

**TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DENGAN  
PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM**

**(Studi Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-  
XIII/2015)**

**TESIS**



**OLEH :**

**NAMA MHS. : SYAIFULLAHIL MASLUL, S.H.**  
**NO. POKOK MHS. : 14912109**  
**BKU : HTN & HAN**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
2016**



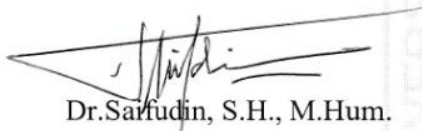
**TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DENGAN  
PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM  
(Studi Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 DAN  
100/PUU-XIII/2015)**

OLEH:

NAMA MHS. : SYAIFULLAHIL MASLUL, S.H.  
NO. POKOK MHS. : 14912109  
BKU : HTN-HAN

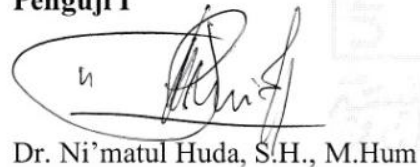
Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan  
LULUS pada hari Rabu,

**Pembimbing:**

  
Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

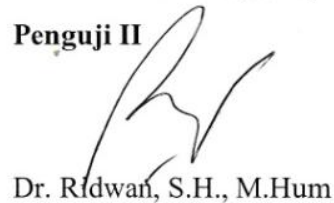
Yogyakarta, 25 Juni 2016.....

**Penguji I**

  
Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 25 Juni 2016.....

**Penguji II**

  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum

Yogyakarta, 25 Juni 2016.....

Mengetahui  
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia

  
Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

## SURAT PERNYATAAN

### ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

*Bismillahirrohmanirrohim*

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : SYAIFULLAHIL MASLUL, S.H.

No. Mhs. : 14912109

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul:

**TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DENGAN  
PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM, (STUDI PUTUSAN  
NOMOR 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 DAN 100/PUU-XIII/2015)**

Karya Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UII.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

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

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara sah dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

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

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 24 Mei 2016

Yang membuat Pernyataan

**SYAIFULLAHIL MASLUL**

MOTTO

**SETELAH MANUSIA MENINGGAL, DIA HANYA AKAN DIINGAT  
OLEH DUA HAL, PRESTASI DAN PRASASTI**

## **PERSEMBAHAN**

*Tulisan ini aku persembahkan untuk :*

*Kedua orang tuaku, Ahmad Misbah dan Siti Muyasaroh*

*Adikku tersayang, Qurrota A'yuni*

*Keluarga besar Husni Adnan*

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah robbil a'lam, segala puji bagi Allah SWT, wa sholatu wa salamu ala asyrofil anbiyai walmursalin nabiyyina muhammadin, solawat beriring salam semoga tercurah bagi Nabi Muhammad SAW.

Sebagai rasa syukur atas penulisan Tesis ini saya sampaikan kepada banyak pihak-pihak yang sangat berperan:

1. Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H.,M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Drs. AgusTriyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Dr. Saifuddin, S.H.,M.Hum, selaku pembimbing Tesis dan dosen Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum, selaku dosen Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Rekan-rekan angkatan 33 Program Studi Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang sangat hangat dan *memorable*.

Dan seluruh banyak pihak yang tanpa aku sebutkan, semoga Allah SWT menulis setiap cucuran keringat bantuan dan nasehat yang kalian berikan.

Yogyakarta,

Syaifullahil Maslul

## DAFTAR ISI

<b>COVER</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	v
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	vi
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	ix
<b>ABSTRAK</b> .....	x
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
Latar Belakang .....	1
Rumusan Masalah .....	17
Tujuan Penelitian .....	17
Tinjauan Pustaka .....	18
Kerangka Teoritis.....	20
Metode Penelitian.....	30
Sistematika Penulisan .....	32
<b>BAB II <i>Stufenbau Theory des Rechts</i>, Teori Tujuan Hukum dan Hubungan Antara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam Pemilihan</b>	<b>34</b>
A. <i>Stufenbau Theory des Recht</i> .....	34
B. Teori Tujuan Hukum .....	59
C. Hubungan Antara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam Pemilihan.....	74
<b>BAB III Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia</b> .....	<b>80</b>
A. Mahkamah Konstitusi .....	80

1. Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sejarah Berdirinya Mahkamah Konstitusi .....	80
2. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian undang-undang .....	92
B. Dewan Perwakilan Rakyat .....	97
C. Komisi Pemilihan Umum.....	104
1. Sebelum Reformasi .....	104
2. Pasca Reformasi .....	113
<b>BAB IV Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam Menjamin Keadilan, Kemafaatan dan Kepastian Hukum .....</b>	<b>123</b>
A. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 .....	123
B. Tindakanlanjut Putusan Mahkamah Konstitusi 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 .....	144
C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 dengan Peraturan KPU dalam Mencapai Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum .....	158
<b>BAB V Kesimpulan dan Saran .....</b>	<b>167</b>
A. Kesimpulan .....	167
B. Saran .....	168
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>170</b>



## Daftar Gambar

Gambar I .....	152
Gambar II .....	155

## ABSTRAK

Mahkamah Konstitusi sejak dibentuk sudah dikonsepsikan sebagai pengawal konstitusi juga sebagai pengawal demokrasi. Mahkamah Konstitusi berusaha menjaga bahwa konstitusi merupakan (*the supreme law of the land*) yang harus ditaati oleh semua lembaga negara. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam koridor pelaksanaannya memang tidak memiliki lembaga eksekutorial, hanya saja DPR selaku pembentuk undang-undang (*positive legislature*) berkewajiban untuk segera menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, apalagi yang bersifat mengatur guna tercapainya keharmonisan dalam undang-undang. Dalam tiga putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015, putusan tersebut langsung ditindaklanjuti oleh KPU tanpa melalui revisi undang-undang oleh DPR, mengingat dekatnya waktu proses pemilihan. Batasan waktu dan keharusan proses tahapan pemilu tetap berjalan, menjadi salah satu alasan dari keluarnya peraturan KPU berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi tanpa melalui revisi. Tujuan penelitian ini mencoba menganalisa pembentukan peraturan KPU dengan dasar putusan Mahkamah Konstitusi tanpa mekanisme revisi undang-undang serta mengkaji tujuan penerapan putusan Mahkamah Konstitusi dalam Peraturan KPU dalam mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan putusan atau kasus dan pendekatan undang-undang. Penelitian ini menggunakan bahan pustaka dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang dianalisis dengan melalui pisau analisa *stufenbau theory des rechts*, tujuan hukum dan hubungan antara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU.

Bertolak dari penelitian ini, disimpulkan bahwa dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, Mahkamah Konstitusi dapat menjadi *positive legislature* dengan alasan-alasan tertentu. Putusan Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti tanpa mekanisme revisi oleh DPR yang menjadi dasar pembentukan Peraturan KPU bisa dibenarkan meski bertentangan dengan *stufenbau theory des recht* dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ketiga putusan *a quo*, merupakan upaya Mahkamah konstitusi dalam mencapai keadilan dan kemanfaatan dalam pemilihan serta menjadi alasan sebagai kepastian hukum dalam pembentukan Peraturan KPU.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Sesuai dengan apa yang tertuang dalam UUD 1945 pasca amandemen, lahirlah Mahkamah Konstitusi.<sup>1</sup> Mahkamah sebagaimana amanat konstitusi diberi empat kewenangan dan satu kewajiban:<sup>2</sup>

- a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- c. memutus pembubaran partai politik; dan
- d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Dan juga satu kewajiban:

“Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR 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/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”<sup>3</sup>

Perdebatan tentang wacana *judicial review* selalu berkembang sesuai perkembangan zamannya, begitu pula di Indonesia. Sejak awal pendirian Indonesia, perbincangan dan pergulatan terkait dengan *judicial review* hangat diperbincangkan oleh Soepomo dan Moh. Yamin. Bahkan kehangatan ini terus terjaga sampai

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 24C UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi serta perubahannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011

<sup>2</sup> Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>3</sup> Lihat Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

runtuhnya orde baru dan berseminya reformasi.<sup>4</sup> Di era masa orde baru, konsep *judicial review* pernah dirintis dan diakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan seperti dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, TAP MPR No. III/MPR/1978 Tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dan atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung. Dari sekian peraturan dimaksud, tidak ada yang membahas terkait dengan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, karena peraturan tersebut hanya mengatur pengujian peraturan di bawah undang-undang.

Penetapan Mahkamah Konstitusi diawali dengan amandemen ketiga dan dituangkan dalam Pasal 24C UUD 1945.<sup>5</sup> Berdirinya Mahkamah Konstitusi ditandai dengan pengangkatan sembilan hakim konstitusi pada tanggal 16 Agustus 2003 melalui Kepres Nomor 147/M Tahun 2003 sekaligus menjadikan Indonesia menjadi negara ke 78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi serta negara pertama di era abad 21 yang membentuk lembaga tersebut.<sup>6</sup> Hal ini merupakan penyempurnaan

---

<sup>4</sup> Sri Sumantri, *Hukum Uji Materiel*, dikutip dari Bambang Sutiyo, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 2.

<sup>5</sup> Pada formula awal yang ditawarkan Jimly, seluruh kegiatan *judicial review* diserahkan pada Mahkamah Konstitusi, sehingga Mahkamah Agung dapat berkonsentrasi menangani perkara-perakara yang diharapkan dapat mewujudkan rasa adil bagi setiap warga negara. Akan tetapi, apa boleh daya, amandemen telah menyatakan pemisahan tugas pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dan pengujian peraturan di bawah undang-undang. Pengujian ini nyatanya tidak efektif dan perlunya di masa mendatang diberikan jalan integrasi atas hal pengujian ini. Lihat Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 135-136

<sup>6</sup> Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2013), hlm. 52.

pelaksanaan reformasi konstitusional yang integral menuju proses demokratisasi. Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi ditengarai oleh beberapa aspek. *Pertama*, maraknya mafia peradilan (tepatnya *judicial corruption*), yang melibatkan hakim-hakim dan para penegak hukum lainnya. Di sisi lain, mafia ini sulit untuk dibuktikan secara formal, namun imbasnya dapat dirasakan bersama. *Kedua*, banyaknya peraturan perundang-undangan yang lahir dari rahim-rahim politik yang bersifat pesanan, bahkan banyak undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Penyelesaian pertentangan undang-undang dengan UUD 1945 hanya bisa diselesaikan oleh kehendak DPR melalui *legislative review* dan oleh Presiden melalui *executive review*, yang tidak dapat dilepaskan dari unsur untung rugi terhadap kepentingannya. *Ketiga*, rentannya para hakim dari intervensi yang sangat bertentangan dengan asas independensi hakim dalam memutus. Para hakim dalam pembinaan dan finansial berada pada posisi di bawah eksekutif dan di bawah Mahkamah Agung secara teknis yustisial.<sup>7</sup>

Pada perkembangan awal, sebagaimana idealnya pembentukan Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi diposisikan sebagai *negative legislature*, hal ini sebagaimana kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Penempatan ini melihat bahwa kewenangan legislasi berada di pundak Dewan

---

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajapress,2009), hlm. 266-267

Perwakilan Rakyat.<sup>8</sup> Dengan memposisikan seperti ini, berarti *positive legislature* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia adalah DPR.

Dalam upaya untuk memberikan koridor yang jelas atas konsep pembatasan Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD juga mengungkapkan:<sup>9</sup>

1. Dalam membuat putusan, Mahkamah Konstitusi tidak boleh memuat isi yang bersifat mengatur. Mahkamah Konstitusi hanya boleh menyatakan sebuah undang-undang atau sebagian isinya batal karena bertentangan dengan bagian tertentu UUD. Betapapun Mahkamah Konstitusi mempunyai pemikiran baik untuk mengatur sebagai alternatif atas undang-undang atau sebagian isi undang-undang yang dibatalkannya, sebab urusan mengatur itu adalah hak lembaga legislatif;
2. Mahkamah Konstitusi tidak boleh memutus batal atau tidak batal sebuah undang-undang atau sebagian isi undang-undang yang bersifat terbuka yakni yang oleh UUD 1945 diatribusikan kepada undang-undang, kecuali jelas-jelas melanggar UUD 1945. Kalau Mahkamah Konstitusi melakukan itu, berarti ia sudah masuk ranah legislasi yang tidak boleh dilakukannya;
3. Mahkamah konstitusi tidak boleh memutus hal-hal yang tidak diminta (*ultra petita*). Betapapun Mahkamah Konstitusi melihat ada sesuatu yang penting dalam sebuah permintaan dan dianggap penting untuk diminta, maka jika hal itu tidak diminta untuk diuji, Mahkamah Konstitusi tidak boleh melakukan itu;
4. Mahkamah Konstitusi tidak boleh menjadikan undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lainnya, sebab tugas Mahkamah Konstitusi itu menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD, bukan undang-undang terhadap undang-undang lainnya. Tumpang tindih antar berbagai undang-undang menjadi kewajiban lembaga legislatif untuk menyelesaikannya melalui *legislative review*;
5. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh didasarkan pada apa yang berlaku di negara-negara lain, yang harus menjadi dasar adalah isi UUD 1945 dan semua *original intents*-nya.
6. Dalam melakukan pengujian, Mahkamah Konstitusi tidak boleh melanggar asas *nemo iudex in causa sua*, yakni memutus hal yang menjadi kepentingannya sendiri.

---

<sup>8</sup> Lihat Pasal 20 ayat (1) dan Pasal 20A UUD 1945

<sup>9</sup> Moh. Mahfud MD, *perdebatan Hukum Tata Negara*, (Jakarta:LP3ES, 2007), hlm. 98-99. Pada prakteknya, hampir semua larangan yang ditulis oleh Mahfud MD, saling berguguran ketika dirinya menjabat sebagai Hakim Mahkamah Konstitusi

Respon ini juga ditunjukkan oleh DPR dengan merevisi Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Revisi tersebut yang menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, Pasal 45A menegaskan larangan melakukan *ultra petita*:

“putusan Mahkamah Konstitusi tidak boleh memuat amar putusan yang tidak diminta oleh pemohon atau melebihi permohonan pemohon, kecuali terhadap hal tertentu yang terkait dengan pokok permohonan.”

Namun, undang-undang tersebut telah diuji materikan ke Mahkamah Konstitusi, dan mengenai pasal tersebut, Mahkamah Konstitusi menilai hal tersebut adalah akibat dari kesalahan dalam memahami konteks *judicial review*.<sup>10</sup> Akibatnya hal ini juga menjadi dasar pergeseran kewenangan Mahkamah Konstitusi dari yang hanya *negative legislature* menjadi *positive legislature*. Padahal apabila kita menengok UUD 1945 kewenangan ini adalah milik DPR. Selain itu, apa yang pernah disampaikan oleh Mahfud MD pun juga banyak dianulir sendiri oleh Mahfud MD.<sup>11</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final dan mengikat<sup>12</sup> atau berkekuatan hukum tetap (*in kracht van gewijsde*). Apabila sudah berkekuatan hukum lantas bagaimana dengan eksekutorialnya dan korelasinya dengan *legislative review* DPR? Harus diakui Mahkamah Konstitusi tidak memiliki aparat dan kelengkapan apapun untuk menjamin penegakan keputusannya meskipun secara alamiah kelembagaan, akan tetapi Mahkamah Konstitusi berkepentingan untuk melihat putusannya

---

<sup>10</sup> Lihat putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011

<sup>11</sup> Lihat sambutan buku oleh Mahfud MD, Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm.

