

dua konsep dasar pemikiran Hans Kelsen yang berkenaan dengan diperlukannya dibentuk suatu badan kenegaraan yang mempunyai kewenangan pengujian atau *Judicial Review*, sebagai berikut :¹⁸⁷

1. Konstitusi harus didudukkan sebagai norma hukum yang superior dari undang-undang biasa dan harus ditegakkan menurut superioritasnya.
2. Adanya ketidakpercayaan luas terhadap badan peradilan biasa dalam melaksanakan penegakan konstitusi, sehingga diperlukan suatu badan khusus yang terpisah dari pengadilan biasa untuk mengawasi undang-undang serta membatalkannya jika ternyata bertentangan dengan UUD sebagai perangkat norma hukum dasar bernegara.

Meskipun Hans Kelsen mendesain *Judicial Review* dengan pola Mahkamah Konstitusi untuk Negara Austria sebagai negara yang baru berdiri, namun justru bukanlah Austria negara yang pertamakali menggunakan konsep ini, melainkan Negara Ceko sebagai negara pertama yang mengadopsi konsep *Judicial Review* dengan model Mahkamah Konstitusi pada Pebruari tahun 1920, baru kemudian pada Oktober 1920 Negara Austria memberlakukan konsep Hans Kelsen.¹⁸⁸

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. DESKRIPSI DATA

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm 6.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.21/PUU-XVII/2019

Sejumlah Advokat yang tergabung dalam Tim Pembela Profesi Advokat (TPPA) dari Kongres Advokat Indonesia (KAI) dari berbagai daerah di Indonesia, mendaftarkan Uji Materi Pasal 458 ayat 6 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan: "Penyelenggara Pemilu yang diadakan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain". Petrus Bala Pattyona selaku Pemohon dalam pengujian ini memberi kuasa kepada 28 advokat dari berbagai daerah seperti H Rusdi Taher, OK Jusli, Arthur Yudi Wardana dari KAI Jawa Barat. Ada juga dari Pekanbaru Baru seperti Sahala Hutabarat dan Linda Theresia Silalahi. Juga Riswanto Lasdin dari Palu dan Anthony Yuda Timor dari Semarang.

Namun Mahkamah Konstitusi (MK) menolak permohonan pengujian Pasal 458 ayat (6) UU Nomor 7 Tahun 2017 terkait pendampingan advokat untuk penyelenggara pemilu yang digugat atau menjadi terlapor. Mahkamah menilai permohonan tersebut tidak beralasan menurut hukum. Penolakan ini disebabkan penilaian Mahkamah bahwa permohonan yang diajukan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dalam Putusannya Nomor 21/PUU-XVII/2019 yang berbunyi:

Mengadili;

Menolak Permohonan Pemohon.

B. LATAR BELAKANG YANG MENDORONG PEMOHON MENGAJUKAN JUDICIAL REVIEW PASAL 458 AYAT 6 UU NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) merupakan institusi baru yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*)¹ yakni fungsi administratif, regulatif, dan penghukuman. Hal ini sesuai jenis lembaga baru yang menjalankan fungsi campuran sebagaimana dinyatakan oleh Jimly Asshiddiqie. DKPP dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu (UU Pemilu), kewenangannya diatur dalam Bab V tentang DKPP Pasal 109 sampai 115. DKPP merupakan lembaga yang bertugas menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Penyelenggara pemilu terdiri dari Komisi Penyelenggara Pemilu (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Walikota, dan Bupati secara demokratis.¹⁸⁹

DKPP menjalankan fungsi administratif, bersifat regulatif yakni membuat peraturan kode etik yang mengikat keseluruhan penyelenggara pemilu beserta jajarannya. DKPP juga mempunyai fungsi penghukuman karena DKPP bisa menjatuhkan hukuman terhadap penyelenggara pemilu yang dianggap melanggar Kode Etik Penyelenggara Pemilu. Berdasar Pasal 111 ayat (3) UU Pemilu, salah satu tugas DKPP adalah menetapkan putusan. Pasal 112 ayat (12) putusan tersebut bersifat final dan mengikat. Adapun sanksi dalam putusan

¹⁸⁹ Dyan Puspitasari, Peran Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dalam Menjaga Kemandirian dan Integritas Penyelenggara Pemilihan Umum di Indonesia, Jurnal Lentera Hukum Volume 5 Nomor 3 Tahun 2018, hlm 38.

tersebut dapat berupa teguran secara tertulis, pemberhentian sementara, atau pemberhentian tetap.¹⁹⁰

Rekapitulasi data persidangan/putusan DKPP sepanjang tahun 2015-2016 menurut anggota DKPP yaitu Nur Hidayat Sardini dalam acara DKPP Outlook 2017 Refleksi dan Proyeksi. Sepanjang tahun 2016 DKPP telah menerima 302 pengaduan. Pengaduan tersebut tergolong menurun dibandingkan dengan banyaknya pengaduan di tahun sebelumnya. Peristiwa penurunan tersebut dapat dikatakan sebagai dampak dari fungsi pengawasan DKPP berjalan cukup aktif hingga ke daerah-daerah. Pada tahun 2015, jumlah pengaduan pelanggaran yang masuk ke sekretariat DKPP sebanyak 478. Dalam rangka menjalankan tugas, Pasal 111 ayat (4) UU Pemilu, DKPP memiliki setidaknya tiga kewenangan yang terdiri atas pemanggilan terhadap penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk kemudian memberikan penjelasan dan pembelaan; pemanggilan terhadap pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait dan kemudian dimintai keterangan dan termasuk dokumen atau bukti lain; dan pemberian sanksi kepada penyelenggara pemilu yang sudah terbukti melanggar kode etik tersebut.¹⁹¹

Dengan demikian, DKPP berperan penting untuk memastikan kemandirian, integritas dan kredibilitas penyelenggaraan pemilu. Menjamin etika penyelenggara pemilu tetap terjaga demi mewujudkan pemilu yang berkualitas. Ditemukan beberapa putusan DKPP yang mengandung nilai Restorative Justice

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm 39.

yang salah satunya terdapat pada Putusan No.74/DKPP-PKE-II/2013 terkait Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Gubernur dan Wakil Gubernur di Jawa Timur pada tahun 2013.¹⁹²

