatu dukungan untuk memperluas kewenangan Mahkamah Konstitusi, yang di Indonesia hanya memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban.

Penafsiran konstitusi digunakan dalam judicial review untuk menilai dan memutuskan tingkat konstitusionalitasnya setiap produk hukum (peraturan perundangan) secara hierarkis. Jimly Asshiddiqie

mengemukakan cakupan pengertian konstusionalitas itu sendiri, apakah dapat dikatakan konstusional, inkonstitusional, atau ekstra konstusional.<sup>87</sup> pertama, untuk menilai persoalan konstusionalitas sesuatu norma yang diuji, sumber-sumber hukum tata negara dapat dipakai.<sup>88</sup> Dengan kata lain, Jimly hendak mengatakan bahwa pengertian konstusionalitas bukan konsep yang sempit yang hanya terpaku kepada apa yang tertulis dalam naskah UUD saja, melainkan dapat juga pada dokumen tarkait dengan naskah UUD seperti risalah, nilai-nilai konstusiti yang hidup dalam praktik, dan nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik.<sup>89</sup> Kedua, karena tidak terdapat substansi definisi tentang *unconstitutional*,<sup>90</sup> Jimly mengangkat pembedaan inkonstitusional berupa *illegal* atau *wrong*. Terhadap arti tersebut Jimly mencatat pandangan L.A. Hart bahwa inkonstitusional tidak identik dengan ilegal. Dijelaskan, bahwa jika suatu norma bertentangan dengan konstusiti tertulis, maka disebut *illegal* atau tidak sah, sementara jika suatu norma bertentangan dengan konstusiti yang tidak tertulis, maka dikategorikan sebagai keliru (*wrong*).<sup>91</sup> Sayangnya, dalam buku tersebut Jimly tidak mengelaborasi maksud dari ekstra konstusional.

Di antara tujuan dari pelaksanaan tugas dan wewenang Mahkamah Agung dilakukan melalui pengujian Peraturan Perundang-undangan di

---

<sup>87</sup> Jimly Asshiddiqie, Hukum Acara Pengujian Undang-Undang, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 7.

<sup>88</sup> *ibid.*, h. 20

<sup>89</sup> *ibid.*, h. 8

<sup>90</sup> *ibid.*, h. 21

<sup>91</sup> *ibid.*, h. 222

bawah Undang-Undang. Menurut PERMA No. 1 tahun 2011 Pasal 1 ayat (1), yang dimaksud dengan hak uji materiil adalah “hak Mahkamah Agung untuk menilai materi muatan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Sesuai ketentuan Pasal 31 UU No. 3 Tahun 2009 dan Pasal 1 Perma No 1 Tahun 2011, obyek HUM adalah peraturan perundang-undangan yakni kaidah hukum tertulis yang mengikat umum di bawah undang-undang. Kewenangan tersebut dimulai secara konstitusional dalam Pasal 24 A ayat (1) bahwa “Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang”.

Pelaksanaan HUM meliputi Pengujian formil (*formele toetsingsrecht*) dan Pengujian materi (*materieele toetsingsrecht*). Selain kelompok masyarakat dan perorangan<sup>92</sup> yang dapat menjadi Pemohon atas perkara HUM, pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat pula mengajukan permohonan keberatan kepada MA atas berlakunya suatu peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Pihak-pihak tersebut yaitu kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan

---

<sup>92</sup> Pasal 1 angka 4 Perma No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil

Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; atau badan hukum publik atau badan hukum privat.<sup>93</sup>

Jika dibandingkan dengan menggunakan persentase, maka hanya sebesar 18% putusan HUM di MA yang memiliki tafsir konstitusi di dalamnya, sementara sebagian besar yaitu 82% putusan HUM di MA tidak memiliki tafsir konstitusi dalam pertimbangan hukum yang dikemukakan oleh hakim. Sehingga dapat disimpulkan bahwa penggunaan tafsir konstitusi oleh Mahkamah Agung, khususnya dalam hal pengujian materil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang masih rendah.

Salah satu ciri utama dari sebuah negara hukum adalah adanya eksistensi kekuasaan kehakiman (yudikatif) yang bersifat mandiri dan independen atau merdeka dari intervensi cabang kekuasaan lainnya. Harold See lebih bersepakat untuk mengaitkan dua paradigma dalam memandang independensi lembaga kehakiman (yudisial) yakni yang pertama adalah perspektif pemisahan kekuasaan dalam bentuk kemerdekaan kelembagaan (*institutional independence*) kekuasaan kehakiman dari cabang pemerintahan lainnya. Aspeknya termasuk organisatoris, administrasi, personalia, dan finansial. Kedua, perspektif demokrasi berupa kemerdekaan dalam membuat putusan (*decisional independence*). Hal ini berkaitan dengan kewajiban khusus dari pengadilan terhadap negara hukum. Peradilan bukan hanya salah satu cabang