<sup>12</sup> Maruar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 109.

dihormati dan dipatuhi. Tidak ada polisi atau juru sita pengadilan atau instrument lain untuk melaksanakan apapun yang diputuskan Mahkamah Konstitusi atau yang menurut putusan tersebut harus dilaksanakan. Oleh sebab itulah kekuasaan kehakiman khususnya Mahkamah Konstitusi dapat dipandang sebagai cabang kekuasaan negara yang paling lemah (*the least dangerous power, with no purse nor sword*).<sup>13</sup> Mahkamah Konstitusi bergantung pada cabang kekuasaan lain atau organ-organ lain, apakah putusan-putusannya diterima dan apakah addressat putusan Mahkamah Konstitusi siap untuk mematuhi. Alat kekuasaan Mahkamah Konstitusi yang sebenarnya sebagai instrumen pelaksanaan putusan-putusannya adalah konstitusi itu sendiri.<sup>14</sup>

Terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi, ada beberapa model putusan yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi<sup>15</sup>:

1. Model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku (*Legally Null And Void*)
2. Model putusan konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*)
3. Model putusan inkonstitusional bersyarat (*Conditionally Unconstitutional*)
4. Model putusan yang pemberlakuannya ditunda (*limited constitutional*)
5. Model putusan yang merumuskan norma baru

---

<sup>13</sup> Lihat: Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (2003-2012)*, , 2013, hlm. 6

<sup>14</sup> Problematika ini dapat kita telusuri dari konsepsi Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen. Dalam pasal tersebut kedaulatan diletakkan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Sebelum amandemen, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR yang dianggap penjelmaan dari rakyat (*vertretungsorgan des Willens der staatsvolkes*), maka dianggaplah kekuasaan tertinggi di Indonesia adalah MPR. Lihat Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI*, (Bandung: Fokusmedia, 2013), hlm. 74

<sup>15</sup> Disarikan dari *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (2003-2012)*.



Putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak memiliki aparat eksekutorialnya, sehingga menjadikan putusan ini hanya masuk dalam lembaran Negara Pasal 53 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Sehingga, hal ini hanya akan bermuara pada *political will* dari DPR saja, apabila berkenan dilaksanakan, namun apabila dirasa tidak ada kepentingan di dalamnya akan dibiarkan saja. Masalah akan timbul dengan mubadzirnya putusan tersebut dan hilangnya hak-hak konstitusionalnya warga Negara. Apabila ditelisik dalam program legislasi nasional, putusan Mahkamah Konstitusi sudah menjadi daftar rancangan undang-undang kumulatif terbuka. Putusan Mahkamah Konstitusi menjadi bahan pertimbangan legislasi nasional.<sup>16</sup> Hal ini juga telah diakomodir dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 10:

- (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:
  - a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
  - c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
  - d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Terkait problematika tersebut dapat disajikan beberapa kasus. M. Soleh, S.H dan juga Sutjipto, S.H., M.Kn, Septi Notariana, S.H., M.Kn dan Jose Dima Satria,

---

<sup>16</sup> Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Evaluasi Program Legislasi Nasional dalam Rangka Pembangunan Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010), hlm. 186.

S.H., M.Kn mengajukan uji materi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Para pemohon yang pada intinya mendalilkan bahwa beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berpotensi bertentangan dengan UUD 1945. Para pemohon mengajukan uji materi Pasal 55 ayat (2), Pasal 205 ayat (4), (5), (6) dan (7), serta Pasal 214 huruf a,b,c,d,e yang dianggap bertentangan dengan Pasal 6A, 22E, 27, 28D ayat (1) dan (3), Pasal 28I ayat (2).

Dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi memberikan putusan sebagai berikut<sup>17</sup>:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk sebagian
2. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
4. Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selain dan selebihnya
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya

---

<sup>17</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Atas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, Komisi Pemilihan Umum (KPU) mengeluarkan Peraturan Nomor 15 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih dan Penggantian Calon Terpilih dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009.

Menjelang Pemilu Tahun 2009, Refly Harun dan Maheswara Prabandono mengajukan uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1). Pasal-pasal sebagaimana dimaksud oleh pemohon dianggap telah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah menghilangkan hak memilih pemilih yang sudah berusia 17 tahun atau sudah menikah. Hal ini terjadi akibat pemohon tidak tercatat sebagai pemilih dalam daftar pemilih tetap (DPT). Selain itu, para pemohon juga belum mendapatkan Surat Pemberitahuan Waktu dan Tempat Pemungutan Suara (Model C 4 PPWP). Hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan pasal 28 ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 dengan menghilangkan hak memilih pemilih.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memberikan putusan sebagai berikut<sup>18</sup>:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian
  2. Menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut:
    - a. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.
    - b. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya.
    - c. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya.
    - d. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat.
    - e. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.
  3. Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya
  4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
- Pada saat sidang pengujian Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan Nomor Perkara 102/PUU-VII/2009,

---

<sup>18</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden akan berlangsung dua hari setelahnya. Dalam pertimbangan hukumnya Mahkamah Konstitusi selanjutnya memberikan catatan<sup>19</sup>:

“Mahkamah memutuskan dalam Putusan yang bersifat *self executing* yang langsung dapat diterapkan oleh KPU tanpa memerlukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) guna melindungi, menjamin, dan memenuhi hak konstitusional warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.”

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga mengatur teknis pelaksanaan pemilihan bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam daftar pemilih tetap (DPT) dan memerintahkan kepada KPU sebagai berikut:

1. Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.
2. Bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya.
3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya. Khusus untuk yang menggunakan paspor di Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) harus mendapat persetujuan dan penunjukkan tempat pemberian suara dari PPLN setempat.
4. Bagi Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat.
5. Bagi Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS LN setempat.

Berkaitan dengan dekatnya persidangan dan keluarnya putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 dengan jalannya pemilihan, maka putusan ini langsung dapat dipergunakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai landasan pelaksanaan

---

<sup>19</sup> *ibid*, hlm. 16.

pemilihan bagi pemilih yang belum terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), tanpa adanya revisi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009, Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditindak lanjuti dengan peraturan KPU dan surat edaran, yaitu Peraturan KPU Nomor 52 Tahun 2009 Tentang Perubahan Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 dan Surat Edaran Nomor 1232/KPU/VII/2009 Tentang Petunjuk Teknis Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009.

Mendekati pemilihan Kepala Daerah pada Tahun 2015 Effendi Gazali mengajukan uji materi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang Pasal 49 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) serta Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6). Undang-Undang sebagaimana dimaksud dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, di mana Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang menjadi dasar penetapan peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 di mana kepastian dipenuhinya syarat-syarat peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 tidak memiliki jaminan. Selain itu, akan muncul beberapa efek domino dari pelaksanaan peraturan KPU Nomor 12 tahun 2015 seperti, penundaan pemilihan bahkan bisa berkali-kali

sampai terpenuhinya syarat yang ditentukan dalam peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015, diskriminasi akibat penundaan pemilihan, dan terhambatnya pembangunan di daerah.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi memberikan putusan:<sup>20</sup>

Menyatakan mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian:

1. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian *“termasuk menetapkan 1 (satu) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1(satu) pasangan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur.”*
2. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian *“termasuk menetapkan 1 (satu) Pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1(satu) pasangan calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur.”*
3. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

---

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015

Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian *“termasuk menetapkan 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota peserta pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota.*

4. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencangkup pengertian *“termasuk menetapkan 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota peserta pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota.*
5. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencangkup *“menetapkan 1(satu) pasangan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur dalam hal hanya ada 1(satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur*
6. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencangkup *“menetapkan 1(satu) pasangan calon Gubernur dan calon wakil Gubernur dalam hal hanya ada 1(satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur*
7. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang



Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup *“menetapkan 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota dalam hanya terdapat 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota*

8. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-Undang ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup *“menetapkan 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota dalam hanya terdapat 1(satu) pasangan calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota.*
9. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.
10. Menolak permohonan pemohon untuk selain dan selebihnya.

Tindakan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 adalah dikeluarkannya Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon. Hal ini tentunya tidak sejalan dengan Pasal 10 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, di mana putusan Mahkamah Konstitusi adalah materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang.

Di dalam tiga putusan di atas, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 memiliki dua keadaan

yang berbeda. *Pertama*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dan 102/PUU-VII/2009 lahir pada masa masih berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang –undangan. *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 lahir di masa Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang –undangan tidak diatur secara eksplisit materi muatan yang harus diatur oleh undang-undang adalah putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang –undangan, di mana dalam Pasal 10 ayat (1) huruf c, jelas diatur bahwa putusan Mahkamah Konstitusi adalah materi muatan yang harus diatur dalam undang-undang. Meski begitu, hal itu tidak menjadikan putusan Mahkamah Konstitusi memiliki tindak lanjut yang berbeda. Secara teoritis bahwa putusan Mahkamah Konstitusi adalah menguji undang-undang, maka secara otomatis peraturan yang harus menindaklanjuti adalah undang-undang pula. Tiga putusan Mahkamah Konstitusi di atas, Putusan Nomor Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 justru tidak ditindak lanjuti dengan revisi undang-undang terkait, namun ditindak lanjuti dengan peraturan Komisi Pemilihan Umum.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 dengan peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)?
2. Apa Implikasi terhadap tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum dalam mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan dari penulisan Tesis ini adalah :

1. Menganalisa dan mengkaji putusan Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU)
2. Menemukan dan menganalisa implikasi hukum putusan Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) dari sudut pembentukan peraturan perundang-undangan
3. Menganalisa tujuan hukum dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU dalam mencapai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum terkait pelaksanaan Pemilihan Umum dan Pemilihan Kepala Daerah.

#### D. Tinjauan Pustaka

Sebagai bentuk untuk menjaga orisinalitas dari penulisan ini, peneliti telah mencari dan menelaah beberapa tulisan terkait dengan penelitian harmonisasi produk hukum. Adapun beberapa karya ilmiah tersebut adalah:

*Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Syukri Asy'ari dengan judul "*Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru.*"<sup>21</sup> Penelitian ini mengenai tindak lanjut putusan konstitusional bersyarat, inkonstitusional bersyarat, dan putusan yang memuat norma baru yang diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 pada tahun 2003-2012. Dalam penelitian ini ada beberapa varian yang digunakan sebagai data penelitian, yaitu putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *conditionally constitutional*, *conditionally unconstitutional* dan *limited constitutional*. Dalam penelitian ini salah satu bahan penelitian penulis menjadi data yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 menjadi data penelitian. Perbedaan dengan penelitian peneliti adalah data dan analisis data yang digunakan.

*Kedua*, penelitian yang dilakukan oleh Syaifullahil Maslul dengan judul "*Harmonisasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dengan*

---

<sup>21</sup> Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Syukri Asy'ari, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru* Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 3 Tahun 2015, hlm. 631.

*Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan.*”<sup>22</sup> Hasil dari penelitian ini adalah, bahwa Mahkamah Konstitusi telah melakukan sebuah *positive legislature*. Padahal ketika secara original intens dalam UUD NRI 1945 bahwa Mahkamah Konstitusi tidak memiliki kewenangan tersebut. Hal ini yang kemudian menjadi sebuah benturan dengan undang-undang lainnya, bahkan setelah direvisi. Padahal secara teoritis putusan Mahkamah Konstitusi dan undang-undang merupakan lapisan peraturan satu rumpun, berdasarkan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Namun di sisi lain, menurut Mahfud MD, apa yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi tentang *positive legislature*, meski dahulu telah diberikan rambu-rambu, tidak semudah yang dibayangkan ketika harus memutus sesuai ataupun tidak sesuai dengan UUD NRI 1945, hal ini mengingatkan bahwa Mahkamah Konstitusi adalah *the guardian of constitution*. Perbedaan dengan apa yang menjadi objek penelitian saya, penelitian ini hanya pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan,” sehingga ini bisa menjadi bahan bacaan bagi peneliti.

---

<sup>22</sup> Syaifullahil Maslul, *Harmonisasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-VIII/2010 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang Perkawinan Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan*, Yogyakarta:UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.

## E. Kerangka Teoritis

### 1. *Stufenbau Theory des Rechts*

Dalam pembentukan hukum, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena suatu norma hukum menentukan cara untuk membuat norma hukum lain dan juga sampai derajat tertentu, menentukan isi dari norma yang lain itu. Karena norma hukum yang satu valid lantaran dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ditentukan oleh suatu norma hukum yang disebut pertama.

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma yang lain lagi dapat digambarkan sebagai hubungan antara superordinasi dan subordinasi yang merupakan kiasan keruangan.<sup>23</sup> Norma yang menentukan pembentukan norma lain adalah norma yang lebih tinggi, sedangkan norma yang dibentuk menurut peraturan ini adalah norma yang lebih rendah.<sup>24</sup>

Dalam kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*Stufenufbau*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki atau 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

---

<sup>23</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung:Nusa Media:2013), hlm. 179.

<sup>24</sup> Asshidiqie, Jimly dan Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta:Sekertariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Kositusi:2006. Hlm 45.

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*).<sup>25</sup>

Norma dasar yang merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu norma dasar itu dikatakan *presupposed*.

Teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen sejatinya diilhami oleh muridnya yang bernama Adolf Merkl yang mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu mempunyai dua wajah (*das Doppelte Rechtsantiltz*). Menurut Adolf Merkl suatu norma hukum itu ke atas ia bersumber dan berdasarkan pada norma yang ada di atasnya, tetapi ke bawah ia juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma hukum di bawahnya, sehingga suatu norma hukum itu mempunyai masa berlaku yang relatif oleh karena masa berlaku suatu norma hukum itu tergantung pada norma hukum yang berada di atasnya.

Berdasarkan apa yang dikemukakan Adolf Merkl yang dikutip oleh Maria Farida, maka dalam teori jenjang normanya Hans Kelsen juga mengemukakan bahwa suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar

---

<sup>25</sup> Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi muatan)*, (Yogyakarta:Kanisius:2007), hlm. 41.

pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah dari padanya.

Hans Nawiasky, salah seorang murid Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya yang berjudul *Allgemeine Rechtslehre* mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, maka suatu norma hukum dari negara manapun selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang. Norma yang di bawah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar.

Hans Nawiasky juga berpendapat bahwa selain norma berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok dan pengelompokkan norma hukum dalam suatu negara itu terdiri atas empat kelompok besar, yaitu:

- a. Lapisan I : *staatfundamentalnorm*  
(Norma Fundamental Negara),
- b. Lapisan II : *staatgrundgesetz*  
(Aturan Dasar Negara atau Aturan Pokok Negara),
- c. Lapisan III : *formell gesetz*  
(Undang-Undang 'formal')
- d. Lapisan IV : *verordnung dan autonome satzung*  
(Aturan pelaksana dan Aturan otonom)



Norma Hukum yang tertinggi dan merupakan kelompok pertama dalam hierarki norma hukum adalah *staatsfundamentalnorm*. Norma Fundamental Negara yang merupakan norma tertinggi dalam suatu negara ini merupakan norma yang tidak dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi bersifat ditetapkan terlebih dahulu atau *presupposed* oleh masyarakat dalam suatu negara dan merupakan norma yang menjadi tempat bergantungnya norma-norma hukum di bawahnya. Norma yang tertinggi ini tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi lagi, oleh karena jika norma yang tertinggi itu dibentuk oleh norma lain, maka dia bukan norma yang tertinggi.