Dalam putusan tersebut DKPP meloloskan pasangan Calon Gubernur (Cagub) Khofifah dan Herman untuk mengikuti pemilihan gubernur Jawa Timur tahun 2013. Putusan tersebut sempat kontroversial dan dipertanyakan oleh banyak pihak. Hal tersebut dikarenakan DKPP tidak mempunyai kewenangan yuridis untuk membatalkan keputusan yang sudah diputuskan oleh KPU Jawa Timur termasuk mengenai keikutsertaan pasangan tersebut di Pilkada Jawa Timur. DKPP hanya memiliki wewenang dan fungsi mengenai kode etik. Menurut hemat penulis, berkaitan dengan putusan tersebut seharusnya tidak melampaui kewenangannya dan tidak harus terlibat dalam peradilan administratif pemilu. Sedangkan berdasarkan UU Pemilu, kewenangan DKPP hanya sebatas pemeriksaan terhadap dugaan terjadinya pelanggaran kode etik. Usia DKPP yang masih terbilang baru, menjadikan instansi ini belum banyak dikenal oleh masyarakat. Secara internal, instansi ini sangat terbatas, karena hanya ada satu di Jakarta. Sementara tugasnya adalah bersifat nasional. Beranggotakan 7 orang dan dibantu oleh staf sekretariat 50 orang.¹⁹³

Wilayah Indonesia yang luas namun memiliki keterbatasan dibidang transportasi mengakibatkan adanya tantangan bagi DKPP untuk menjalankan fungsi maupun tugasnya. Dengan demikian, mekanisme persidangan sebisa

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ *Ibid.*, hlm 40.

mungkin didesain untuk mempermudah proses pencarian keadilan. Salah satunya dengan menggunakan video conference, dan hal tersebut sudah diatur dalam Pasal 25 Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2012. Sidang video conference merupakan pilihan rasional mengingat kondisi dan tantangan yang harus dijawab DKPP sebagai instansi penegak etika penyelenggara pemilu hingga tingkat terendah. Tantangan selanjutnya yang harus dihadapi oleh DKPP yaitu membangun sekaligus menjalankan sistem yang hendak dibangun, berdasarkan tiga komponen penting yang harus ada yaitu struktur, pranata dan kultur.¹⁹⁴

DKPP dapat dikategorikan sebagai perkembangan lanjutan dari Dewan Kehormatan Komisi Pemilihan Umum (DK-KPU) yang sebelumnya diatur berdasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Berdasarkan undang-undang tersebut, maka putusan dewan kehormatan dinyatakan bersifat final dan mengikat, oleh karena itu memiliki karakter dan mekanisme kerja layaknya lembaga peradilan. UU Pemilu melembagakan DKPP sebagai instansi permanen. DKPP memiliki tugas untuk menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dan memiliki satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, berdasar pada Pasal 1 angka 22 UU Pemilu. Pembentukan DKPP adalah permanen dikarenakan norma yuridis maupun etik dalam pemilu tidak dijalankan dengan sebenar-benarnya.¹⁹⁵

Dengan demikian, keberadaan DKPP dalam penataan sistem demokrasi di tengah krisis kepercayaan masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu menjadi

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm 41.

sangat penting sebagai upaya meraih kembali kepercayaan publik. Diharapkan dapat terwujud semangat ikut serta dalam setiap aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip pengadilan etika yang modern mempunyai unsur transparansi dan terbuka. Proses pengadilan etika di DKPP dilaksanakan secara terbuka. Setiap lembaga negara memiliki komisi etik, walaupun pelaksanaannya tertutup. Lembaga DKPP memiliki inovasi bahwasanya tergugat, penggugat, saksi, pihakpihak yang terkait maupun media dapat turut serta dalam mengawal persidangan. Fungsi kewenangan DKPP berkaitan dengan setiap individu penyelenggara pemilu. Dalam hal ini, pihak dari Bawaslu maupun KPU. Dalam arti sempit, KPU terdiri atas para komisioner di tingkat pusat, provinsi, kabupaten/kota.¹⁹⁶

Sedangkan Bawaslu terdiri atas pimpinan atau anggota Bawaslu tingkat pusat dan provinsi. Sedangkan dalam arti luas, penyelenggara pemilu baik dalam lingkungan Bawaslu maupun KPU, juga terdiri atas para petugas yang bekerja tetap atau tidak tetap (*ad hoc*). Kasus yang ditangani oleh DKPP terbatas kepada persoalan perilaku pribadi pejabat. Dalam hal ini, petugas penyelenggara pemilu. Objek pelanggaran etika yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana adalah menyangkut sikap dan perbuatan yang mengandung unsur jahat dan melanggar hukum yang dilakukan oleh perseorangan maupun kelompok dan dipertanggungjawabkan secara perseorangan.¹⁹⁷

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm 42.

DKPP yang berperan sebagai pengadilan, setiap anggotanya harus memiliki sikap pasif, tidak memihak dan juga tidak boleh menyelewengkan kasus yang ada untuk kepentingan popularitas perseorangan. Setiap anggota tidak dibenarkan menikmati pujian disebabkan dari sebuah putusan, dan tidak dibenarkan untuk tersinggung maupun marah atas kritikan masyarakat yang merasa tidak puas atas putusan tersebut. Dengan demikian, DKPP sebagai instansi peradilan etika, diharuskan memberikan contoh yang baik menyangkut perilaku dan etika dalam melaksanakan sistem peradilan etika yang berkaitan dengan berbagai macam kepentingan dan persoalan yang rawan atas konflik antara para pemilih dengan penyelenggara pemilu. Maupun antar penyelenggara pemilu yaitu Bawaslu dan KPU. Pengadilan etika harus bersifat akuntabel agar DKPP tidak terpengaruh oleh pihak manapun. Keterbukaan tersebut memungkinkan lapisan masyarakat dapat menilai proses penegakan etika yang dilaksanakan oleh DKPP. DKPP dalam mendukung terlaksananya pengadilan etika yang inovatif dan modern, telah menetapkan aturan tentang tata pelaksanaan organisasi antara lain mengenai skema tata cara pelaporan, ketentuan persyaratan administrasi, dan cara persidangan.¹⁹⁸

DKPP dalam upaya melaksanakan tugas dan fungsi berdasarkan Pasal 111 ayat (4) UU Pemilu, memiliki kewenangan untuk, (1) memanggil penyelenggara pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan; (2) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak-pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan termasuk dokumen atau bukti lain;