---

<sup>93</sup> Dalam Pasal 31 A UU No 3 tahun 2009 tentang Mahkamah Agung

pemerintahan dalam kekuasaan kehakiman, tetapi melaksanakan fungsi untuk menjamin terwujudnya negara hukum.<sup>94</sup>

Sebagai puncak peradilan tertinggi bagi para pencari keadilan, Mahkamah Agung pada prinsipnya memegang prinsip kewenangan ganda yaitu sebagai lembaga *judex juris* atas perkara-perkara yang diajukan upaya-upaya hukum kepadanya juga sebagai lembaga pembinaan dan pengawasan tertinggi bagi badan-badan peradilan di bawahnya.<sup>95</sup>

#### F. Mahkamah Konstitusi

Sebagai pelaku kekuasaan kehakiman, fungsi konstitusional yang dimiliki oleh MK adalah fungsi peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Namun fungsi tersebut belum bersifat spesifik yang berbeda dengan fungsi yang dijalankan oleh MA. Fungsi MK dapat ditelusuri dari latar belakang pembentukannya, yaitu untuk menegakkan supremasi konstitusi. Oleh karena itu ukuran keadilan dan hukum yang ditegakkan dalam peradilan MK adalah konstitusi itu sendiri yang dimaknai tidak hanya sekadar sebagai sekumpulan norma dasar, melainkan juga dari sisi prinsip dan moral konstitusi, antara lain prinsip negara hukum dan demokrasi, perlindungan hak asasi manusia, serta perlindungan hak konstitusional warga negara.

Di dalam Penjelasan Umum UU MK disebutkan bahwa tugas dan fungsi MK adalah menangani perkara ketatanegaraan atau perkara

---

<sup>94</sup> King Faisal Sulaiman, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm. 25-26.

<sup>95</sup> Darmoko Yuti Witanto dan Arya Putra Negara Kutawaringin, *Diskresi Hakim Sebuah Instrumen Menegakkan Keadilan Substantif dalam Perkara-Perkara Pidana*, Alfabeta, Bandung, 2013, hlm. 53-54.

konstitusional tertentu dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Selain itu, keberadaan MK juga dimaksudkan sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan yang ditimbulkan oleh tafsir ganda atas konstitusi.<sup>96</sup>

Mahkamah Konstitusi adalah bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka guna menegakan hukum dan keadilan sebagai mana yang dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan dianutnya paham negara hukum dalam Undang-Undang Dasar 1945. Negara hukum harus dijaga paham konstitusionalnya. Artinya, tidak boleh ada Undang-Undang dan Perundang-Undangan lainnya yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Hal itu sesuai dengan penegasan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai puncak dalam tata urutan peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.

Dalam kajian ilmu hukum ketatanegaraan, keberadaan Mahkamah Konstitusi diidealkan sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*). Menurut Jimly Asshiddiqie, Mahkamah Konstitusi sebagaimana yang diadopsikan dalam UUD 1945 memiliki dua fungsi ideal yaitu; Pertama, dia dikonstruksi sebagai pengawal konstitusi. Sebagai pengawal konstitusi dia berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, serta memastikan bahwa UUD 1945

---

<sup>96</sup> A. Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hal. 119.

dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara dan subjek hukum konstitusi lainnya seperti warga negara, supaya nilai-nilai yang terkandung di dalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggungjawab. Kedua, dia juga harus bertindak sebagai penafsir konstitusi (the sole interpreter of the constitution), sebab Mahkamah Konstitusi dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi, satu-satunya penafsir resmi UUD 1945. Melalui fungsinya yang kedua ini Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menutupi segala kelemahan dan/atau kekurangan yang terdapat di dalam UUD 1945.<sup>97</sup>

Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian undang-undang yang berarti terdapat mekanisme penyeimbang kekuasaan legislatif oleh Mekanisme Konstitusi. Pemberian kewenangan kepada MK melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD adalah merupakan pelaksanaan prinsip (ajaran) kedaulatan hukum yang bersumber dari implikasi perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.<sup>98</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kedudukan Mahkamah Konstitusi setingkat atau sederajat dengan Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka. Dalam menjalankan kewenangannya, termasuk di dalamnya adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang- Undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga melakukan

---

<sup>97</sup> Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 51.

<sup>98</sup> Abdul Latif, *Fungsi Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Ctk. Pertama, Yogyakarta, 2007, hlm.68.

penafsiran konstitusi sehingga Mahkamah Konstitusi juga disebut the Sole Interpreter of the Constitution.<sup>99</sup>

Mahkamah Konstitusi sebagai pelaku kekuasaan kehakiman dalam mengadili dan memutus perkara pada dasarnya wajib terikat pada hukum materil dan hukum formil (hukum acara). Hukum Acara Mahkamah Konstitusi sebagai hukum formil (*procedural law*) memiliki fungsi sebagai *publiekrechtelijk instrumentarium* untuk menegakkan hukum materil (*handhaving van het materiele recht*), yaitu hukum tata negara materil (*materiele staatsrecht*).<sup>100</sup>