Kelompok aturan yang kedua adalah Aturan Dasar Negara atau *staatsgrundgesetz*. Aturan Dasar Negara merupakan kelompok norma hukum di bawah norma fundamental negara. Norma-norma dari aturan dasar negara ini merupakan aturan yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan-aturan umum yang masih bersifat garis besar, sehingga masih merupakan norma hukum tunggal.

Menurut Hans Nawiasky, suatu aturan dasar negara dapat dituangkan di dalam suatu dokumen negara negara yang disebut *staatsverfassung*, atau dapat juga dituangkan dalam beberapa dokumen negara yang tersebar-sebar yang disebut dengan istilah *staatgrundgesetz*. Di dalam setiap aturan dasar negara biasanya diatur hal-hal mengenai pembagian kekuasaan negara di puncak pemerintahan dan selain itu mengatur juga hubungan antar lembaga-

lembaga negara seta mengatur hubungan antara negara dengan warganya. Dalam kaitannya hal ini, UUD NRI 1945 adalah aturan dasar negara.

Selanjutnya dalam pembahasan ini adalah undang-undang (formal) atau *formell gesetz*. Kelompok norma-norma yang berada di bawah Aturan Dasar Negara adalah *formell gesetz*, adalah bila diterjemahkan berarti Undang-Undang (formal). Berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya, yaitu norma dasar negara dan aturan dasar negara, maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat, norma-norma hukum dalam undang-undang ini tidak saja yang bersifat tunggal, tetapi norma-norma hukum itu dapat merupakan norma hukum yang berpasangan, sehingga terdapat norma hukum sekunder di samping hukum primernya, sehingga dalam suatu undang-undang sudah terdapat norma-norma yang bersifat sanksi, baik sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Selain itu, undang-undang (*wet/gesetz/act*) ini berbeda dengan peraturan lainnya, oleh karena suatu undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh lembaga legislatif.

Di Indonesia, istilah *formellgesetz* biasa diterjemahkan dengan istilah undang-undang saja tanpa kata (formal) di belakangnya, karena hal ini bila ditambahkan dengan istilah formal dibelakangnya, maka tidak sesuai dengan kepustakaan di Indonesia.

Kelompok yang terakhir adalah peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom atau *verordnung* atau *satzung*. Kelompok norma hukum yang terakhir adalah peraturan pelaksana atau *verordnung* dan peraturan otonom atau *autonome satzung*. Peraturan pelaksana dan peraturan otonom ini merupakan peraturan-peraturan yang terletak di bawah undang-undang yang berfungsi menyelenggarakan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Peraturan pelaksanaan bersumber dari kewenangan delegasi sedangkan Peraturan otonom bersumber dari kewenangan atribusi.

Atribusi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan atau *attributie van wetgevingsbevoegdheid* ialah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang diberikan oleh *grondwet* atau undang-undang dasar dan *wet* atau undang-undang kepada suatu lembaga negara atau pemerintahan. Kewenangan itu terus melekat dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap waktu diperlukan, sesuai dengan batas-batas yang diberikan.

Dalam kaitannya dengan penelitian ini, teori ini akan membantu meneropong produk hukum yaitu putusan Mahkamah Konstitusi yang dalam landasan teori dan ide dasarnya harus ditindak lanjuti dengan undang-undang, namun karena keterbatasan waktu dan teknis harus ditindaklanjuti dengan peraturan KPU.

## 2. Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch

Terlahir dengan kebutuhan, keinginan dan kepentingan yang berbeda-beda menjadikan dalam kehidupan manusia rentan terjadi konflik kepentingan antara satu dengan yang lainnya. Manusia dalam pergaulan kehidupannya memiliki kecenderungan untuk mempertahankan dan mewujudkan kebutuhan, keinginan dan kepentingan, meski terkadang beberapa individu memiliki yang sama, namun kerentanan terjadinya tabrakan kepentingan harus dihindarkan (*disoreder*). Kepentingan yang saling berbenturan ini apabila tidak diantisipasi akan menimbulkan kekuatan menindas kelemahan. Bagi individu yang berkekuatan lebih mencoba untuk meraihnya dengan jalan-jalan kekuatan yang cenderung anarkis dan dapat menimbulkan penidasan.

Dalam rangka menghindari keadaan yang seperti itu, hukum hadir untuk menertibkan setiap interaksi pergaulan manusia. Hukum hadir guna menghindari setiap tabrakan kepentingan dengan menjaga setiap hak-hak dari individu tidak terlanggar, menghindarkan yang kuat menindas yang lemah dan menjaga ketertiban sehingga tercapailah sebuah keadilan yang bermanfaat bagi seluruh individu dan hukum yang berkepastian.

Gustav Radbruch menjelaskan bahwa tujuan hukum ada tiga, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>26</sup> Menurut Radbruch ketiga ide dasar hukum itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama. Dalam penerapan hukum, ketiga tujuan hukum tersebut berkolaborasi dan secara implementasi fusi menjadi satu. Meski begitu, pertanyaan akan pertentangan antara ketiga tujuan hukum tersebut selalu muncul. Beberapa kasus menghendaki adanya kecenderungan dan keberpihakan di salah satu tujuan hukum tersebut.

Ketiga nilai dasar yang terkandung dalam tujuan hukum tidak selalu dalam hubungan yang harmonis. Perjalanan ketiga nilai dasar tersebut terkadang diselipi keberpihakan, saling berhadap-hadapan, pertentangan satu sama lain dan ketegangan. Keadilan bisa saja harus bertarung dengan kemanfaatan, sebaliknya kemanfaatan harus berhadap-hadapan dengan kepastian hukum atau sebaliknya kepastian hukum harus bersitegang dengan keadilan.

Pandangan awal Radbruch mengidealkan bahwa hukum dalam penerapannya akan mencapai tujuannya, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Perjalanan kasus dalam hidupnya menghantarkan pada konsep ajaran Prioritas Baku. Dalam tujuan hukum, prioritas pertama adalah keadilan, kedua adalah kemanfaatan dan terakhir adalah kepastian

---

<sup>26</sup> Achmad, Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (LegisPrudence) Vol 1. Pemahaman Awal* (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 288.

hukum.<sup>27</sup> Akan tetapi, silih bergantinya waktu dan kompleksnya kehidupan manusia di masa modern telah mendorong pertentangan hukum dalam kasus-kasus tertentu. Adakalanya keadilan sebagai prioritas utama lebih tepat untuk sebuah kasus. Di sisi kasus lain, kemanfaatan nyatanya lebih harus diprioritaskan dari pada keadilan dan kepastian hukum, sebaliknya terkadang kepastian hukum harus lebih diprioritaskan. Inilah yang disebut dengan ajaran prioritas yang kasuistik. Meski begitu, harus diupayakan bahwa prioritas tersebut, misalnya dalam hal keadilan tidak mengabaikan kemanfaatan dan kepastian hukum.

### **3. Hubungan Lembaga Negara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam Pemilihan**

Dua pokok yang selalu saling berkaitan dengan organisasi negara adalah *organ* dan *functie*. *Organ* adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Pasca amandemen, struktur organisasi dan kelembagaan di Indonesia mengalami perubahan. Dalam hal hierarki kelembagaan, setidaknya ada dua kriteria, *pertama*, yang didasarkan pada sumber normatif yang menentukan kewenangannya dan *kedua*, kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan

---

<sup>27</sup> *Ibid*, hlm. 288-289

negara.<sup>28</sup> Pembentukan Lembaga negara pasca amandemen yang berada di pusat dapat dibedakan atas empat hal<sup>29</sup>:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden dan dilanjutkan dengan Keputusan Presiden.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan pejabat di bawah menteri.

Mahkamah Konstitusi merupakan Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan dengan UUD 1945 dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Secara eksplisit diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam hal pemilihan, Mahkamah Konstitusi memiliki peran yang sangat strategis, selain memastikan bahwa undang-undang terkait dengan pemilihan sesuai dengan undang-undang, juga merupakan pengadil dalam hal sengketa hasil pemilihan umum dan sementara waktu sebagai pengadil dalam sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

---

<sup>28</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012), hlm. 90.

<sup>29</sup> Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta, UII Press, 2007), hlm. 90.

Dewan Perwakilan Rakyat dalam UUD 1945 memiliki kewenangan secara limitatif pada Pasal 20 A yaitu, legislasi, anggaran dan pengawasan. Peran DPR dalam pemilihan adalah membentuk undang-undang terkait dengan pemilihan, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan legislatif dan pemilihan kepala daerah. Selain itu, sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 22E ayat (5) ditentukanlah fungsi pelaksanaan pemilihan yang dilakukan oleh suatu komisi pemilihan umum. Dari amanat Pasal 22E ayat (5) DPR membentuk sebuah komisi pemilihan umum yang disebut dengan Komisi Pemilihan Umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang 22 Tahun 2007 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Secara koordinatif, KPU dalam pembuatan aturan KPU harus berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Hal ini diatur dalam Pasal 119 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Negara.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Objek Penelitian**

Objek penelitian ini adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 dengan Surat Edaran Nomor 1232/KPU/VII/2009 Tentang Petunjuk Teknis Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009, Peraturan KPU Nomor 61 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan Jumlah dan



Tata Cara Pengisian Keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Induk dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang dibentuk setelah Pemilihan Umum Tahun 2009 dan Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon.

## 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini yang bersifat penelitian pustaka (*library research*) menggunakan pendekatan kasus dan putusan. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam implementasinya yang ditindaklanjuti dengan peraturan KPU. Pendekatan kasus mencoba melihat kasus yang terjadi dalam implemntasi putusan di dalam pemilihan umum sedangkan pendekatan putusan mencoba melihat bagaimana putusan ini dilahirkan.

## 3. Bahan Hukum

Primer, bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki otoritas,<sup>30</sup> atau semua aturan hukum yang dibentuk dan atau dibuat secara resmi oleh suatu lembaga negara yang demi tegaknya akan diupayakan berdasarkan daya paksa yang dilakukan secara resmi pula oleh aparat negara.<sup>31</sup> Maka, bahan hukum yang akan dipakai dalam penelitian ini adalah:

---

<sup>30</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm. 47.

<sup>31</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum Konsep dan Metode*, (Malang: Setra Press, 2013), hlm. 67

1. UUD NRI 1945,
2. putusan Mahkamah Konstitusi,
3. undang-undang yang berseberangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi dan
4. Peraturan KPU yang menindak lanjuti putusan Mahkamah Konstitusi.

Sekunder, bahan hukum sekunder bahan hukum yang tidak menjadi dokumen resmi literatur-literatur, buku-buku, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan hakim terkait yang menunjang pada penelitian ini.

Tersier, adalah bahan non hukum seperti yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk, informasi terhadap kata-kata yang butuh penjelasan lebih lanjut yaitu, KBBI (Kamus Besar Bahasa Indonesia), Ensiklopedia, dan artikel dari media internet.

#### 4. Pengolahan bahan hukum

Pengolahan bahan hukum yang akan digunakan dengan mendeskripsikan setiap problematika dan kemudian dikonstruksikan. Hal ini dengan penelaahan secara menyeluruh terhadap bahan hukum baik primer, sekunder dan tersier.

#### 5. Analisis bahan hukum

Penelitian ini akan menguraikan masalah dengan analisis deskriptif kualitatif dengan mentelaah secara mendalam dan komprhensif terkait dengan norma-norma, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi serta Peraturan KPU. Dalam

penelitian harmonisasi, akan dilihat sejauhmana hukum positif tertulis yang ada itu harmonis.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Rencana penulisan Tesis ini akan terdiri dari lima bab dan beberapa sub bagian. Penulisan ini diawali dari bab pertama yang berisikan tentang pendahuluan yang akan menjelaskan latar belakang permasalahan yang akan dibahas, tujuan penelitian, metode penelitian, kerangka teori kerangka konseptual dan sistematika yang akan diajukan dalam laporan penelitian tersebut.

Bab kedua akan berisi tentang eksplorasi secara mendalam terhadap teori-teori yang digunakan, yaitu *stufen theory* Hans Kelsen dan dilanjutkan dengan analisis dari teori muridnya Hans Nawiasky dan Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch tentang Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum serta hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU. Bab Ketiga akan berisi tentang lahirnya Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi di Indonesia dan model putusan Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Rakyat serta Komisi Pemilihan Umum sejarah dan kewenangannya dari masa ke masa.

Bab keempat berisi tentang analisa secara komprehensif dan mendalam terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penggunaan KTP dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Suara Terbanyak dan Calon

tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah. Bab Kelima akan berisi Kesimpulan dan saran hasil dari penelitian.

## BAB II

### ***Stufenbau Theory des Rechts, Teori Tujuan Hukum dan Hubungan Antara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam Pemilihan***

#### ***A. Stufenbau Theory des Rechts***

Dalam analisa hukum dari segi sistem norma dan fungsi norma dasar, hukum memiliki kekhasan sendiri dalam pembentukannya. Norma merupakan terjemahan dari bahasa latin *nomos* yang berarti nilai dan kemudian dipersempit maknanya menjadi norma hukum. Di Indonesia sendiri, norma hampir disepandankan dengan arti kaidah. Kaidah merupakan kata yang berasal dari bahasa arab yang berarti ukuran atau nilai ukur.<sup>32</sup> Pendapat Jimly Asshiddiqie:

“Norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai, baik dan buruk dalam bentuk tata urutan yang berisi kebolehan, anjuran atau perintah.”

Sedangkan pendapat Maria Farida<sup>33</sup>:

“Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya.”

Dalam perkembangannya, norma atau kaidah dapat diartikan sebagai patokan atau standar yang dibutuhkan dan harus dipatuhi oleh manusia, baik sebagai individu maupun dalam kehidupan bermasyarakat berdasarkan nilai-nilai tertentu yang berisikan perintah dan larangan.

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006), hlm. 1

<sup>33</sup> I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung:P.T. Alumni, 2008), hlm. 22.

Hukum dalam tata aturan (*order*) adalah sebagai suatu sistem aturan-aturan (*rules*) tentang perilaku manusia. Dengan demikian hukum tidak menunjuk pada satu aturan tunggal (*rule*), tetapi seperangkat aturan (*rules*) yang memiliki suatu kesatuan sehingga dapat dipahami sebagai suatu sistem.<sup>34</sup> Mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hubungan-hubungan yang mempertautkan peraturan-peraturan khusus dari suatu tatanan hukum juga penting bagi hakikat hukum. Hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.<sup>35</sup>

Dalam kaitannya dengan hal tersebut, hukum dalam pembentukannya menentukan pembentukannya sendiri. Selain itu, hukum juga menentukan norma hukum lain yang lebih rendah sampai pada derajat tertentu. Validitas sebuah hukum ditentukan oleh norma hukum yang lain dan norma hukum yang lain ini menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama.<sup>36</sup>

Hubungan antara norma yang mengatur pembentukan norma lain dengan norma-norma lain yang dibentuk memiliki hubungan “superordinasi” dan “subordinasi” yang merupakan kiasan ruangan. Norma yang lebih tinggi menentukan pembentukan norma yang lebih

---

<sup>34</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Syafa'at, *Teori..., op. cit.*, hlm. 13

<sup>35</sup> Hans Kelsen, *op. cit.*, Hlm. 182

<sup>36</sup> Hans Kelsen *log.cit.*, Hlm. 185

rendah. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan hukum ini.