¹⁹⁸ *Ibid.*

dan (3) memberikan sanksi kepada penyelenggara pemilu yang terbukti melanggar kode etik. Hal tersebut yang ingin dipelopori dan dirintis oleh lembaga DKPP, yaitu agar sistem ketatanegaraan Indonesia didukung berdasarkan sistem hukum maupun sistem etik yang sifatnya fungsional. Pembangunan sistem demokrasi yang hendak dibangun agar didukung dengan baik dan tegak serta secara bersamaan melaksanakan sistem hukum dan etika. Pembangunan sistem demokrasi yang kuat dan sehat harus dilaksanakan di Indonesia dengan didukung oleh pelaksanaan „*the rule of ethics and the rule of law*” dengan serentak. “*The Rule of Ethics*” bekerja berdasarkan kode etik sedangkan “*The Rule of Law*” bekerja berdasarkan “*Code of Law*”. Penegakan keduanya dilakukan melalui proses peradilan yang independen, terbuka dan imparial, yaitu peradilan etika (*Court of Ethics*) untuk menyelesaikan permasalahan dalam bidang etika dan peradilan hukum (*Court of Law*) untuk permasalahan hukum secara luas. Putusan oleh DKPP menghasilkan putusan dengan harapan dan pandangan baru yang ingin dicapai terhadap kehidupan hukum maupun ketatanegaraan Indonesia di kemudian hari.¹⁹⁹

Hal tersebut juga termasuk putusan yang dipublikasikan yang menjadi wacana baru dalam *court of ethics* (peradilan etik) sebagai bentuk sifat transparansi dari putusan DKPP yang perlu diketahui masyarakat luas. Publikasi dari putusan tersebut dimaksudkan agar masyarakat memiliki tempat dan ruang lebih besar dan luas untuk ikut serta dalam mengoreksi, menilai dan mengawal terhadap putusan yang dihasilkan. Hal ini dikarenakan putusan tersebut bersifat

¹⁹⁹ *Ibid.*, hlm 43.

final and binding, berdasarkan pada Pasal 112 ayat (12) UU Pemilu. Berdasarkan ketentuan Pasal 109 ayat (2) UU Pemilu, secara tersirat menyatakan bahwa kewenangan DKPP adalah memeriksa, memutus perkara pengaduan dan/atau laporan dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota Bawaslu, anggota Bawaslu Provinsi, dan anggota Panwaslu Kabupaten/Kota, anggota Panwaslu Kecamatan, anggota Pengawas Pemilu Lapangan, dan anggota Pengawas Pemilu Luar Negeri serta anggota KPU (KPU Provinsi- Kabupaten/Kota), anggota PPK, anggota PPS, anggota PPLN, anggota KPPS, anggota KPPLSN, dan anggota Komisi Independen Pemilih (KIP) Aceh dan jajarannya di kabupaten/kota.²⁰⁰

Penegasaan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.²⁰¹

Adanya ketentuan Pasal 458 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan: Penyelenggara Pemilu yang diadukan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain. Sehingga mengakibatkan penyelenggara pemilu yang diadukan tidak bisa memberi kuasa

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Loc. Cit.*, hlm. 21-22.

kepada advokat untuk mewakili dan mendampingi teradu tersebut dalam persidangan etik di DKPP. Hal inilah yang terjadi pada sejumlah advokat yang mengajukan permohonan *judicial review* Pasal 485 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang tergabung dalam Tim Pembela Profesi Advokat (TPPA) dari Kongres Advokat Indonesia (KAI) dari berbagai daerah di Indonesia, mendaftarkan Uji Materi Pasal 458 ayat 6 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan: "Penyelenggara Pemilu yang diadakan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain". Petrus Bala Pattyona selaku Pemohon dalam pengujian ini memberi kuasa kepada 28 advokat dari berbagai daerah seperti H Rusdi Taher, OK Jusli, Arthur Yudi Wardana dari KAI Jawa Barat. Ada juga dari Pekanbaru Baru seperti Sahala Hutabarat dan Linda Theresia Silalahi. Juga Riswanto Lasdin dari Palu dan Anthony Yuda Timor dari Semarang.²⁰²

Selaku Pemohon, Petrus mendalilkan ketentuan dalam Pasal 458 ayat 6 UU Pemilu dinilai telah merugikan dan tidak memberikan kepastian hukum karena Majelis DKPP pernah menolaknya dalam persidangan di DKPP yang berlangsung di Gedung Arsip Banda Aceh tanggal 5 Desember 2018 saat mendampingi 4 Komisioner KIP Nagan Raya selaku Penyelenggara Pemilu. Dalam persidangan ketika itu, Petrus ditolak karena adanya frasa Penyelenggara Pemilu tidak dapat menguasai kepada orang lain. Sementara Mohamad Yasin dkk dari Komisioner KIP Nagan Raya telah hadir dalam persidangan dan Petrus

²⁰² Hasiolan Eko P Gultom, Sejumlah Advokat KAI Daftarkan Uji Materi Pasal 458 Ayat 6 UU Pemilu di MK, dikutip dari <https://www.tribunnews.com/nasional/2019/03/02/sejumlah-advokat-kai-daftarkan-uji-materi-pasal-458-ayat-6-uu-pemilu-di-mk>. (diakses pada hari Jumat tanggal 04 Oktober 2019 pukul 10.20Nwib)

pun sudah mendapat Surat Kuasa namun ditolak untuk mendampingi. "Atas penolakan tersebut pihaknya merasa sebagai advokat telah mengalami kerugian konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat 1, ayat 2 dan Pasal 28 ayat 1 dan 2 UUD 45, yang pada pokoknya menyatakan: "Setiap warga negara sama kedudukan dalam hukum."²⁰³

Menurut OK Jusli, adanya ketentuan dalam pasal 458 ayat 6 tersebut telah merugikan dan membatasi profesi advokat serta merupakan pembatasan hak-hak konstitusional para advokat. Pemohon lain Rahmat Santoso, juga menyatakan adanya ketentuan tersebut membatasi ruang gerak profesi advokat sehingga MK harus menyatakan ketentuan tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Dalam petitumnya, pemohon minta agar MK menyatakan bahwa ketentuan dalam pasal 458 ayat 6 khusus frasa "tidak dapat menguasai kepada orang lain" tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁰⁴

Rusdi Taher salah satu pemohon menyatakan frasa tidak dapat menguasai kepada orang lain harus dibatalkan karena MK pernah membatalkan suatu frasa sebagaimana dalam putusan MK Nomor 01/PUU-XI/2013 tanggal 16 Januari 2014, saat MK membatalkan frasa suatu perbuatan lain maupun perlakuan yang tidak menyenangkan sebagaimana dalam Pasal 335 KUHP. Juga dalam Putusan MK Nomor 100/PUU-XI/2013 tanggal 3 April 2014 yang menafsir frasa empat pilar berbangsa dan bernegara. Natalia Patricia Sahatepi Pemohon lain