Hukum acara Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai hukum acara yang berlaku secara umum dalam perkara-perkara yang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi serta hukum acara yang berlaku secara khusus untuk setiap wewenang meliputi hukum acara pengujian Undang-Undang, hukum acara perselisihan hasil pemilihan umum, hukum acara sengketa kewenangan lembaga negara, hukum acara pembubaran partai politik, dan hukum acara memutus pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>101</sup>

Hukum acara pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi pada dasarnya dibagi menjadi 2 (dua) yaitu pengujian formil dan materil. Hal ini sesuai dengan teori pengujian (*toetsing*) Undang-Undang yang menurut Jimly Asshiddiqie, dibedakan antara materiele toetsing dan

---

<sup>99</sup> Miftakhul Huda, "Ultra Petita" dalam Pengujian Undang-Undang, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, MK Republik Indonesia, Jakarta, September 2007.

<sup>100</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, (Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MK, 2010), hlm. vi

<sup>101</sup> Ibid, hlm. 14

*formele toetsing*.<sup>102</sup> Kedua bentuk pengujian tersebut dibedakan dengan istilah pembentukan Undang-Undang dan materi muatan Undang-Undang. Jika pengujian Undang-Undang dilakukan atas materinya maka pengujian tersebut merupakan pengujian materiil yang dapat mengakibatkan dibatalkannya sebagian materi Undang-Undang yang bersangkutan, sedangkan jika pengujian Undang-Undang dilakukan terhadap proses pembentukannya maka pengujian demikian disebut pengujian formil.<sup>103</sup> Pengujian formil menurut Sri Soemantri dilakukan untuk menilai apakah suatu produk legislatif (undang-undang) dibentuk melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.<sup>104</sup>

Terkait pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi beberapa pakar memberikan pendapatnya. Sri Soemantri menjelaskan pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi berarti wewenang Mahkamah Konstitusi untuk menilai apakah Undang-Undang terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan/diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku ataukah tidak,<sup>105</sup> sedangkan Harun Alrasid mengemukakan bahwa hak menguji ialah mengenai prosedur pembuatan Undang-Undang.

---

<sup>102</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2006), hlm. 57

<sup>103</sup> Ibid. hlm. 58-62.

<sup>104</sup> Sri Soemantri, *Hak Uji Materiil*, (Bandung : Penerbit Alumni, 1997), hlm. 28

<sup>105</sup> Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara ...* Op.cit, hlm. 92.

Jimly Asshiddiqie memberikan pendapat yang mencakup berbagai aspek mengenai pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>106</sup> Menurut Jimly pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi tidak hanya mencakup proses pembentukan Undang-Undang dalam arti sempit, tetapi juga mencakup pengujian mengenai aspek bentuk Undang-Undang, pemberlakuan Undang-Undang, soal-soal prosedur dan berkenaan dengan legalitas kompetensi institusi yang membuatnya.<sup>107</sup>

Secara eksplisit kewenangan luas MK bertujuan memberi jalan hukum untuk mengatasi perkara yang terkait dengan penyelenggaraan Negara. Dalam mengambil kebijakan atas putusan penyelenggaraan pemilu tentu perlu mempertimbangkan dampak atas putusan yang dituangkan salah satunya kepastian hukum. Dalam tulisan Jazim Hamidi mengatakan mengenai teori kepastian hukum, keputusan itu harus ada kepastian, suatu keputusan yang telah dikeluarkan tidak akan dicabut secara semena-mena, karena telah memenuhi persyaratan formil dan materiil, asal penerbitan itu bukan karena paksaan ataupun kelalaian.<sup>108</sup>

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sekaligus untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan juga merupakan

---

<sup>106</sup> Ibid

<sup>107</sup> Ibid

<sup>108</sup> Jazim Hamidi, 2009 hal.340 .lihat juga Duswara Machmudin dudu, Pengantar ilmu Hukum sebuah seketsa, PT. Refika Aditama, Bandung 2001 h.24.

koreksi terhadap pengalaman kehidupan ketatanegaraan di masa lalu yang ditimbulkan oleh tafsir ganda terhadap konstitusi.<sup>109</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, implementasi putusan MK sangat bergantung pada cabang kekuasaan lainnya untuk menindaklanjuti putusan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat Maruarar Siahaan, bahwa putusan MK sangat sering sekali memperhadapkan MK dengan cabang kekuasaan negara lainnya, baik eksekutif, legislatif, maupun institusi lain. Hal ini memang sebuah kewajaran mengingat tindaklanjut putusan MK mayoritas membutuhkan instrumen hukum lainnya, di mana hal tersebut menjadi domain institusi lain.<sup>110</sup>

---

<sup>109</sup> Bambang Sutyoso, Desember 2010, Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia, dalam Jurnal Konstitusi Volume 7 Nomor 6, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, h. 29.

<sup>110</sup> Maruarar Siahaan, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Cetakan Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm.