Pemahaman hukum dan pembentukan hukum, telah dipatok secara valid dalam kerangka yang bernama sistem. Hukum dalam sistemnya mengharuskan hukum dipahami dalam sebuah sistem. Pembentukan hukum telah dirinci sedemikian rupa dalam koridor sistem yang mengharuskan ketundukan pada hukum yang lebih tinggi oleh hukum yang lebih rendah. Suatu norma hukum terbentuk apabila hukum yang lebih tinggi menentukan pembentukannya. Hukum yang lebih tinggi menjadi acuan dan dasar pembentukan hukum yang lebih rendah.

Pembahasan awal dari pembentukan hukum dan garis-garis pembentukannya dalam arti hierarkinya merucut pada sebuah norma dasar. Norma yang telah disepakati sebagai norma yang tidak ada lagi norma yang lebih mendasar darinya. Dari padanya hukum-hukum lain terlahir. Norma dasar menginisiasi bagaimana dibentuknya sebuah hukum. Sebagai acuan pembentukan, norma dasar menjadi rujukan atas dibentuknya peraturan-peraturan berikutnya. Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis

dalam suatu hierarki atau 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*). Bisa dikatakan bahwa suatu norma positif baru valid jika bersesuaian dengan konstitusi (norma dasar) yang merupakan kaidah-kaidah paling fundamental yang sudah sebelumnya dibuat. Justifikasi terhadap norma hukum adalah norma dasar yang memang bukan norma hukum positif, melainkan merupakan norma hukum pra-anggapan (*pressupposed norm*).

Dalam rangka untuk mengukur konsistensi hukum dasar, berkembanglah beberapa kaidah hukum tentang logika ilmu hukum<sup>37</sup>:

1. Kaidah derogasi, setiap aturan hukum berasal dari aturan hukum yang lebih tinggi.
2. Kaidah pengakuan (*recognition*), setiap kaidah hukum yang berlaku harus ada pengakuan dari yang berwenang menjalankan aturan tersebut, maupun pengakuan dari pihak kepada siapa aturan hukum tersebut akan diterapkan.
3. Kaidah nonkontradiksi. Tidak boleh ada kontradiksi antara aturan hukum dengan aturan hukum lainnya, sehingga antara satu norma hukum dengan norma hukum lainnya haruslah harmonis, sinkron dan terintegrasi (*principle of integrity*).
4. Kaidah derivatif (*derivaitve principle*), di mana aturan hukum di tingkat bawah merupakan bagian dari aturan hukum tingkat lebih tinggi yang ditarik berdasarkan prinsip dedukai praktikal.

---

<sup>37</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 142-143.



5. Kaidah sistem (*systemic principle*). Suatu sistem hukum yang lebih rendah tingkatannya merupakan subsistem dari peraturan hukum yang lebih tinggi, sehingga semua aturan hukum yang berlaku merupakan sebuah sistem secara keseluruhan.
6. Kaidah generalisasi (*generalized principle*). Dalam hal ini aturan hukum yang lebih tinggi merupakan generalisasi dari aturan hukum yang lebih rendah. Demikian juga sebaliknya bahwa aturan hukum yang lebih rendah merupakan kekhususan dari aturan yang lebih tinggi.
7. Kaidah reduksi (*principle of reduction*), di mana aturan hukum yang lebih rendah merupakan reduksi dari aturan yang lebih tinggi.
8. Kaidah golongan ketercakupan (*principle of reductionism*), dalam arti bahwa aturan hukum harus masih termasuk atau tercakup ke dalam golongan aturan yang lebih tinggi, bukan berasal dari golongan aturan lain.

Pengembangan dari ajaran Hans Kelsen adalah teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky menyebut bahwa norma hukum suatu negara dengan didasari argumentasi gurunya, bahwa norma hukum selalu berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, di mana norma yang di bawah berlaku, berdasar dan bersumber pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi bersumber dari norma yang lebih tinggi lagi sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Hans Nawiasky kemudian menyebut bahwa dalam lapisan-lapisan dan penjenjangan norma hukum dari suatu negara itu juga berkelompok-kelompok. Pengelompokkan tersebut ke dalam empat kelompok besar<sup>38</sup>:

1. Kelompok I : *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara).

---

<sup>38</sup> Maria Farida, ... *op.cit.* hlm 27, lihat juga Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System lichen Grundbegriffe*, (Einsiedeln/Zurich/Koln, Benziger, cet. 2 1948), hlm. 31.

2. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar/Pokok Negara)
3. Kelompok III : *formel gesetz* ( Undang-Undang formal)
4. Kelompok IV : *verordnung and Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan otonom).

Dinamika hukum yang berkembang dalam hukum nasional menunjukkan bahwa norma dasar sebagaimana dimaksud oleh Kelsen dan dikembangkan oleh muridnya adalah apa yang disebut sebagai falsafah kebangsaan. Indonesia memiliki Pancasila sebagai. Perjalanan lahirnya Pancasila yang kemudian diterima banyak pihak tak seperti menyeduh mie instan yang *abra-kadabra*. Ketika sidang BPUPK (Badan dan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan) pada tanggal 29 Mei 1945, Dr. Radjiman Wediodiningrat meminta kepada sidang untuk mengemukakan dasar negara yang hendak dibangun. Para hadirin memutar memori ingatan tentang perjalanan panjang perjuangan melawan penjajah, kekayaan kerohanian, kepribadian dan wawasan kebangsaan yang terpendam dalam lumpur sejarah.

Perumusan dasar Negara Indonesia mulai hangat diperbincangkan pada masa persidangan BPUPK masa sidang tanggal 29 Mei-1 Juni 1945. Para peserta persidangan yang hadir mencoba merespon permintaan dari ketua sidang pada saat itu. Nilai ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, demokrasi dan keadilan atau kesejahteraan sosial disebut sebagai

fundamen kenegaraan.<sup>39</sup> Jawaban-jawaban ini nayatannya masih bersifat serabutan belum ada yang merumuskan secara sistematis dan holistik sebagai suatu dasar negara yang koheren. Adapun yang dirasa paling mendekati akan apa yang diminta oleh Dr. Radjiman Wediodiningrat adalah Soepomo dan Yamin. Keduanya secara eksplisit dan implisit mencoba untuk menguraikan prinsip ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, permusyawaratan dan keadilan atau kesejahteraan sebagai fundamen kenegaraan. Permasalahan muncul ketika tidak semua hal dimasukkan sebagai fundamen kenegaraan oleh Yamin. Yamin menyebut permusyawaratan, perwakilan dan kebijaksanaan sebagai dasar yang tiga, sementara itu, kebangsaan, kemanusiaan dan kesejahteraan disebut sebagai asas. Di bagian lain, perwakilan digolongkan sebagai paham sedangkan kerahmatan Tuhan tidak jelas digolongkan ke mana. Bahkan, terkadang terjadi percampur adukan antara dasar negara dan bentuk. Selain itu yang termasuk Dasar Negara adalah pembelaan negara, budi-pekerti negara, daerah negara penduduk dan putera negara, susunan pemerintahan dan bahkan tentang hak tanah.

Soepomo menyatakan bahwa prinsip-prinsip itu hanya disebutkan secara implisit uraiannya mengenai aliran pikiran negara integralistik. Ketika dia menyebut istilah dasar yang dimaksudkan malah konteks

---

<sup>39</sup> Yudi Latif, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 10.

bahwa “negara kita harus berdasar atas aliran pikiran (*Staatside*) negara integralistik juga dalam konteks dasar kewarganegaraan dan dasar sistem pemerintahan.<sup>40</sup>

Dari berbagai hal-hal yang diuraikan oleh banyak pihak, telah menjadi masukan penting bagi Soekarno dalam meumuskan konsepnya. Masukan-masukan ini yang dikombinasikan dengan gagasan-gagasan ideologisnya yang telah dikembangkan sejak 1920-an dan refleksi historisnya, yang kemudian mengkristal dalam pidatonya yang monumental. Soekarno menjawab permintaan Dr. Radjiman Wediodiningrat akan dasar negara Indonesia itu dalam kerangka dasar falsafah (*philosofische grongslag*) atau pandangan dunia (*weltanschaung*) dengan penjelasan yang runut, solid dan koheren pada 1 juni 1945.

Dalam pandangan Soekarno, kelima prinsip yang menjadi titik persetujuan (*common denominator*) segenap elemen bangsa itu dalam pandangan Bung Karno meliputi:

1. Kebangsaan Indonesia
2. Internasionalisme atau kemanusiaan
3. Mufakat atau demokrasi
4. Kesejahteraan sosial
5. Ketuhanan yang berkebudayaan

Kelima prinsip itu disebut Soekarno dengan Panca Sila. Sila artinya dasar dan di atas kelima dasar ituah kita mendirikan Negara

---

<sup>40</sup> *Ibid*, hlm 11.

Indonesia, kekal dan abadi. Apa yang disebutkan dari kelima prinsip tadi masih bisa diperas kembali menjadi tiga sila, *socio nationalisme*, *sociodemocratie* dan ke-Tuhanan, bahkan bisa diperas inti sari patinya beruba Eka Sila adalah gotong royong.<sup>41</sup>

Ketika masa reses, atas inisiatif dari Soekarno dibentuklah panitia kecil yang bukan bagian dari jadwal maupun kegiatan terencana. Tanggal 22 Juni 1945, panitia ini berhasil merumuskan dan menyetujui rancangan Pembukaan UUD 1945 yang kemudian ditandatangani oleh anggota Panitia Sembilan. Oleh Soekarno rancangan tersebut diberi nama Mukaddimah, oleh Muhammad Yamin dinamakan Piagam Jakarta dan oleh Sukiman disebut *Gentlemen's Agreement*. Piagam ini yang kemudian disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945.

Di bawah norma Pancasila sebagai falsafah kebangsaan terdapat *Staatfundamentalnorm* atau aturan dasar pokok negara atau konstitusi. Konstitusi memiliki dua arti, formal dan material. Konstitusi dalam arti formal bermakna suatu dokumen resmi, seperangkat norma hukum yang hanya dapat diubah di bawah pengawasan ketentuan khusus yang tujuannya adalah menjadikan perubahan norma-norma ini lebih sulit.

---

<sup>41</sup> *Ibid.* Hlm 19. Meskipun pidato Soekarno begitu menyihir para hadirin, eksposisinya masih merupakan pandangan pribadi. Untuk diterima sebagai rancangan dasar negara, harus disepakati oleh konsensus bersama, setidaknya fase ini melalui persetujuan anggota-anggota BPUPK. Pada proses mendapatkan konsensus bersama inilah, prinsip-prinsip Pancasila dari pidato Soekarno mengalami proses reposisi dan penyempurnaan. Proses ini berlangsung segera setelah masa persidangan pertama BPUPK berakhir.

Konstitusi dalam arti material terdiri atas peraturan-peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum, terutama pembentukan undang-undang.

Istilah konstitusi dapat dirujuk dari berbagai sumber, akan tetapi beberapa istilah seperti *constitution* (Inggris), *constitutie/grondwet* (Belanda), *constituer* (Perancis) merujuk pada bahasa Latin, yaitu *constitutum* atau *constituo* yang memiliki makna ganda, tergantung dari sudut mana memandang.<sup>42</sup> *Pertama*, konstitusi dalam arti sempit untuk menyebut konstitusi dalam pengertian Undang-Undang Dasar dan *kedua*, konstitusi dalam arti luas untuk menyebut seluruh aturan hukum serta ketentuan-ketentuan hukum tentang sistem ketatanegaraan suatu negara.<sup>43</sup>

Dari pengertian Kelsen, bahwa norma berjenjang dan bersumber yang lebih tinggi yang apabila ditelusuri tidak dijumpai lagi norma yang lebih mendasar, maka konstitusi merupakan norma awal dan mendasar yang disepakati. Konstitusi sebagai norma dasar haruslah konstitusi yang *legitimated*. Sebuah konstitusi yang *legitimated* memiliki proses pembentukan yang demokratis dan dilakukan oleh segenap elemen atau

---

<sup>42</sup> Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia: Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Bandung: Grafiti Budi Utami, 2004), hlm 1.

<sup>43</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara: Sifat-Sifat serta Tata Cara Perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945*, (Yogyakarta:Liberty, 1990), hlm 1.

institusi yang berwenang sebagai syarat prosedural yang harus ditempuh guna menjamin legitimasi terhadap konstitusi.<sup>44</sup>

Pembentukan konstitusi pada umumnya berlandaskan pada sebuah filsafat dasar negara (*filosofische grondslag*) yang telah disetujui bersama. Hal ini kemudian direfleksikan dalam pembukaan konstitusi yang menjadi landasan hukum material dan formil bagi pembentukan Batang Tubuh atau pasal-pasal dalam konstitusi. Hubungan-hubungan antara *filosofische grondslag* dengan *staats fundamental norm* dan *fervasung norm* adalah sangat erat dan merupakan mata rantai yang tidak dapat dipisahkan, serta merupakan cerminan filosofis dan merupakan suatu cita hukum yang menjadi spirit panutan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>45</sup>

Bentuk konstitusi lahir dari adanya konstitusi material. Keberadaan bentuk konstitusi mengharuskan konstitusi dibedakan dari hukum biasa. Perbedaannya terletak pada fakta bahwa pembentukan, pengundangan, perubahan dan penghapusan konstitusi adalah lebih sulit dari pembentukan, pengundangan, perubahan dan penghapusan hukum biasa. Konstitusi dalam arti formal, khususnya ketentuan-ketentuan yang menjadikan perubahan konstitusi lebih sulit dibandingkan perubahan hukum-hukum biasa, hanya mungkin jika ada konstitusi tertulis. Kelsen kemudian menyebut bahwa sebuah negara yang tidak memiliki konstitusi

---

<sup>44</sup> Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 39.

<sup>45</sup> Hardjono, *op.cit.*, hlm. 39.

dalam arti formal, mengklasifikasikan bahwa konstitusi tersebut bermakna material yang memiliki derajat yang sama dengan hukum biasa. Argumentasi ini didasarkan pada pemahamannya bahwa sifat kaku *rigid* sebuah konstitusi lahir dari adanya bentuk konstitusi material.

Indonesia sebagai negara hukum mengalami beberapa fase perubahan terhadap konstitusinya. Perubahan yang terjadi diakibatkan beberapa faktor, seperti kondisi politik dan tuntutan zaman. Sejarah mencatat, Indonesia memiliki konstitusi sejak tanggal 18 Agustus 1945, satu hari setelah diproklamirkan kemerdekaan. Hasil dari *Dokuritsu Zyunbai Tyoosakai* (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) menjadi Undang-Undang Dasar 1945. Pada saat itu, BPUPKI menyebut undang-undang dasar yang sedang dibuat dengan nama “Hukum Dasar.”<sup>46</sup> Hukum Dasar tersebut kemudian berubah menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia setelah ditetapkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945.

Rancangan hukum dasar yang disusun oleh Panitia Perancang Hukum Dasar bentukan BPUPKI itu terdiri dari 42 pasal termasuk pasal tentang Peralihan yang terdiri dari 5 pasal dan 1 pasal aturan tambahan.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Harun Alrasid, *Ketetapan MPR Suatu Pemikiran Kembali*, Pekan Ilmiah, Lembaga Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1976, hlm. 48

<sup>47</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Perbandingan dengan Konstitusi di Beberapa Negara*, Jurnal Hukum No. 4 Volume 17 Oktober 2010, hlm. 518



Setelah disahkan Undang-Undang Dasar 1945 berisi Pembukaan, Batang Tubuh yang terdiri dari 16 Bab, 37 Pasal dan 65 ayat dengan perincian 16 ayat dari 16 Pasal yang hanya terdiri dari 1 ayat dan 49 ayat dari 21 ayat yang terdiri dari 2 ayat atau lebih, 4 pasal aturan peralihan dan 2 ayat aturan tambahan serta penjelasan.