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ *Ibid.*

menyatakan ketentuan tersebut merupakan norma yang tidak jelas, bias, menimbulkan multi tafsir, perlakuan yang tidak adil dan tidak ada kesamaan di hadapan hukum.²⁰⁵

Selain itu penulis juga mengutip secara langsung alasan pemohon mengajukan gugatan yang terdapat di dalam risalah sidang Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 21/PUU-XVII/2019 Sebagai berikut: ²⁰⁶

1. Ketentuan Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu yang menyatakan, “Penyelenggara Pemilu yang diadakan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasai kepada orang lain”, mengakibatkan Pemohon ditolak untuk memberikan bantuan hukum/pembelaan dan pendampingan dalam menghadapi kasus hukum yang dialami klien Pemohon yaitu 3 Komisioner Penyelenggara Pemilu dari KIP Nagan Raya Provinsi Aceh dalam masalah hukum yaitu diadakan oleh masyarakat dan menjalani persidangan di DKPP (Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu).
2. Hal ini mengakibatkan Pemohon sebagai Kuasa Hukum tidak dapat menjalankan pekerjaan, telah kehilangan hak untuk mendapat imbalan atau pekerjaan atau penghasilan dan perlakuan yang adil serta hak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dalam menjalankan hak dan kewajiban sebagai Kuasa, karena adanya ketentuan dalam Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu;
3. Dalam praktiknya, Pengadu/Pelapor dapat didampingi/diwakili oleh Kuasa Hukum/Pengacara, sementara pihak yang diadakan/dilaporkan yang diduga melakukan pelanggaran Pemilu tidak dapat didampingi/diwakili oleh Kuasa Hukum karena adanya frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” dalam Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu.
4. Dalam Konsideran Undang-undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, profesi Advokat ditempatkan sebagai profesi yang bebas, mandiri dan bertanggung jawab dalam menegakkan hukum, dijamin dan dilindungi oleh undang-undang.
5. Pemohon berharap dengan adanya tafsiran Konstitusi dari Mahkamah Konstitusi, maka kerugian yang dialami Pemohon tidak terjadi lagi dan bagi Penyandang Profesi Advokat/Pengacara, tidak terkendala dengan adanya pembatasan-pembatasan dalam Pasal 458 ayat (6) Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu karena adanya frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” telah merugikan Pemohon.

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Risalah Sidang Perkara MK Nomor Nomor 21/Puu-XVII/2019

Dapat dilihat bahwa alasan pemohon mengajukan judicial review Kepada MK dikarenakan pemohon menganggap bahwa adanya ketentuan Pasal 458 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sangat membatasi pemohon untuk menjalankan tugasnya sebagai advokat dalam mendampingi kliennya, yang mana pemohon menganggap bahwa profesi advokat adalah profesi yang bebas serta mandiri dan dilindungi oleh undang-undang, dimana salah satu tugas advokat adalah memberi pendampingan bagi klien yang memberikan kuasa kepada nya. Sehingga adanya ketentuan Pasal 458 ayat (6) tersebut telah membatasi ruang gerak pemohon untuk melaksanakan tugasnya tersebut. Sehingga dengan dasar tersebutlah para pemohon mengajukan judicial review kepada MK.

C. PERTIMBANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENOLAK JUDICIAL REVIEW PASAL 458 AYAT (2) UU NO.7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM

Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Pasal 37 UUD 1945 sejak tahun 1999 sampai tahun 2002 MPR telah melakukan tiga kali perubahan UUD 1945 dengan menghasilkan perubahan Pertama dalam sidang umum MPR, 1999, perubahan kedua dalam sidang Tahunan 2000 dan perubahan ketiga dalam sidang tahunan bulan November tahun 2001.²⁰⁷

Tuntutan terhadap perubahan konstitusi atau UUD dikarenakan tidak ada satu sistem ketatanegaraan yang digambarkan dalam konstitusi atau

²⁰⁷ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia*, *Loc.Cit.*, hlm 254.

UUD 1945 sebagai perangkat sistem ketatanegaraan Indonesia. Maka sesuai dengan perkembangan zaman dan dinamika ketatanegaraan salah satu materi muatan dalam rangka perubahan UUD 1945 adalah kebutuhan terbentuknya Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁰⁸ Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru yang diintrodusir perubahan UUD 1945. Dari sudut pandang Hukum Tata Negara Perlunya dibentuk MK karena kewenangannya yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.²⁰⁹

Pasal 24C UUD 1945 menetapkan empat kewenangan Mahkamah Konstitusi, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik, dan memutus sengketa tentang hasil pemilihan umum. Di samping empat kewenangan tersebut, secara tegas dinyatakan pula oleh Pasal 24C Ayat (2) UUD 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi mempunyai kewajiban untuk memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan itu berhubungan dengan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945 yang berkaitan dengan proses pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya.²¹⁰

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm 255.

²¹⁰ Harjono, Negara Hukum, Demokrasi, *Loc.Cit.*, hlm 13.

Di antara empat kewenangan dan satu kewajiban tersebut, dua kewenangan pertama yaitu untuk menguji undang-undang terhadap UUD, dan memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah badan peradilan yang berkarakteristik sendiri. Kewenangan tersebut hanya dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu kewenangan untuk pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final.²¹¹

Dengan kewenangan tersebut MK mempunyai kewenangan untuk mengadili perkara judicial review Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu khususnya Pasal 458 ayat (6) yang menyatakan: Penyelenggara Pemilu yang diadakan harus datang sendiri dan tidak dapat menguasakan kepada orang lain.