Pada Tahun 1949 Indonesia memiliki Konstitusi RIS (Republik Indonesia Serikat). Kejadian ini berawal pasca berakhirnya perang dunia kedua. Jepang yang pada saat perang dunia kedua berada di blok yang kalah, mengharuskan Jepang untuk angkat kaki dari Indonesia. Kepergian Jepang dari Indonesia dimanfaatkan oleh pihak Belanda untuk kembali menjajah di Indonesia, namun hal ini mendapatkan perlawanan dari rakyat Indonesia.

Agresi Militer I pada tahun 1947 dan Agresi Militer II pada tahun 1948 menginisiasi diadakannya Konfrensi Meja Bundar (*Round Table Confrence*) pada tanggal 23 Agustus 1949 sampai dengan tanggal 2 November 1949 di Den Haag dengan dihadiri oleh wakil-wakil dari Republik Indonesia dan *Bijeenkomst voor Federal Overleg* (B.F.O) serta wakil Netherland dan Komisi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Indonesia dengan menghasilkan<sup>48</sup>:

1. Mendirikan Negara Republik Serikat

---

<sup>48</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004), hlm. 36

2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS yang berisi 3 hal, *pertama*, piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS, *kedua*, status uni, *ketiga*, persetujuan perpindahan
3. Mendirian uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda

Naskah konstitusi Republik Indonesia serikat disusun bersama oleh delegasi Republik Indoneisa dan Delegasi BFO ke Konfrensi Meja Bundar tersebut. Naskah undang-undang dasar yang kemudian dikenal dengan sebutan Konstitusi RIS itu disampaikan kepada Komite Nasional Pusat kemudian mendapatkan persetujuan pada tanggal 14 Desember 1949 dan mulai berlaku pada tanggal 27 Desember 1949.<sup>49</sup>

RIS dengan konstitusi RIS tidak berjalan lama. Kesan politis dan kepentingan serta bentuk negara federal yang tercitrakan dengan ide feodalisme tidak populer pada saat itu. Pada tanggal 19 Mei 1950 terjadi kesepakatan dua belah pihak, Pemerintah Republik Indonesia Serikat dengan Pemerintah Republik Indonesia untuk kembali bersatu mendirikan negara kesatuan Republik Indonesia. Setelah tercapainya persetujuan 19 Mei 1950, kemudian dibentuklah sebuah Panitia Persiapan UUD Negara Kesatuan yang diketuai oleh Prof. Dr. Mr. Soepomo (saat itu menjabat sebagai Menteri Kehakiman RIS) dengan wakilnya A. Halim (saat itu sebagai pejabat Perdana Menteri RI). Sebagaimana namanya tugas panitia

---

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 37.

ini adalah menyusun sebuah rancangan UUD bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>50</sup>

Hasil dari Panitia Persiapan UUD Negara Kesatuan disahkan oleh Badan Pekerja Komite Nasional Pusat pada tanggal 12 Agustus 1950 dan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat Republik Indonesia pada tanggal 14 Agustus 1950 dan diberlakukan secara resmi mulai tanggal 17 Agustus 1950. UUDS 1950 bersifat mengganti sehingga isinya mencerminkan perubahan terhadap Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949, tetapi menggantikan naskah Konstitusi RIS itu dengan naskah baru sama sekali dengan nama Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950.<sup>51</sup>

Dalam amanat UUD Sementara Tahun 1950, diamanatkan untuk membentuk sebuah badan yang pada nantinya akan menyusun sebuah konstitusi untuk Indonesia. Hal ini sebagaimana dicantumkan pada Pasal 134 UUD Sementara 1950. Pada Tahun 1955 diadakan Pemilihan Umum guna memilih anggota Konstituante yang akan membuat Undang-Undang Dasar untuk Republik Indonesia.

Setelah terbentuknya Konstituante dilaksanakanlah prosesi-prosesi untuk membuat UUD, akan tetapi dalam kurun waktu dua setengah tahun,

---

<sup>50</sup> Haryono Rinardi, *DARI RIS MENJADI NEGARA RI: PERUBAHAN BENTUK NEGARA INDONESIA PADA TAHUN 1950*, MOZAIK : Jurnal Ilmu Humaniora, Vol. 12, No.2 Juli-Desember 2012, hlm. 186.

<sup>51</sup> Jimly Asshiddiqie, *op.cit.* hlm. 39

UUD sebagaimana diharapkan tidak pernah terwujud. Sulitnya mengambil keputusan akibat perbedaan pendapat dalam demokrasi liberal yang diikuti banyak partai menjadi penyebabnya. Di samping itu selama berlakunya UUDS dengan Sistem Kabinet Parleментар tidak dapat dicapai pemerintahan stabil, sebab selama kurang dari sembilan tahun terjadi pergantian pemerintahan dengan tujuh kabinet.<sup>52</sup>

Sebagai bentuk reaksi kegagalan Konstituante menjalankan tugasnya, Soekarno melakukan kebijakan Demokrasi terpimpin yang menginisiasi untuk mengeluarkan Dekrit pada Tanggal 5 Juli 1959. Dekrit 5 Juli 1959 berisikan:

- a. Pembubaran Konstituante
- b. Penetapan berlakunya kembali UUD 1945 di seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS 1950.
- c. Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Dengan demikian, maka mulai 5 Juli 1959 UUD 1945 dikembalikan fungsinya sebagai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang kemudian dimuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia No. 75 Tahun 1959.

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia pasca diberlakukan kembali oleh Presiden Soekarno dapat bertahan lama. Hal ini terjadi karena pasca jatuhnya Soekarno dan disematkannya kedudukan Presiden

---

<sup>52</sup> Udiyo Basuki, *Quo Vadis UUD 1945: Refleksi 67 Tahun Indonesia Berkonstitusi*, Jurnal SUPREMASI HUKUM Vol. 1, No. 1, Juni 2012, hlm. 14

Soeharto, UUD 1945 tetap digunakan sebagaimana aslinya dari tanggal di mana disahkannya untuk pertama kalinya. Orde Baru kemudian menciptakan berbagai trik dan cara yang dianggap sebagai hal yang menyesatkan dikemudian hari yang dapat menjaga kekuasaan pemerintahan Soeharto selama kurang lebih 32 tahun.

Pada saat orde Baru berkuasa, masyarakat Indonesia diinternalisasikan guna menjadikan konstitusi UUD 1945 sebagai sebuah kitab suci yang sakral. Masyarakat pada saat itu diserang baik secara fisik maupun psikis yang mematikan nalar kritis untuk memberikan sumbangsuhnya untuk perubahan konstitusi, bahkan bagi mereka yang bersikukuh dengan pendapatnya dianggap melakukan subversif atau makar terhadap pemerintahan yang berkuasa.

Krisis berkepanjangan dan multi dimensi pada tahun 1997-1998 mengharuskan rezim Soeharto mengakhiri kekuasaannya setelah 32 tahun berkuasa penuh. Indonesia yang pada saat itu dihantam badai krisis dan badai tuntutan untuk menjungkilkan rezim yang ada. Salah satu agenda reformasi saat itu adalah adanya perubahan konstitusi. Pada masa orde baru, ditetapkan sebuah peraturan guna menjamin terlaksananya perubahan konstitusi melalui Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1983

tentang Referendum dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1985 Tentang Referendum.<sup>53</sup>

Perubahan UUD 1945 diawali dengan Sidang Umum MPR-RI yang diselenggarakan antara tanggal 12 sampai dengan 19 Oktober 1999. Pengesahan naskah ini disebut sebagai tonggak sejarah yang berhasil mematahkan semangat konservatisme dan romantisme di sebagian kalangan masyarakat yang menjadikan konstitusi sebagai kitab suci yang sakral. Perubahan pertama ini mencangkup perubahan atas 9 Pasal UUD 1945, yaitu Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3), pasal 14 ayat ayat (1) dan ayat (2), Pasal 15, pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) dan Pasal 20 ayat (1) sampai dengan ayat (4) dan Pasal 21.<sup>54</sup>

Perubahan kedua terjadi pada tanggal 18 agustus 2000.<sup>55</sup> Dalam proses perubahan kedua muncul perdebatan tajam atas beberapa hal yang dipandang sangat prinsipil. Masing-masing golongan politik ingin mewujudkan wacana ideologinya dalam materi perubahan UUD 1945.

---

<sup>53</sup> Dalam Perubahan Pertama UUD 1945, MPR memberikan koreksi pada beberapa ketentuan yang pernah dikeluarkan. MPR mengeluarkan Ketetapan Nomor VIII/MPR/1998 Tentang Pencabutan Ketetapan MPR-RI Nomor IVMPR/1983 Tentang Referendum yang dinilai tidak sesuai dengan diktum Pasal 37 UUD 1945. Koreksi ini dilakukan untuk memasukkan ke dalam diktum perubahan Pertama UUD 1945, lihat Hardjono, Legitimasi....., *op.cit.*, hlm. 140.

<sup>54</sup> Jimly Asshidiqie, Konstitusi....., *op.cit.*, hlm. 47.

<sup>55</sup> Pasca perubahan pertama, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR-RI untuk mempersiapkan Rancangan Perubahan Kedua UUD 1945. Atas dasar ini, Badan Pekerja MPR-RI membentuk Panitia Ad Hoc I yang menggantikan Panitia Ad Hoc III masa persidangan 14 oktober 1999 sampai dengan 21 oktober 1999.

Kesepakatan mengerucut pada sebuah kesimpulan yang dituliskan oleh

Panitia Ad Hoc I:

1. Tidak akan mengubah pembukaan UUD 1945
2. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia
3. Mempertegas sistem pemerintahan presidensiil
4. Penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal
5. Perubahan dilakukan dengan cara *addendum*.

Cakupan materi yang diubah pada naskah perubahan kedua ini lebih luas dan lebih banyak yang mencakup 27 pasal yang tersebar dalam 7 bab, yaitu Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, Bab IXA tentang Wilayah Negara, Bab X tentang Warga Negara dan Penduduk, Bab XA tentang Hak Asasi Manusia, Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, Bab XV tentang Bendera, Bahasa dan Lambang Negara serta Lagu Kebangsaan. Apabila dirinci lebih detail, 27 pasal tersebut berisikan 59 ayat atau butir.

Perubahan ketiga diawali dengan ditetapkannya beberapa sasaran perubahan<sup>56</sup>:

1. Pelaksanaan kedaulatan rakyat oleh rakyat
2. Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat
3. Proses *impeachment* terhadap kedua pejabat tersebut
4. Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial

---

<sup>56</sup> Guna meneruskan perubahan terhadap UUD 1945 fase ketiga, dikeluarkan Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2000 tentang Penugasan Badan Pekerja MPR-RI untuk mempersiapkan rancangan perubahan UUD 1945.

Pada perubahan ketiga, bab-bab yang mengalami perubahan adalah Bab I tentang bentuk dan Kedaulatan, Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab V tentang Kementrian Negara, Bab VIIA tentang Dewan Perwakilan Daerah, Bab VIIB tentang Pemilihan Umum dan Bab VIIIA tentang Badan Pemeriksaan Keuangan. Seluruh perubahan ketiga terdiri dari 7 bab, 23 pasal dan 68 butir.

Klimaks dari semua perubahan ini dilakukan dengan perubahan keempat yang disahkan pada 10 agustus 2002. Dalam naskah perubahan keempat ini ditetapkan:

1. UUD NRI Tahun 1945 sebagaimana telah diubah dengan perubahan pertama, kedua, ketiga dan perubahan keempat ini adalah UUD NRI 1945 yang ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 dan diberlakukan kembali dengan Dekrit pada tanggal 22 Juli 1959 oleh Dewan Perwakilan Rakyat
2. Penambahan bagian akhir pada perubahan kedua UUD NRI 1945 dengan kalimat “Perubahan tersebut diputuskan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia ke-9 tanggal 18 Agustus 2000 Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dan mulai berlaku pada tanggal ditetapkan
3. Pengubahan penomoran Pasal 3 ayat (3) dan ayat (4) Perubahan Ketiga UUD NRI 1945 menjadi Psal 25A
4. Penghapusan judul Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dan Pengubahan Subtansi pasal 16 serta penempatannya ke dalam bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara.
5. Pengubahan dan /atau penambahan Pasal 2 ayat (1), Pasal 6A ayat (4), Pasal 8 ayat (3), Pasal 11 ayat (1), Pasal 16, Pasal 23B, Pasal 23D, Pasal 24 ayat (3), Bab XIII, Pasal 31 ayat (1),(2),(3), (4), (5), Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2), Bab XIV, Pasal 33 ayat (4) dan ayat (5), Pasal 34 ayat (1),(2), (3), (4), Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), (5), Aturan Peralihan Pasal I, II dan III, Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD NRI 1945.



Dari perubahan keempat terdapat 19 pasal, termasuk satu pasal yang dihapus dari UUD NRI 1945. 19 pasal tersebut terdiri dari 31 butir ketentuan yang mengalami perubahan ditambah 1 butir yang dihapuskan dari naskah UUD NRI 1945.

Konstitusi Materil memberikan garis-garis yang jelas terhadap prosedur pembentukan undang-undang dan isi dari hukum yang lahir akan datang dan bersumber padanya. Dalam dinamika pembentukan undang-undang (*formelgezets*) misalnya, hukum terkadang mengalami perbedaan dalam materi dan struktur ataupun isi dan bentuk hukum. Dalam pembentukan undang-undang, para ahli berpendapat:

1. Undang-Undang dalam arti materiel atau *wet in materiele zin*;
2. Undang-Undang dalam arti formil atau *wet in formele zin*.

Norma dasar atau yang lebih kongkrit kita sebut sebagai kaidah-kaidah yang paling fundamental (*grundnorm*), maka di atas norma dasar tersebut dibuatlah kaidah-kaidah hukum lain yang lebih kongkret dan lebih khusus. Suatu norma dasar tidak sendirinya mengikat secara hukum tanpa kehadiran suatu aturan yang lebih kongkrit berupa norma hukum yang valid.<sup>57</sup>

Salah satu doktrin dalam norma dasar adalah kongkritisasi hukum secara gradual dalam proses legislasi dari norma dasar dalam konstitusi ke

---

<sup>57</sup> Munir Fuady, *op.cit.*, hlm. 138

dalam norma-norma yang akan diatur secara berturut-turut secara gradatif oleh:

1. Dikonkretkan oleh Badan Legislasi
2. Dikonkretkan oleh Badan Administrasi
3. Dikonkretkan oleh Badan Peradilan
4. Dikonkretkan oleh kebiasaan dalam masyarakat
5. Dikonkretkan lagi oleh transaksi-transaksi privat.

Dalam tata urutan peraturan perundang-undangan, Indonesia mengalami beberapa kali perubahan aturan susunan peraturan perundang-undangan. Majelis Permusyawaratan Rakyat selaku Lembaga Tertinggi Negara di Orde Lama dan Orde Baru, mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 menyebutkan bentuk aturan dan tata urutan peraturan perundang-undangan menurut UUD 1945 adalah:

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945
2. Ketetapan MPR
3. Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Keputusan Presiden
6. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :
  - a. Peraturan Menteri
  - b. Instruksi Menteri
  - c. dan lain-lainnya.

Pada perkembangannya, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 Tentang Peninjauan Produk-Produk Yang Berupa

Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia. Salah satu produk yang ditinjau adalah Ketetapan MPR Nomor XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia. Pasal 3 “Dinyatakan tetap berlaku dan perlu disempurnakan Ketetapan-ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara, ayat (1) : TAP XX/MPRS/1966 Tentang "Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urusan Peraturan Perundangan Republik Indonesia.” Dari Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973 kemudian keluarlah Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1978 Tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : V/MPR/1973.

Pasca reformasi, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan<sup>58</sup>. Pasal 2 berbunyi:

“Tata urutan peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam pembuatan aturan hukum di bawahnya. Tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;

---

<sup>58</sup> Pada tahun 2003, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor 1 Tahun 2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002. Pasal 4 : Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang. salah satu dari Ketetapan MPR tersebut adalah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang –Undangan.

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Selain itu Pasal 7 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menyebutkan:

“Dengan ditetapkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan ini, maka Ketetapan MPRS Nomor XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/1978 tentang Perlunya Penyempurnaan yang Termaktub dalam Pasal 3 ayat (1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/1973 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.”

Pada tahun 2003, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor 1/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 Sampai Dengan Tahun 2002. Dalam Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 pada Pasal 4 menyebutkan:

“Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia sebagaimana dimaksud di bawah ini tetap berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.”

Salah satu ketetapan MPR sebagaimana dimaksud oleh Pasal 4 pada angka 4 adalah Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan. Atas perintah dari Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003 maka terbentuklah Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>59</sup> Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan yang dimaksud dengan susunan peraturan peraturan perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Kemudian diperjelas pada ayat (2): Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi:

- a. Peraturan Daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama dengan gubernur;
- b. Peraturan Daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

---

<sup>59</sup> Di awal pengajuan, RUU yang pada saat itu diajukan bernama RUU Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (RUU TCP3), pada akhirnya menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan landasan hukum Pasal 22A UUD 1945, Pasal 6 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Aturan Tambahan Pasal 1 UUD 1945 dan Pasal 4 angka 4 Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2003. Lihat Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 6

- c. Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Pada Tahun 2011, dikeluarkanlah peraturan baru sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Dalam pertimbangannya pada hal menimbang huruf c disebutkan bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan masih terdapat kekurangan dan belum dapat menampung perkembangan kebutuhan masyarakat mengenai aturan pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik sehingga perlu diganti. Setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hierarki peraturan di Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pasal 7 ayat (1) adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

## B. Teori Tujuan Hukum

Gustav Radbruch merupakan seorang politikus dan sarjana hukum Jerman yang mengalami pengaruh dari mazhab neokantanisme Marbug, tetapi juga dari mazhab neokantanisme Baden. Mazhab Baden itu berusaha mengatasi dualisme antara ada (*sein*) dan harus (*Sollen*), yang menghinggapi sistem neokantanisme lainnya. Mereka para pengikut mazhab neokantanisme Baden berusaha melintasi jurang antara bidang “ada” dan “harus” dengan menerima bahwa terdapat suatu bidang yang mengandung unsur-unsur dari kedua bidang itu. Inilah bidang kebudayaan. Bidang kebudayaan itu terletak di antara bidang realitas alam yang termasuk bidang “ada” dan bidang nilai-nilai yang termasuk bidang harus. Bidang budaya tidak hanya terletak pada di antara dua bidang tersebut, namun juga menjadi media penggabung yang menjembatani “ada” dan “harus”. Budaya adalah konkritisasi dari nilai-nilai realitas alam yang ada dalam kehidupan nyata manusia.

Radbruch menerapkan teori ini ke dalam hukum. Radbruch mengungkapkan hukum merupakan anasir kebudayaan yang berusaha mewujudkan salah satu nilai dalam kehidupan manusia yang konkret.<sup>60</sup> Hukum dianggap merupakan salah satu unsur yang berada pada usaha perwujudan nilai kemanusiaan yang memiliki parameter keadilan. Hukum

---

<sup>60</sup> Theo Hujibers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta, Kanisius, 1988), hlm 162

dianggap sebagai hukum apabila merupakan perwujudan dari keadilan atau setidaknya-tidaknya menuju ke arah tersebut.

Hukum dalam pengertian Radbruch dapat dibedakan ke dalam tiga aspek, di mana ketiga aspek tersebut diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai. Aspek yang pertama ialah keadilan dalam arti sempit. Keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Aspek yang kedua adalah tujuan keadilan finalitas. Aspek menentukan isi hukum, sebab hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai. Aspek yang ketiga adalah kepastian hukum atau legalitas. Aspek ini menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai aturan yang harus ditaati.<sup>61</sup>

Dalam perkembangannya, Radbruch mengakui bahwa selalu terdapat pertentangan antara tiga aspek pengertian hukum yang disebut tadi, yaitu antara keadilan (dalam arti sempit), finalitas dan legalitas. Radbruch mencontohkan apabila dalam negara dengan sistem hukum kolektif (yakni dalam finalitas ditentukan oleh perkembangan masyarakat) timbul pertentangan antara finalitas dan keadilan.<sup>62</sup> Dalam sebuah kasus terdapat seseorang yang sangat berguna bagi perkembangan masyarakat harus diadili di muka hukum karena pelanggaran hukum.

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 163. Dalam pandangan Radbruch, orang akan memilih sistem hukum sesuai dengan kecenderungan subyektifnya yang disebut relativisme nilai.

<sup>62</sup> Bernard L Tanya Dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta:Genta Publishing, 2010), hlm 131.



Merujuk pada keadilan orang tersebut harus dihukum namun secara finalitas tidak diizinkan. Atas kejadian tersebut Radbruch berpendapat bahwa hanya praktek hukum sajalah yang dapat memecahkan pertentangan ini. Yurisprudensi yang dimaksud di sini selalu akan bertolak dari pandangan hidup yang tertentu dan karenanya juga akan memihak pada satu sistem hukum tertentu.

Pasca berakhirnya rezim Nazi di Jerman, Radbruch melepaskan teorinya mengenai relativisme nilai. Rezim Nazi begitu membekas di batinnya, bagaimana Nazi mementingkan nilai kolektif dengan menggerus nilai-nilai pribadi dan budaya demi perkembangan negara. Perjalanan itu menggiring pada pengakuan adanya suatu hukum di atas hukum positif yang berlaku sebagai norma tata hukum, yaitu suatu hukum alam. Tentang hukum alam Radbruch mengetengahkan bahwa hukum itu mengandung beberapa dasar yang harus selalu ditaati. Tuntutan pertama ialah bahwa setiap individu harus diperlakukan menurut keadilan di depan hukum.<sup>63</sup> Kedua hak asasi manusia yang tidak boleh dilanggar harus diakui. Ketiga bahwa harus ada keseimbangan antara pelanggaran dan hukuman.

---

<sup>63</sup> Dalam sebuah kasus, Radbruch menyatakan apabila hukum positif sama sekali kehilangan prinsip persamaan maka hukum bukan lagi hukum. W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 125.

Radbruch kemudian mengajarkan konsep tiga unsur dasar hukum yang oleh sebagian pakar diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum<sup>64</sup>:

1. Keadilan
2. Kemanfaatan
3. Kepastian hukum

Meskipun demikian, harus dipahami juga secara khusus, masing-masing bidang hukum mempunyai tujuan yang spesifik. Bagi Radbruch, ketiga unsur itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Dalam mengajarkan tujuan hukum ini diperlukan asas prioritas, di mana prioritas pertama ialah keadilan, kemudian kemanfaatan dan terakhir adalah kepastian. penjenjangan ketiga unsur tersebut kemudian disebut asas prioritas baku.<sup>65</sup>

Dalam permulaan ajaran prioritas baku ini dirasa lebih maju dan arif ketimbang ajaran ekstrem yaitu ajaran etism utilitas dan normatif dogmatik. Akan tetapi, perjalanan waktu kemudian mendikte pada kompleksnya kehidupan manusia di era modern yang terkadang kebutuhan ini berlawanan arah dan saling mendudukan tujuan hukum tersebut di

---

<sup>64</sup> Ahmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011), hlm. 67. Aristoteles memandang bahwa saluran terbaik guna mencapai sebuah kehidupan yang lebih baik adalah dengan keberadaan negara. Argumentasi ini lahir dari pengamatannya kepada sifat alamiah dasar manusia yang sosialis (*zoon politicon*). Meski begitu, kesadaran Aristoteles akan hambatan pelaksanaan hukum bukan tidak mungkin akan terjadi yang diakibatkan dari hukum yang kaku. Aristoteles menjawab dengan *equity* yang didefinisikan sebagai koreksi terhadap hukum apabila hukum itu kurang tepat karena bersifat umum. Tujuan hukum sebagaimana dimaksudkan oleh Aristoteles adalah guna tercapainya kehidupan yang lebih baik. Akan tetapi, manakala hukum terlalu kaku, dilakukan pelunakan yang disebut *equity*. Lihat Peter Mamud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta:Kencana, 2013), hlm. 95-96.

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm. 68.

kutub yang berbeda untuk bersitegang. Dalam beberapa kasus, keadilan dituntut untuk lebih ditonjolkan dari tujuan hukum lainnya. Di dalam kasus lainnya, kemanfaatan lebih dibutuhkan dari pada keadilan dan kepastian atau sebaliknya kepastian hukum lebih dibutuhkan dari keduanya. Akhirnya muncullah ajaran paling maju yang dapat di namakan prioritas kasuistis. Prioritas ini didasarkan akan kebutuhan suatu perkara atau kasus yang dihadapi. Prioritas ini berbeda dengan prioritas baku yang meletakkan tujuan hukum secara berjenjang di mana tujuan hukum diawali dengan keadilan, di tengah kemanfaatan dan diakhiri dengan kepastian. Unsur keadilan dalam prioritas baku diharuskan diutamakan dari keduanya dan secara berjenjang terus menurun sesuai jenjangnya. Berseberangan dengan hal prioritas baku, prioritas kasuistis mencoba meneropong kebutuhan hukum atau setidaknya tujuan diterapkannya hukum. Penglihatan dalam peneropongan ini menjadikan kesetaraan kedudukan antara keadilan, kemanfaatan dan kepastian, hanya kebutuhan hukum saja yang harus diperhatikan.

Dalam kaitan dengan tujuan hukum Gustav Radbruch, prioritas ini bisa didasarkan pula pada kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang diinginkan. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya

ketimbang mengikuti Radbruch.<sup>66</sup> Sehingga dalam penerapannya diperlukan kesebandingan di antara ketiga nilai itu atau dapat mengusahakan adanya kompromi secara proporsional serasi, seimbang dan selaras antara ketiga nilai tersebut.

### **1. Keadilan**

Keadilan telah menjadi barang seumuran kehidupan manusia. Di awal munculnya filsafat Yunani, keadilan sudah menjadi objek kajian. Pembicaraan keadilan memiliki cakupan yang luas, mulai dari yang bersifat etik, filosofis, hukum, sampai pada keadilan sosial. Banyak orang yang berpikir bahwa bertindak adil dan tidak adil tergantung pada kekuatan dan kekuasaan yang dimiliki, untuk menjadi adil cukup terlihat mudah, namun tentu saja tidak begitu halnya penerapannya dalam kehidupan manusia.

Plato merupakan filsuf yang berasal dari Yunani. Plato menganggap bahwa terdapat kekuatan-kekuatan yang berada di luar kemampuan manusia. Pemikiran irasional seperti ini mempengaruhi corak dari filsafatnya. Dalam anggapan Plato, keadilan merupakan sesuatu yang berada di luar kemampuan manusia. Ketidakadilan merupakan ciri dari perubahan sosial yang terjadi di masyarakat.

---

<sup>66</sup> Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007), hlm. 20.

Keadilan juga dipahami secara metafisis keberadaannya sebagai kualitas atau fungsi makhluk super manusia, yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia. Konsekuensinya ialah, bahwa realisasi keadilan digeser ke dunia lain, di luar pengalaman manusia dan akal manusia yang esensial bagi keadilan tunduk pada cara-cara Tuhan yang tidak dapat diubah atau keputusan-keputusan Tuhan yang tidak dapat diduga. Oleh karena inilah Plato mengungkapkan bahwa yang memimpin negara seharusnya manusia super, yaitu *the king of philosopher*.<sup>67</sup>

Aristoteles menyebut keadilan sebagai kebajikan ditingkat yang paling utama. Keadilan merupakan kelengkapan kebajikan yang bersifat sempurna, utuh dan tidak dikurangi dengan apapun juga. Dengan demikian, keadilan merupakan kebajikan yang lengkap dalam arti seutuhnya karena keadilan bukanlah nilai yang harus dimiliki dan berhenti pada taraf memilikinya bagi diri sendiri. Melainkan keadilan juga harus merupakan pelaksanaan aktif dalam arti harus diwujudkan dalam relasi dengan orang lain.<sup>68</sup>

Keadilan dalam suatu negara dapat ditelaah secara mendasar dari konsep baik dan jiwa. Jiwa manusia terbagi atas tiga bagian,

---

<sup>67</sup> Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat, Cetakan II Edisi Revisi*, (Bandung, Pustaka Mizan, 1997), hlm. 1-15.

<sup>68</sup> Andre Ata Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*, (Yogyakarta: Kanisius, 2001), hlm. 23.

bagian pikiran (*logistikon*), bagian perasaan dan nafsu, baik psikis maupun jasmani (*ephithumetikon*), dan bagian rasa baik dan jahat (*thumoeides*). Jiwa itu teratur secara baik, sepanjang dihasilkan suatu kesatuan harmonis antara ketiga bagian itu. Hal ini terjadi bila perasaan dan nafsu-nafsu dikendalikan dan ditundukkan pada akal budi melalui rasa baik dan jahat. Maka keadilan (*dikaiosune*) terletak dalam batas yang seimbang antara ketiga bagian jiwa, sesuai dengan wujudnya masing-masing.<sup>69</sup>

Aristoteles sendiri mengemukakan makna keadilan yang dia pahami dalam lingkup filsafat politik di saat krisis politik sedang berkecamuk di Yunani. Aristoteles membagi keadilan dalam beberapa hal, yakni<sup>70</sup>: *pertama*, Keadilan dalam segi-segi tertentu dalam kehidupan manusia, yaitu: a. Keadilan menentukan bagaimana seharusnya hubungan baik di antara manusia; dan b. Keadilan itu terletak di antara dua kutub yang ekstrim. Orang harus menemukan keseimbangan dalam memperjuangkan kepentingannya sendiri, orang tidak boleh hanya memikirkan kepentingannya sendiri dan melupakan kepentingan orang lain.

*Kedua*, Pembagian keadilan secara garis besar, yaitu: a. Keadilan distributif: mengatur hubungan antara masyarakat dan para

---

<sup>69</sup> Theo Hujibers, *op. cit.*, Hlm. 23.

<sup>70</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral: dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm 21-22.

anggota masyarakat, mewajibkan pemerintah untuk memberi apa yang menjadi hak para anggota, dan b. Keadilan komutatif: mengatur hubungan antara para anggota masyarakat yang satu dan yang lain, dan mewajibkan setiap orang untuk bertindak sesuai dengan hukum alam dan atau perjanjian. Ini mengenai milik pribadi dan kepentingan pribadi.

*Ketiga*, Keadilan yang menyangkut ketertiban umum, yaitu: a. Keadilan legal: mewajibkan di satu pihak lembaga legislatif untuk membuat undang-undang guna mencapai kesejahteraan umum dan mewajibkan di lain pihak para warga supaya patuh kepada undang-undang negara dan b. Keadilan sosial mengatur hubungan antara majikan dan buruh.