Dalam Putusannya Nomor 21/PUU-XVII/2019 yang berbunyi:

Mengadili;

Menolak Permohonan Pemohon

Adapun yang menjadi dasar Mahkamah Konstitusi Menolak permohonan tersebut adalah sebagai berikut:²¹²

Menimbang bahwa ... menimbang bahwa Pemohon mendalilkan ihwal frasa “dan tidak dapat menguasakan kepada orang lain” sebagaimana termaktub dalam Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, dengan alasan yang pada pokoknya, sebagai berikut:

1. Bahwa frasa “dan tidak dapat menguasakan kepada orang lain” Pasal 458 ayat (1) UU Pemilu merugikan Pemohon karena menyebabkan Pemohon ditolak untuk memberikan bantuan hukum/pembelaan dan pendampingan kepada klien sehingga Pemohon tidak dapat menjalankan

²¹¹ *Ibid.*

²¹² Putusan MK Nomor 21/PUU-XVII/2019 Terkait Persidangan Etik DKPP

pekerjaan, kehilangan hak untuk mendapat imbalan dari pekerjaannya tersebut;

2. Bahwa Pemohon ditunjuk oleh 3 Komisioner Penyelenggara Pemilu dari KIP Kabupaten Nagan Raya sebagai kuasa hukum berdasarkan surat kuasa Nomor 037 dan seterusnya, Nomor 038 dan seterusnya, dan Nomor 039 dan seterusnya untuk memberikan bantuan hukum, pembelaan dan pendampingan kepada kliennya terkait dengan Pengaduan Nomor 253/DKPP-PKE-VII/2018. Namun ketika Pemohon hadir dalam persidangan bersama dengan klien, Pemohon kemudian ditolak untuk memberikan bantuan hukum/pembelaan dan pendampingan dalam persidangan oleh Majelis Panel DKPP dengan alasan yang mendasarkan pada Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu, tetapi Pihak Pengadu didampingi oleh Kuasa Hukum yang keberadaannya tidak ditolak oleh Majelis Panel DKPP dengan alasan tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait pendampingan bagi Pihak Pengadu;
3. Bahwa menurut Pemohon adanya penolakan oleh Majelis Panel DKPP tersebut telah secara jelas merugikan hak-hak konstitusional Pemohon dan menghalangi Pemohon untuk menjalankan tugas profesinya sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat serta Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum. Pemohon pun dalam hal ini secara aktual dirugikan karena Surat Perjanjian Penggunaan Jasa Hukum terkait dengan pendampingan 3 Komisioner Penyelenggara Pemilu KIP Kabupaten Nagan Raya tidak terlaksana sepenuhnya yang berakibat Pemohon tidak menerima honorarium atas pekerjaannya. Bahkan Pemohon merasa dipermalukan yang mengakibatkan klien Pemohon pun meragukan kompetensi Pemohon sebagai pengacara profesional;

[3.8] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti tertulis P-1 sampai dengan P-15;

[3.9] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu menegaskan, oleh karena permohonan Pemohon telah jelas maka dengan berdasar pada ketentuan Pasal 54 UU MK, Mahkamah tidak memandang perlu untuk meminta keterangan pihak-pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 54 UU MK tersebut;

[3.10] Menimbang bahwa sebagaimana dikemukakan pada Paragraf [3.7] di atas, pokok permohonan ... pokok persoalan yang dimohonkan Pemohon adalah inkonstitusionalitas Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu sepanjang frasa, "dan tidak dapat menguasai kepada orang lain". Sehubungan dengan pokok persoalan dimaksud, pertanyaan yang harus dijawab, apakah frasa sebagaimana dimaksudkan dalam norma a quo telah menyebabkan terjadinya perlakuan yang tidak sama di hadapan hukum dan pemerintahan, tidak adanya perlindungan dan kepastian hukum yang adil, serta

dilanggarnya hak untuk bekerja dan mendapatkan imbalan dan perlakuan yang adil bagi Pemohon.

[3.11] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah lebih jauh memberikan jawaban atas pertanyaan terkait konstitusionalitas frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” dalam norma Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu, terlebih dahulu perlu diuraikan hal-hal yang terkait dengan prinsip eksistensi penegakan kode etik penyelenggara pemilu yang dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Hal mana, secara hukum, DKPP merupakan sebagai satu kesatuan penyelenggara pemilu dengan KPU dan Bawaslu yang dibentuk sesuai dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Pertama, setiap penyelenggara pemilu, baik anggota KPU maupun anggota Bawaslu terikat dengan kewajiban untuk menjaga integritas dan kemandiriannya dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemilu. Integritas dan kemandirian tersebut merupakan amanat dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yang dimaksudkan memastikan agar pemilihan umum diselenggarakan secara jujur dan adil sesuai dengan kehendak Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Sebagai suatu pekerjaan atau profesi yang mengharuskan seseorang bekerja secara mandiri, berintegritas, jujur dan adil, terhadap orang dimaksud tidak saja melekat berbagai kewajiban hukum dalam bertugas, melainkan juga sekaligus melekat kewajiban-kewajiban etik (*ethic obligations*). Dalam batas penalaran yang wajar, kewajiban etik tersebut dimaksudkan untuk menjaga dan memastikan agar setiap sikap dan perilaku penyelenggara pemilu tetap menjaga integritas, jujur dan adil dalam menyelenggarakan pemilu. Tuntutan profesi, sebagai penyelenggara pemilu memiliki konsekuensi berupa munculnya kewajiban untuk melaksanakan segala standar etik yang telah diatur khusus untuk profesi penyelenggara pemilu. Karenanya, bilamana terjadi pelanggaran atau dugaan pelanggaran,

timbul keharusan atau kewajiban untuk mempertanggungjawabkan segala bentuk pelanggaran ataupun dugaan pelanggaran kode etik di hadapan institusi yang bertugas memeriksa dan memutuskan dugaan pelanggaran etika penyelenggara pemilu.

Kedua, dalam rangka memastikan agar setiap etika penyelenggara pemilu dipatuhi oleh penyelenggara, instrumen kode etik harus disertai dengan perangkat struktural penegakannya, dalam hal ini pembentuk undang-undang mengaturnya dengan cara membentuk institusi tersendiri, yaitu DKPP. Sebagai penegak kode etik penyelenggara pemilu, secara kelembagaan DKPP bukanlah lembaga peradilan dan bukan ... dan bahkan Pemohon dalam permohonannya menyebutnya sebagai peradilan semu (quasi peradilan), melainkan sebagai satu kesatuan dengan penyelenggara pemilu yang lain, yaitu KPU dan Bawaslu. Secara hukum, tugas utama DKPP dalam penegakan etik adalah memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran etika yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. Sebagai sebuah institusi yang berada dalam ranah penyelenggara pemilu, pembentukan DKPP didasarkan pada ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, khususnya frasa “suatu komisi pemilihan umum”. Ihwal memosisikan DKPP sebagai salah satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 menyatakan sebagai berikut: Dianggap dibacakan.

Dengan menempatkan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu, sesungguhnya DKPP bukanlah suatu institusi yang

berada di luar ranah institusi penyelenggara pemilu. Artinya, DKPP merupakan perangkat internal penyelenggara pemilu. Dengan demikian, lembaga penyelenggara pemilu terdiri atas tiga lembaga yang satu sama lain tetap berfungsi sebagai satu kesatuan kelembagaan. Dalam kerangka itu, kewenangan DKPP melakukan proses penegakan kode etik adalah dalam posisinya sebagai bagian dari penyelenggara pemilu, yaitu menegakkan etik penyelenggara pemilu sebagai bagian dari skenario mewujudkan penyelenggaraan pemilu sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945.