John Rawls sendiri berpendapat bahwa keadilan hanya akan dapat berdiri tegak apabila dibangun di atas pondasi asas keadilan, yaitu setiap orang hendaknya memiliki hak yang sama untuk mendapatkan kebebasan dasar (*basic liberties*) dan perbedaan sosial dan ekonomi yang hendak diatur sedemikian rupa sehingga memberi manfaat yang besar bagi mereka yang berkedudukan paling tidak beruntung dan bertalian dengan jabatan serta kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Inge Dwisvimiar, *Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Dinamika Hukum Volume 11 Nomor 3 September 2011, hlm. 528.

Ada beberapa prinsip-prinsip keadilan yang ketengahkan oleh Rawls, diantaranya: prinsip kebebasan yang sama sebesar-besarnya (*the principle of greatest equal liberty*)<sup>72</sup> yang mencakup: kebebasan untuk berperan dalam kehidupan berpolitik, kebebasan untuk berbicara, kebebasan untuk berkeyakinan (menganut salah satu agama di dunia ini), kebebasan untuk menjadi dirinya sendiri, kebebasan dari penangkapan dan penahanan sewenang-wenang dan hak mempertahankan hak milik pribadi.

Prinsip yang kedua mencakup dua hal, prinsip perbedaan (*the principle of difference*) dan prinsip yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*).<sup>73</sup> Pertama, prinsip perbedaan mengandung arti perbedaan sosial dan ekonomi harus diukur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosial ekonomi menunjuk pada ketidaksamaan dalam prospek seseorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan wewenang. Sedangkan istilah yang paling kurang beruntung menunjuk pada mereka yang paling kurang mempunyai peluang atau kesempatan dan wewenang.

*Kedua*, prinsip yang adil atas kesempatan (*the principle of fair equality of opportunity*) mengandung arti bahwa ketidaksamaan sosial

---

<sup>72</sup> Damanhuri Fattah, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9 Nomor. 2 Juli-Desember 2013, hlm. 43.

<sup>73</sup> *Ibid*, hlm. 44.



ekonomi harus diatur sedemikian rupa sehingga membuka jembatan dan kedudukan sosial bagi semua yang ada di bawah kondisi persamaan kesempatan. Orang-orang dengan ketrampilan, kompetensi dan motivasi yang sama dapat menikmati kesempatan yang sama pula.

## **2. Kemanfaatan**

Tujuan hukum yang kedua adalah kemanfaatan. Hukum dalam pembuatan dan penerapan sudah seharusnya menghasilkan apa yang dinamakan manfaat dan faedah bagi manusia. Manusia pada tataran interaksi sangat membutuhkan hukum, namun hukum harus menjamin bahwa dengan diterapkannya hukum, hukum akan menjamin terlaksananya manfaat. Konsep *Rule of Law* adalah konsep antitesis dari *Rule of Man* atau *Rule by Man*. Konsep ini mengindikasikan bahwa meski manusia dalam interaksinya membutuhkan hukum, namun hukum hadir untuk manusia bukan sebaliknya manusia untuk hukum.

Hukum harus memiliki sisi kemanfaatan dalam penerapannya. Hal ini sejalan dengan pemikiran Jeremy Bentham yang dianggap sebagai pemrakarsa lahirnya konsep teori utilitarianisme yang memandang bahwa semua hal memiliki sisi kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan. Bagi seorang Bentham hadirnya

hukum guna mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi mayoritas masyarakat yang banyak atau (*the greatest happiness for the greatest number*).

Dalam pendirian negara ini sendiri diterangkan bahwa tujuan pendirian Indonesia adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Hukum dalam pembentukan dan penerapannya sudah seharusnya berada pada tataran untuk mewujudkan hal-hal tersebut, yaitu empat tujuan bernegara. Tujuan bernegara adalah mewujudkan kemanfaatan bagi seluruh bangsa Indonesia.

### **3. Kepastian**

Termonologi 'kepastian' dalam hukum hadir seiring perjalanan hukum khususnya dalam hukum modern. Kepastian hukum bisa dianggap sebagai anak buncit yang lahir pasca lahirnya keadilan dan kemanfaatan dari tujuan hukum, pengakkan serta cita hukum itu sendiri. Kepastian dalam hukum merupakan adanya kejelasan skenario perilaku yang bersifat umum dan mengikat semua warga masyarakat termasuk konsekuensi-konsekuensi hukum. Kepastian hukum dapat

berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum dalam hal-hal yang konkret.<sup>74</sup>

Kepastian menyangkut empat makna:

- a. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*).
- b. Bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (Tatsachen), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti "kemauan baik", "kesopanan."
- c. Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan.
- d. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Kepastian yang bermakna hukum positif atau perundang-undangan bisa kita temukan dalam pemaknaan Pasal 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana:

"Tidak ada suatu perbuatan dapat dipidana (dihukum) sebelum ada undang-undang yang mengatur perbuatan tersebut.

Asas ini disebut asas legalitas atau *Nullum Delictum Nulla Poena Sine Praevia Lege Poenali*. Artinya, hukum harus lahir terlebih dahulu sebelum diterapkannya pemidanaan. Dalam negara modern di mana cabang kekuasaan pembentuk peraturan atau undang-undang di tangan legislatif. Kekuasaan ini melegitimasi peraturan yang dibentuknya.

---

<sup>74</sup> Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan kedua puluh empat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991), hlm. 24-25.

Kepastian hukum di dalam Pasal 1 KUHP mengandung asas *Asseln von Feuerbach* atau *nullum delictum nulla poena sine praevia lege poenali*. Asas ini terkonkretisasi di dalam rumusan:

“Tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam peraturan perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan.” Hal itu berarti kepastian hukum mengharuskan adanya suatu norma pidana tertentu, norma itu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan bersifat non retroaktif. Kepastian hukum di dalam Pasal 1 KUHP ini disebut dengan asas legalitas.”

Hukum harus didasarkan pada fakta, artinya hukum bukan berada dunia hampa atau angan-angan semata. Hukum harus berada pada hal-hal yang sifatnya kongkrit dan bisa dipastikan. Hukum dalam arti positif menghukumi apa yang sudah kongkrit dan terjadi ataupun setidaknya hal yang menuju pada hal tersebut. Alam pikiran tidak dapat dihukumi karena masih bersifat angan-angan dan tidak kongkrit. Alam pikiran dalam kajian ilmu lain bisa saja dihukumi, namun hukum dalam konteks ini tidak bisa menghukumi karena belum terjadi sesuatu yang kongkrit bisa ditangkap oleh panca indera.

Selanjutnya fakta-fakta sebagaimana dimaksud adalah fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas. Perumusan tersebut berada di tangan legislatif guna merumuskan fakta-fakta tersebut. Dalam hukum pidana disebut dengan delik. Sebuah perbuatan dapat dihukumi apabila perbuatan yang dilakukan dirumuskan dalam delik,

sedangkan perbuatan tersebut dapat dikualifikasikan dalam delik perbuatan yang dapat dipidana.

Terakhir hukum positif tidak sering diubah-ubah. Hukum sejatinya mengharuskan penyesuaian dengan keadaan, tempat dan zamannya, akan tetapi kepastian hukum harus tetap dijaga. Perubahan atas hukum yang terlalu sering dapat mengakibatkan kebingungan di masyarakat. Kebingungan ini hadir dari ketidak konsistennya dalam penerapan. Dalam istilah lain “*esuk dele sore tempe.*” Kepastian hukum hadir dalam rangka menjawab dan mewujudkan ketertiban meski ada fungsi lainnya namun menitik beratkan pada hal tersebut.

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum diungkapkan oleh Roscoe Pound, seperti yang dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki dimana kepastian hukum mengandung dua pengertian, diantaranya<sup>75</sup>:

- a. adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- b. 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 bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.

---

<sup>75</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hlm.137.

Kepastian hukum memberikan garis-garis demarkasi yang jelas mana perbuatan yang diperbolehkan mana yang tidak diperbolehkan. Perbuatan tersebut dituangkan dalam peraturan yang bersifat umum yang dapat diketahui semua pihak. Hukum tidak membeda-bedakan pranata sosial. Selain itu, masyarakat juga mengetahui apa yang menjadi kewajiban dari negara beserta laarangannya. Kepastian hukum menjamin warga diperlakukan secara adil oleh penguasa. Dengan kepastian hukum, setiap perbuatan bisa terukur dan objektif yang menghindarkan kesewenang-wenangan penguasa. Kepastian hukum juga menjamin interaksi antara individu dengan individu lainnya serta negara dengan individu. masyarakat modern sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum. Kepastian hukum menjadi semacam ideologi dalam kehidupan ber hukum, sehingga diperlukan suatu pemahaman yang kritis mengenai kata tersebut.<sup>76</sup>

### **C. Hubungan Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam Pemilihan Umum**

Lembaga Negara setidaknya dilahirkan dari rahim negara yang memiliki kedaulatan. Atas dasar kedaulatan itulah, lahirlah kewenangan

---

<sup>76</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: Uki Press, 2006), hlm. 133.

dan lembaga negara sebagai bentuk pengejawantahan dari kedaulatan. Kedaulatan bisa dikatakan sebagai asal-muasal dari kewenangan yang melekat pada sebuah organisasi. Negara yang berdaulat kemudian memiliki wewenang. Tanpa kedaulatan, sebuah negara tidak memiliki wewenang. Maka, kedaulatan sangat menentukan kewenangan sebuah negara. Kedaulatan yang kemudian melahirkan kewenangan, dalam sejarah manusia memiliki sejarah panjang. Sebut saja kedaulatan Tuhan, kedaulatan raja, kedaulatan negara, kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Kesemua kedaulatan tersebut melekat padanya kewenangan.

Sesuai dengan perubahan UUD 1945, Indonesia menganut dua kedaulatan sekaligus, yaitu kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum, sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Dalam rangka menjamin terlaksananya kedaulatan ini, kemudian kekuasaan ini harus dioperasikan. Pengoperasian kedaulatan bisa melalui dua cara, sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Dalam pemisahan kekuasaan, pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*). Sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara vertikal ke bawah kepada

lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan.<sup>77</sup>

Pembentukan Lembaga negara pasca amandemen yang berada di pusat dapat bedakan atas empat hal<sup>78</sup>:

5. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.
6. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.
7. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden dan dilanjutkan dengan Keputusan Presiden.
8. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan pejabat di bawah menteri.

Penyelenggaraan pemilu pada masa reformasi menjadi salah satu agenda reformasi. Hal ini terbukti dengan pelaksanaan pemilu tahun 1999 yang merupakan bentuk dorongan reformasi. Berkaitan dengan hal tersebut, setidaknya terdapat tiga lembaga negara yang saling berkaitan dalam hal pembentukan peraturan dan pelaksana peraturan.

Pada tingkatan pembentukan peraturan, DPR sebagai pembentuk undang-undang, mengawali dengan pembentukan sebuah komisi yang

---

<sup>77</sup> Jimly Asshidiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2004), hlm. 11. Sebelum perubahan UUD 1945, Indonesia menganut supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. MPR dicerminkan dalam perwakilan politik oleh DPR, perwakilan daerah oleh utusan golongan dan perwakilan fungsional oleh utusan golongan. Hal ini tidak terlepas dari amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan. Lihat Ni'matul Huda, *Lembaga Negara, op.cit.*, hlm.92

<sup>78</sup> Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm. 90.



bertanggungjawab secara penuh dengan jalannya penyelenggaraan pemilu. Sampai dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, belum ada undang-undang secara eksplisit yang mengatur tentang penyelenggara pemilu secara khusus. Namun, sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (5) UUD 1945, lahirlah sebuah komisi independen yang menyelenggarakan pemilu yang disebut Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Pembentuk undang-undang yaitu DPR menentukan aturan main terkait dengan pemilihan, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan legislatif dan pemilihan kepala daerah. Meskipun DPR memiliki kewenangan untuk membentuk dan mengatur dalam undang-undang, pasca reformasi terdapat sebuah lembaga yang menjadi penjaga konstitusi sekaligus sebagai penjaga demokrasi, yaitu Mahkamah Konstitusi.

DPR secara kelembagaan setara dengan Mahkamah Konstitusi. kedua lembaga tersebut lahir secara bentuk dan kewenangan di dalam UUD 1945. Artinya, secara eksplisit UUD 1945 memberikan bentuk, format dan kewenangannya di dalam UUD 1945. Indonesia pasca reformasi sejatinya telah menggunakan mekanisme *separation of power* dalam rangka menterjemahkan kedaulatannya, meski begitu sebagaimana di atas, ada lembaga negara yang hanya diberikan kewenangan namun tidak diberikan bentuk. KPU merupakan salah satu lembaga negara yang

dibentuk atas dasar undang-undang, namun secara kewenangan telah ditentukan dalam UUD 1945.

Pola hubungan ketiga lembaga negara dalam pemilihan dapat digambarkan sebagai hubungan simbiosis mutualistik. *Pertama*, hubungan ketiga lembaga negara ini berawal dari pembentukan undang-undang terkait dengan pemilihan, baik pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan legislatif dan pemilihan kepala daerah, penyelenggara pemilihan dan lembaga pengadil sengketa hasil pemilihan.

*Kedua*, KPU merupakan lembaga pelaksana undang-undang. artinya meskipun UUD 1945 menyebutkan kewenangannya dalam UUD 1945, namun hal tersebut masih secara umum dan abstrak, belum implementatif. DPR sebagai pembentuk undang-undang kemudian menterjemahkan amanat konstitusi dalam rangka menjamin terselenggaranya pemerintahan yang baik serta menjaga demokrasi. Pasca pembentukan undang-undang terkait, KPU sebagai penyelenggara pemilihan menindaklanjuti dengan pembentukan peraturan KPU (PKPU). PKPU merupakan bentuk tindaklanjut dari undang-undang yang perlu aturan lebih lanjut untuk dilaksanakan. Pembentukan PKPU semata-mata didasarkan pada undang-undang. hal ini tercermin dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

*Ketiga*, hubungan ketiga berkaitan dengan Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga konstitusi sekaligus penjaga demokrasi, memastikan bahwa setiap undang-undang produk legislasi DPR sesuai dengan konstitusi dan merupakan pengejawantahan dan kedaulatan rakyat. Fungsi selanjutnya adalah fungsi pengadil sengeketa hasil.

Hubungan ketiga lembaga negara Mahkamah Konstitusi, DPR dan KPU dalam pemilihan tidak dapat dipisahkan. Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga kontrol atas pembentukan undang-undang terkait pemilihan dan lembaga pengadil tidak dapat dihilangkan. DPR sebagai pembentuk undang-undang tidak dapat dikesampingkan, karena semua berawal dari DPR. Terakhir KPU yang merupakan penyelenggara sebagaimana amanat UUD 1945 adalah keniscayaan untuk dihilangkan.