Berdasarkan hal demikian, proses penegakan kode etik penyelenggara pemilu terhadap penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran kode etik atau diduga melanggar kode etik juga dapat diposisikan sebagai mekanisme internal penyelenggara pemilu. Tidak hanya itu, secara historis, apabila dirujuk sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2011, di mana sebelum DKPP dibentuk terpisah dari KPU dan Bawaslu, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu, penegakan etika penyelenggara pemilu dilakukan oleh Dewan Kehormatan KPU yang ditempatkan sebagai bagian dari kelengkapan KPU, KPU Provinsi dan Bawaslu dalam rangka menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu. Artinya, DKPP sesungguhnya adalah bagian dari penyelenggara pemilu, sehingga ketika proses penegakan terhadap dugaan pelanggaran kode etik dilakukan, hal tersebut merupakan mekanisme internal penyelenggara pemilu.

[3.12] Menimbang bahwa berdasarkan dua kerangka berpikir sebagaimana diuraikan di atas, terhadap pertanyaan terkait konstitusionalitas norma dalam Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu sepanjang frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain”, Mahkamah akan mempertimbangkan sebagai berikut:

Pertama, frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” dalam norma Pasal 48 ... Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu sesungguhnya bukan ditujukan kepada subjek di luar penyelenggara pemilu. Artinya, keharusan untuk datang sendiri dalam proses pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik dibebankan kepada penyelenggara pemilu yang diadukan. Pada saat yang sama, pembatasan bahwa seorang penyelenggara pemilu yang diduga melanggar kode etik tidak dapat menguasai kepada orang lain juga ditujukan kepada penyelenggara pemilu, bukan kepada pihak lain di luar penyelenggara pemilu. Oleh karena pembatasan frasa dalam norma *a quo* ditujukan kepada penyelenggara pemilu, bukan kepada pihak lain maka sesuai dengan karakter tindakan penegakan dalam pelanggaran kode etik yang tidak bisa diwakilkan kepada orang lain, larangan dalam Pasal 48 ... Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu sepanjang frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” adalah konsekuensi logis dan karakteristik penyelesaian pelanggaran etik.

Dengan demikian, bilamana diletakkan dalam logika memberikan kuasa atau dapat menguasai kepada orang lain termasuk advokat maka hal demikian akan memberikan hak dan kewenangan (*authority*) kepada penerima kuasa, untuk bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa. Logika demikian, sangat mungkin karena alasan tertentu penyelenggara pemilu yang diadukan telah melanggar atau terindikasi melanggar kode etik penyelenggara pemilu dapat mewakilkan kehadirannya kepada penerima kuasa dalam proses penyelesaian pelanggaran kode etik. Lebih lanjut dapat dijelaskan ruang lingkup pemberian kuasa dan pemberi kuasa kepada penerima kuasa hanya dapat terjadi dalam wilayah hukum yang bersifat privat yaitu adanya gesekan atau konflik kepentingan atau hak dalam pergaulan antar individu bukan berkaitan dengan perbuatan hukum seseorang yang mengakibatkan kerugian kepentingan umum.

Dalam perspektif inilah menurut Mahkamah karena penyelenggaraan pemilu adalah merupakan kepentingan umum dan perbuatan yang diduga dilanggar oleh penyelenggara pemilu sudah berdampak pada kepentingan orang banyak (umum), sehingga hal yang demikian sudah memasuki wilayah hukum publik. Oleh karena itu prinsip-prinsip yang dijadikan rujukan penyelesaian masalah pada saat adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan penyelenggara pemilu, meskipun terbatas pada ranah etik, haruslah tetap berpedoman pada “hukum acara” quasi peradilan publik. Terlebih lagi bentuk putusan dari DKPP apabila kesalahan atas pelanggaran yang dilaporkan terbukti adalah bersifat hukuman (punishment), maka hal ini menegaskan, bahwa penyelesaian adanya dugaan pelanggaran tersebut adalah menggunakan mekanisme hukum acara dalam quasi peradilan yang bersifat publik. Berdasarkan uraian pertimbangan hukum tersebut menurut Mahkamah menjadi tidak tepat apabila terlapor dapat memberikan kuasa kepada kuasa hukum termasuk dalam hal ini advokat. Sebab hubungan hukum pemberian kuasa dan yang menerima kuasa hanya terjadi dalam hukum privat yaitu hubungan hukum antar pribadi atau individu dalam hal terjadi sengketa kepentingan maupun hak.

Bahwa oleh karena Mahkamah menegaskan penyelesaian dugaan pelanggaran terhadap penyelenggara pemilu di DKPP adalah bersifat quasi peradilan publik, maka terhadap Pemohon dalam proses persidangan DKPP tersebut sebenarnya masih dapat berperan sebagai Penasihat Hukum bukan kuasa hukum yaitu pihak yang dapat mendampingi terlapor pada sidang

DKPP yang mempunyai tugas pokok pendampingan, pemberian nasihat-nasihat bahkan mendampingi untuk memberikan bantuan pembelaan terhadap terlapor/teradu. Oleh karena itu dengan peran Pemohon yang demikian, kekhawatiran Pemohon akan kehilangan fee (honor) adalah tidak berdasar. Sementara itu, walaupun frasa dalam norma pasal *a quo* akan diposisikan sebagai norma yang berhubungan dengan hak Pemohon untuk bekerja dan mendapatkan imbalan, namun menerima kuasa dari penyelenggara pemilu yang diadakan sesuai Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu tidak spesifik ditujukan kepada orang yang berprofesi sebagai advokat. Di mana dengan frasa “orang lain” dalam ketentuan dimaksud dapat dipahami bahwa selain orang yang berprofesi sebagai advokat pun terikat dengan ketentuan *a quo*. Oleh karena subjek yang dituju oleh norma tersebut bukanlah orang yang berprofesi sebagai advokat, melainkan seluruh orang selain penyelenggara pemilu yang bersangkutan, sehingga frasa “dan tidak dapat menguasai kepada orang lain” dalam norma Pasal 458 ayat (6) UU Pemilu tidak dapat dikualifikasi telah merugikan warga negara yang berprofesi sebagai advokat.

Lebih jauh, jika norma *a quo* dinilai telah menyebabkan warga negara akan kehilangan pekerjaan dan tidak hak mendapatkan imbalan sebagaimana didalilkan Pemohon, dalil tersebut pun tidak relevan. Sebab, sekalipun norma *a quo* tetap dipertahankan, siapapun warga negara yang berprofesi sebagai advokat tetap dapat melaksanakan pekerjaannya sebagai advokat tanpa terganggu oleh keberadaan norma *a quo*. Dengan demikian,

norma dimaksud tidak menyebabkan hilangnya pekerjaan seorang warga negara yang berprofesi sebagai advokat.

Kedua, ketentuan pembatasan mengenai pihak yang harus hadir secara langsung dalam sidang-sidang pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik adalah penyelenggara pemilu dapat dimaknai sebagai konsekuensi logis dari proses pemeriksaan pelanggaran kode etik oleh DKPP yang ditempatkan sebagai mekanisme internal penyelenggara pemilu.

Dalam hal ini, jikalau seorang anggota penyelenggara pemilu melakukan dugaan pelanggaran kode etik maka ia diproses secara internal melalui institusi penegak kode etik penyelenggara pemilu. Sebagai sebuah proses internal, setiap penyelenggara pemilu dibebani kewajiban untuk datang sendiri dan tidak dibenarkan untuk memberi kuasa kepada pihak lain untuk mewakilinya kecuali terbatas hanya untuk mendampingi. Bahkan, sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat, semangat bahwa seseorang yang melanggar kode etik tidak dapat memberi kepada orang lain kuasa untuk mewakili telah ditegaskan pula dalam Kode Etik Advokat Indonesia yang dikeluarkan oleh Komite Kerja Advokat Indonesia bertanggal 23 Mei 2002. Dalam Pasal 13 angka 7 huruf a Kode Etik dimaksud dinyatakan, “Pengadu dan yang teradu: (a) Harus hadir secara pribadi dan tidak dapat menguasakan kepada orang lain, yang jika dikehendaki masing-masing dapat didampingi oleh penasehat”. Bahwa dalam hal UU Pemilu membuka ruang bagi penyelenggara pemilu yang diduga melanggar kode etik memberikan kuasa kepada pihak lain maka

esensi pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik yang harus dihadiri sendiri oleh yang bersangkutan akan kehilangan makna. Sebab, salah satu sifat dari perjanjian pemberian kuasa adalah penerima kuasa untuk mewakili langsung berkapasitas sebagai wakil pemberi kuasa.

Dengan sifat demikian, dalam batas penalaran yang wajar, penerima kuasa berkedudukan dan memiliki kapasitas menjadi wakil penuh bagi pemberi kuasa dalam hal bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa dan melakukan segala tindakan sesuai kewenangan yang diberikan melalui perjanjian kuasa. Bilamana penerima kuasa dapat bertindak mewakili penyelenggara pemilu yang melanggar kode etik maka proses yang demikian tidak sejalan dengan prinsip “peradilan etik” yang mengharuskan mereka yang melanggar etik untuk menghadiri langsung proses penyelesaian perkara pelanggaran kode etik.

Ketiga, esensi pemeriksaan pelanggaran kode etik tidak dapat dipersamakan dengan esensi pemeriksaan pelanggaran hukum, khususnya hukum pidana. Sementara itu, secara implisit, Pemohon tampak jelas menggunakan logika prinsip “*due process of law*” dalam argumentasinya. Hal tersebut tampak dari penekanan argumentasi Pemohon pada esensi profesi advokat. Padahal, prinsip *due process of law*, baik secara esensi maupun historis adalah dimaksudkan untuk melindungi seseorang dari kemungkinan penyalahgunaan kekuasaan negara yang dilakukan oleh aparatnya, khususnya aparat penegak hukum. Dengan kata lain, prinsip *due process of law* hadir dalam hukum pidana karena adanya unsur penggunaan

kekuasaan negara. Oleh karena itulah terminologi yang digunakan dalam *due process of law* adalah “didampingi” bukan “diwakili”.

Sebab, seseorang tidak mungkin mewakili orang lain yang disangka melakukan tindak pidana. Hakikat pendampingan kuasa hukum terhadap kliennya dalam *due process of law* adalah untuk mencegah terjadinya pelanggaran terhadap hak-hak pihak yang didampingi yang dilakukan oleh negara. Keadaan demikian jelas tidak berlaku dalam penegakan pelanggaran kode etik. Namun, dalam proses penegakan pelanggaran kode etik hak terlapor (teradu) untuk membela diri tidaklah hilang, sebagaimana telah dipertimbangkan di atas.

Jadi sudah jelas bahwa Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon karena menganggap bahwa Pelanggaran Kode etik merupakan wilayah publik yang pada dasarnya tidak bisa dikuasakan kepada pihak lain dan hal tersebut juga sejalan dengan makna Pasal 458 ayat (6) yang mengharuskan teradu untuk hadir dalam proses sidang etik dan tidak bisa dikuasakan kepada pihak lain. Sebab hakikat pemberian kuasa adalah penerima kuasa bisa diberikan kuasa penuh untuk mewakili semua kepentingan pemberian kuasa, padahal bila perkara etik yang harus menjalani proses persidangan adalah teradu yang melanggar kode etik. Selain itu juga MK menilai tidak relevan bila adanya pemberian kuasa, sebab persidangan etik tidak sama dengan persidangan perkara pidana yang melibatkan alat kekuasaan negara dalam proses penegakan hukumnya, sedangkan sidang etik MK menilai hanya melibatkan institusi internal saja.

Dalam hal ini MK menilai bahwa persidangan etik yang dilakukan DKPP adalah persidangan internal lembaga pemilu yang mana tidak melibatkan alat kekuasaan negara dalam proses penegakan hukumnya.

D. IMPLIKASI ADANYA PENOLAKAN PENDAMPING ADVOKAT DALAM PROSES SIDANG DI DKPP

Negara hukum (*Rechtstaat* atau *The Rule of Law*) adalah konsep Negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa yang membahas dan merumuskan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDN RI 1945).²¹³ Penegasan sebagai negara hukum bukan sekedar menjadikan pernyataan penguasa sebagai hukum, namun hukum seyogyanya memiliki fungsi dan peran menciptakan ketertiban yang rasional dan menegakkan keadilan bagi sebanyak-banyaknya umat manusia.²¹⁴ Indonesia adalah Negara Hukum, Prasa tersebut tertuang dalam Konstitusi Indonesia Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena Indonesia negara Hukum, maka secara langsung setiap warga negara berhak mendapat perlindungan hukum dan setiap warga negara sama dimata hukum tanpa membeda-bedakan setiap jenis, ras, agama dan golongan atau jabatan. Sehingga tercipta tatanan kehidupan yang indah, tentram, adil dan martabat. Didalam Konstitusi

²¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*, TheBiography Institute, Bekasi, 2007, hal 13.

²¹⁴ Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006. hal xxvii.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada pasal 28D ayat 1 dikatakan bahwa Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.²¹⁵

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.²¹⁶ Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.²¹⁷ Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.²¹⁸

²¹⁵ Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia Pasal 28D ayat (1) Tahun 1945.

²¹⁶ Encik Muhammad Fauzan, *Loc. Cit.*, hlm 60.

²¹⁷ *Ibid*

²¹⁸ *Ibid*, hlm,61.

Oleh sebab itu adanya ketentuan yang tidak membolehkan teradu dalam persidangan etik di DKPP memberikan kuasa kepada pihak lain untuk mewakilinya menjadi sebuah permasalahan sendiri yang semangat awalnya adalah agar penyelenggara pemilu hadir sendiri mengikuti persidangan pemilu, tetapi karena ketentuan ini ada sejumlah advokat yang menganggap bahwa ketentuan ini telah merugikan para advokat tersebut, sehingga para advokat tersebut mengajukan permohonan judicial review kepada MK, dan MK pun memberikan Putusan Nomor 21/PUU-XVII.2019 dengan bunyi sebagai berikut:

Mengadili

Menolak Permohonan Para Pemohon

Dimana penulis pada dasarnya agak berbeda pandangan dengan MK, sebab menurut penulis bahwa seharusnya tidak masalah adanya pemberian kuasa kepada advokat. Namun konteksnya adalah untuk mendampingi bukan mewakili. Sebab penulis juga sependapat dengan MK bahwa peradilan etik merupakan wilayah yang bersifat publik, bukan privat.

Karena pelanggaran yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu memiliki dampak terhadap publik.

Oleh karena itu penulis akan memaparkan implikasi yuridis terhadap putusan MK di atas sebagai berikut:

a. Akibat Hukum terhadap Perkara Terkait

Setelah pengujian Undang-Undang diputus Final, maka putusan tersebut langsung berlaku mengikat sejak diucapkan dalam sidang pleno

terbuka untuk umum. Sehingga efek keberlakuannya bersifat prospektif ke depan (*forward looking*), bukan berlaku ke belakang (*backward looking*), artinya segala perbuatan hukum yang dilakukan berdasar undang-undang yang belum dinyatakan mempunyai tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat adalah perbuatan hukum yang sah secara hukum, termasuk akibat-akibatnya yang ditimbulkan oleh perbuatan hukum yang sah itu, juga sah secara hukum.²¹⁹

Oleh karena itu ketentuan yang ada pada Pasal 458 ayat (6) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah konstusional. Sehingga dengan demikian bahwa teradu tidak bisa memberikan kuasa kepada pihak lain untuk mewakilinya dalam proses persidangan etik.

b. Akibat Hukum terhadap Peraturan Terkait

Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mempunyai kewenangan untuk melakukan pengujian peraturan perundangundangan. Hanya saja Mahkamah Agung berwenang menguji perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar. Pemisahan mekanisme pengujian peraturan tersebut dapat menimbulkan komplikasi. Sehingga Mahkamah Konstitusi memberitahukan adanya pengujian undang-undang kepada

²¹⁹ Arlince Panjaitan, Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 28/PUU-XI/2013 Terhadap Badan Hukum Koperasi yang didirikan Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2012, hlm 7.

Mahkamah Agung. Selain itu, jika terjadi pengujian undang-undang oleh Mahkamah Konstitusi, maka Mahkamah Agung harus menghentikan pemeriksaan perkara pengujian peraturan dibawah undang-undang.²²⁰

c. Akibat Hukum terhadap Subyek dan Perbuatan Hukum

Mahkamah konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 21/PUU-XVII/2019 khususnya Pasal 458 AYAT (6) mengenai taeradu tidak bisa memberikan kuasa kepada pihak lain untuk mewakilinya dalam persidnagn etik. Jadi konsekuensi bagi advokat tidak bisa mewakili persidangan bagi pemberi kuasanya, tetapi advokat tetap bisa menjadi penasehat hukum untuk mendampingi pemberi kuasa tersebut. Hal ini diungkapkan oleh MK pada saat putusannya.²²¹

“Penyelesaian dugaan pelanggaran terhadap penyelenggara pemilu di DKPP adalah bersifat *quasi* peradilan publik. Makanya, terhadap Pemohon dalam proses persidangan DKPP tersebut sebenarnya masih dapat berperan sebagai penasihat hukum, bukan kuasa hukum,” dalih

Mahkamah. Bagi Mahkamah, penasihat hukum yaitu pihak yang dapat mendampingi terlapor pada sidang DKPP yang mempunyai tugas pokok pendampingan, pemberian nasihat-nasihat. Bahkan, mendampingi untuk memberikan bantuan pembelaan terhadap terlapor/teradu. “Karena itu,

²²⁰ *Ibid.*, Arlince Panjaitan, Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah., hlm 8.

²²¹ *Ibid.*

dengan peran Pemohon yang demikian, kekhawatiran Pemohon akan kehilangan *fee* (honor) adalah tidak berdasar.”²²²

Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia memberikan putusan yang berlaku prospektif ke depan (*forward looking*) dan berdasarkan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa Kewenangan MA berdasarkan Pasal 24A Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Kewenangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24C Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum. Maka dari itu, segala subyek perbuatan hukum dan subyek hukum yang sah menurut hukum lama sebelum putusan Mahkamah Konstitusi tetap dianggap sah adanya setelah adanya hukum baru sesudah berlakunya putusan mahkamah konstitusi ini.²²³

Jadi berdasarkan pembahas di atas dapat dilihat bahwa sebenarnya advokat tidak bisa mewakili pemberi kuasa dalam proses persidangan etik di DKPP, tetapi malah sebaliknya bisa mendampingi teradu untuk menjadi penasehat hukum dalam persidangan kode etik di DKPP.

²²² Aida Mardhatillah, MK:Advokat Boleh Jadi Penasehat Hukum di Sidang DKPP, dikutip dari <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5cb4a3cb37204/mk--advokat-boleh-jadi-penasihat-hukum-di-sidang-dkpp/> (diakses pada hari Minggu tanggal 06 Oktober 2019 pukul 16.20 WIB)

²²³ Arlince Panjaitan, Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah, *Op.Cit.*, hlm 8.