### BAB III

#### Mahkamah Konstitusi, Dewan Perwakilan Rakyat dan Komisi Pemilihan Umum di Indonesia

##### A. Mahkamah Konstitusi

##### 1. Pengujian peraturan perundang-undangan dan Berdirinya Mahkamah Konstitusi

Pada sidang pleno *Dokuritsu Zyunbi Chosa Kai* (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) pada tanggal 15 Juli 1945, terjadi perdebatan terkait dengan usulan Yamin berupa hak menguji oleh hakim (*tootsingrecht van de rechter*). Yamin menghendaki supaya kelak Mahkamah Agung yang didirikan mempunyai hak untuk memutus bahwa suatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Atas usulan Yamin tersebut, Soepomo mengemukakan dua alasan<sup>79</sup>:

1. Soepomo menganggap soal hak menguji berkaitan dengan paham demokrasi liberal dan *trias politica* yang tidak dianut oleh Pembukaan UUD 1945, dengan mengemukakan dua alasan, *pertama*, rancangan Undang-Undang Dasar ini memang tidak memakai sistem yang membedakan *principiel* tiga badan itu, tidaklah bahwa kekuasaan kehakiman akan mengontrol kekuasaan membentuk undang-undang. Jadi, dalam praktek jikalau ada perselisihan tentang soal apakah sesuatu undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar atau tidak, itu pada umumnya bukan soal yuridis, tetapi soal politis. Oleh karena itu mungkin dan di sini dalam praktik begitu pula ada konflik antara kekuasaan sesuatu undang-undang dan Undang-Undang Dasar. Maka, menurut pandangan Soepomo sistem itu tidak baik buat negara Indonesia yang akan dibentuk.

---

<sup>79</sup> Abdul Latif, *Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2007), hlm70-71.

2. Selain hal itu, Soepomo dengan terus terang mengatakan bahwa para ahli hukum Indonesia pun sama sekali tidak mempunyai pengalaman dalam hal ini, dan tuan Yamin harus mengingat juga bahwa di Austria, Chekoslovakia dan Jerman waktu weimar, bukan Mahkamah Agung akan tetapi pengadilan sosial *constitutineelhof*, suatu pengadilan spesifik yang melulu mengerjakan konstitusi. Soepomo juga berterus terang tentang minimnya tenaga ahli serta untuk negara yang baru dibentuk kiranya belum saatnya mengerjakan soal tersebut.

Alasan pertama yang dimuat oleh Soepomo memang merefleksikan bentuk pemerintahan yang hendak dibangun serta pola relasi antar lembaga negara. Pada saat itu, dalam rancangannya tidak secara murni *trias politica* dianut bahkan sistem *checks and balances* sebagai bentuk pengejawantahan dari konsep *trias politica* juga tidak nampak. Walhasil, tidak ada mekanisme kontrol pada saat itu. Hal ini bisa ditelusuri dari keadaan pada saat itu. Indonesia masih bergegap-gempita atas euforia kemerdekaan. Bahkan, semangat idealisme masih nampak, sehingga kepercayaan pada tiap lembaga nampaknya masih tinggi, sehingga tidak dimungkinkan untuk terjadinya *abuse of power* pada masa itu. Selain itu, berangkat dari ketidakadaan Mahkamah Konstitusi, maka tidak dikenal pula model pengujian undang-undang yang dibuat oleh legislatif bersama dengan eksekutif.

Jalan pemikiran Soepomo sebenarnya juga terpengaruh dengan sistem hukum Belanda bahwa undang-undang tidak dapat diganggu gugat. Di negara Belanda sendiri, meski memiliki UUD, namun tidak dapat

digunakan untuk menilai atau menguji undang-undang, walaupun undang-undang itu bertentangan dengan UUD, undang-undang itu tetap berlaku. Karena itu pula UUD di Belanda tidak dapat disebut sebagai yang tertinggi.<sup>80</sup>

Selain dari pada itu, pada saat itu susunan kelembagaan negara menganut sistem supremasi parlemen dengan menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Konsekuensinya adalah larangan pengujian peraturan hasil produk dari legislatif. Hal ini sejalan dengan pemahaman Soepomo yang dipengaruhi pemahaman hukum dari Belanda. Akhirnya berkembang bahwa lembaga yang berhak menguji adalah lembaga pembuatnya sendiri.<sup>81</sup>

Pada saat Indonesia berbentuk Negara Serikat, Indonesia memiliki Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 (Konstitusi RIS 1949). Sebagaimana bentuk negara yang dianut pada saat itu terdapat dua undang-undang, yaitu undang-undang Negara Federal dan undang-undang Negara Bagian. Terkait dengan undang-undang Negara Federal sebagaimana dimaksudkan pada Bab IV Bagian dua Pasal 127:

Kekuasaan perundang-undangan federal, sesuai dengan ketentuan bagian ini, dilakukan oleh:

- a. Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat, sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal yang khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah

---

<sup>80</sup> *Ibid.* Hlm. 72.

<sup>81</sup> Abdul Latif dkk, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 5.

bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2.

- b. Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam seluruh lapangan pengaturan selebihnya.

Dalam Konstitusi RIS 1949, diperkenalkan model pengujian

undang-undang negara bagian apabila bertentangan dengan Konstitusi RIS

1949. Hal ini sebagaimana tercermin dalam Pasal 156, 157 dan 158. Pasal

156 menyatakan:

- (1) Jika Mahkamah Agung atau pengadilan-pengadilan lain yang mengadili dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, beranggapan bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah bagian berlawanan dengan Konstitusi ini, maka dalam keputusan kehakiman itu juga, ketentuan itu dinyatakan dengan tegas tak menurut Konstitusi.
- (2) Mahkamah Agung berkuasa juga menyatakan dengan tegas bahwa suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau dalam undang-undang daerah bagian tak menurut Konstitusi, jika ada surat permohonan yang beralasan yang dimajukan, untuk Pemerintah Republik Indonesia Serikat, oleh atau atas nama Jaksa Agung pada Mahkamah Agung, ataupun, untuk suatu pemerintah daerah bagian yang lain, oleh Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian yang dimaksud kemudian.

Pasal 157 Konstitusi RIS 1949:

- (1) Sebelum pernyataan tak menurut Konstitusi tentang suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang suatu daerah bagian untuk pertama kali diucapkan atau disahkan, maka Mahkamah Agung memanggil Jaksa Agung pada Majelis itu, atau kepala Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian bersangkutan, untuk didengarkan dalam majelis pertimbangan.
- (2) Keputusan Mahkamah Agung yang dalamnya pernyataan tak menurut Konstitusi untuk pertama kali diucapkan atau disahkan, diucapkan pada sidang pengadilan umum. Pernyataan itu secepat mungkin diumumkan oleh Jaksa Agung

pada Mahkamah Agung dalam warta resmi Republik Indonesia Serikat.

Pasal 158 Konstitusi RIS 1949:

- (1) Jika dalam perkara perdata atau dalam perkara hukuman perdata, pengadilan lain daripada Mahkamah Agung menyatakan suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan atau undang-undang daerah bagian tak menurut Konstitusi, dan Mahkamah Agung karena sesuatu sebab memeriksa perkara itu, maka karena jabatannya ia mempertimbangkan dalam keputusannya apakah pernyataan tak menurut Konstitusi itu dilakukan pada tempatnya.
- (2) Terhadap pernyataan tak menurut Konstitusi sebagai dimaksud dalam ayat yang lalu, pihak-pihak yang dikenai kerugian oleh pernyataan itu dan yang tidak mempunyai alat hukum terhadapnya, dapat memajukan tuntutan untuk kasasi karena pelanggaran hukum kepada Mahkamah Agung.
- (3) Jaksa Agung pada Mahkamah Agung dan juga kepala Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah bagian itu, dapat karena jabatannya memajukan tuntutan kepada Mahkamah Agung untuk kasasi karena pelanggaran hukum terhadap pernyataan tak menurut Konstitusi yang tak terubah lagi sebagai dimaksud dalam ayat 1.
- (4) Pernyataan tak menurut Konstitusi tentang suatu ketentuan dalam peraturan ketatanegaraan suatu daerah bagian oleh pengadilan lain dari pada Mahkamah Agung, jika tidak dengan tegas berdasarkan pernyataan tak menurut Konstitusi yang sudah dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap ketentuan itu dan yang telah diumumkan menurut pasal 157, haruslah disahkan oleh Mahkamah Agung, sebelum keputusan kehakiman yang berdasar atasnya dapat dijalankan. Permohonan untuk pensahan dirundingkan dalam majelis pertimbangan. Permohonan itu ditiadakan jika pernyataan tak menurut Konstitusi itu dihapuskan sebelum perundingan itu selesai. Jika Mahkamah Agung menolak permohonan pensahan itu, maka Mahkamah menghapuskan keputusan kehakiman yang memuat pernyataan tak menurut Konstitusi sekadar itu dan Mahkamah itupun bertindak selanjutnya seakan-akan salah satu pihak telah memajukan tuntutan untuk kasasi karena pelanggaran hukum.



- (5) Tentang yang ditentukan dalam pasal ini dan kedua pasal yang lalu, dengan undang-undang federal dapat ditetapkan aturan-aturan lebih lanjut, termasuk tenggang-tenggang.

Pada Pasal 156 ayat (1) Konstitusi RIS disebutkan apabila terjadi ketidak sesuaian antara peraturan atau undang-undang suatu daerah bagian, maka dicantumkanlah dalam keputusan hakim bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud bertentangan dengan konstitusi atau dalam bahasa Konstitusi RIS 1945 adalah tak menurut konstitusi. Akan tetapi, dalam Pasal 156 ayat (1) dijelaskan hanya dalam perkara perdata atau dalam hukuman perdata. Pasal 156 ayat (2) kemudian lebih memberikan suatu kejelasan bagaimana pengujian peraturan atau undang-undang daerah bagian. Pengujian peraturan diperkenankan apabila adanya permohonan dari Jaksa Agung pada Mahkamah Agung untuk pemerintah Republik Indonesia Serikat ataupun oleh Kejaksaan pada pengadilan tertinggi daerah. Pada Pasal 156 ayat (1) dan ayat (2) menegaskan bahwa pengujian peraturan dan undang-undang negara bagian terhadap Konstitusi RIS atau Undang-Undang Federal berada pada Mahkamah Agung. Pemohon adalah Jaksa Agung yang disampaikan pada Mahkamah Agung kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia berikutnya ketika konstitusi yang berlaku adalah UUD Sementara 1950, konstitusi tidak secara tegas menyatakan keberadaan pengujian peraturan di bawah UUD Sementara

1950. Negara bagian sebagaimana dianut pada Negara Federal Republik Indonesia Serikat, di mana terdapat negara bagian tidak lagi dikenal pada UUD Sementara 1950. Hal ini sebagaimana secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Sementara 1950:

“Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara-hukum yang demokratis dan berbentuk kesatuan.”

Dengan dianutnya bentuk kesatuan hal ini menafikkan adanya daerah bagian. Dengan demikian tidak dikenal pula adanya dua macam undang-undang seperti yang dikenal dalam Konstitusi RIS 1949.<sup>82</sup>

Pada pasal 95 ayat (2) disebutkan, “undang-undang tidak dapat diganggu gugat.” Pasal ini selain menghilangkan model pengujian di bawah UUD Sementara 1950 juga secara implisit menyatakan bahwa pembentuk undang-undang adalah *Primus Inter Pares* (utama yang paling utama) atau pemerintah yang paling tertinggi yang tidak dapat dilakukan koreksi terhadap produk hukum yang dibuatnya. Dalam UUDS 1950 kekuasaan pembentukan undang-undang berada di tangan Pemerintah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat.

Perjalanan Konstitusi Indonesia UUD 1945 berlanjut ketika dikeluarkan dekrit 5 Juli 1959 yang berisi:

- d. Pembubaran Konstituante
- e. Penetapan berlakunya kembali UUD 1945 di seluruh wilayah RI dan tidak berlakunya UUDS 1950.

---

<sup>82</sup> *Ibid*, hlm. 84.

f. Pembentukan MPRS dan DPAS dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Penggunaan UUD 1945 (sebelum perubahan) bertahan seiring tampuk kekuasaan Soeharto selama kurang lebih 32 tahun yang berkesudahan dengan hadirnya masa reformasi yang menjatuhkan kekuasaannya sampai pada perombakan UUD 1945 yang menginisiasi lahirnya Mahkamah Konstitusi yang kelak dikemudian hari memiliki kekuasaan untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.

Masa-masa dominasi eksekutif di era Orde Lama dan Orde Baru mendorong untuk melahirkan sebuah pengadilan yang bebas dan mandiri untuk tetap teguh menjunjung tinggi UUD 1945 sebagai *supreme law of the land*. Perlunya didirikan sebuah lembaga yang menangani pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 memiliki dua alasan pokok, *pertama*, perlunya mekanisme pengujian yudisial agar undang-undang selalu konsisten dengan UUD NRI 1945. *Kedua*, perlunya mekanisme pengujian yang dapat dioperasionalkan terhadap semua peraturan perundang-undangan yang selama ini tidak pernah dapat dioperasionalkan.<sup>83</sup>

Pada masa sidang pertama pada tahun 1999, beberapa fraksi mengajukan usulan-usulannya terkait dengan Mahkamah Agung. Fraksi mencoba untuk mengusulkan adanya kewenangan yang dapat menguji

---

<sup>83</sup> Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta:Rajawali Perss, 2010), hlm. 260.

undang-undang terhadap UUD dan peraturan-peraturan di bawah undang-undang. Meskipun begitu, diterimanya rancangan hadirnya Mahkamah Konstitusi ke dalam susunan ketatanegaraan Indonesia menjadi sebuah lembaga belum diterima. Masa sidang kedua pada tahun 2000, sesuai dengan kesepakatan Komisi A sidang tahunan MPR, maka usulan terkait dengan Mahkamah Konstitusi telah diterima. Penerimaan terhadap usulan Mahkamah Konstitusi pada kenyataannya belum bisa disahkan pada tahun yang sama.

Pada tahun yang sama, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan. Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menyebutkan hierarki peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang Dasar 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia;
3. Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu);
5. Peraturan Pemerintah;
6. Keputusan Presiden;
7. Peraturan Daerah.

Sedangkan Pasal 4 menyatakan:

- (1) Sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan ini, maka setiap aturan hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi.
- (2) Peraturan atau keputusan Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, menteri, Bank Indonesia, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Pemerintah tidak boleh bertentangan denganketentuan yang termuat dalam tata urutan peraturan perundang-undangan ini.

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang –Undangan dijelaskan bahwa wewenang dalam pengujian peraturan sebagaimana dalam Pasal 5 adalah :

- (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat.
- (2) Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Dalam Pasal 5 Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 menjelaskan bahwa pengujian peraturan dilakukan di dua lembaga, MPR dengan *tootsingrecht van de rechter* yang menguji undang-undang terhadap UUD 1945 dan Mahkamah Agung dengan *judicial review* yang menguji dan peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Selain itu, telah dikenal pula pola hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana paham yang dikenalkan oleh Hans Kelsen.

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000 ada beberapa hal yang kemudian menjadi sorotan akibat dari munculnya tumpang tindih dan ketidak konsistennya. Maksud dari tumpang tindih ini sebagaimana diuraikan oleh Mahfud MD adalah sebagai berikut: *pertama*, uji materi undang-undang oleh MPR tidak sejalan dengan keputusan Komisi A yang memberikan kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, penempatan Perpu

di bawah Undang-Undang berarti memberi wewenang Mahkamah Agung untuk menguji Perpu terhadap undang-undang. Ini salah karena sebagaimana yang dikutip Mahfud MD dalam bukunya:<sup>84</sup>

- a. Perpu itu sejajar dengan Undang-Undang, Karena Perpu lahir sebagai pengganti Undang-Undang pada waktu keadaan genting dan memaksa Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, bukan sebagai pelaksana Undang-Undang sebagaimana tertera pada Pasal 5 ayat (2) UUD 1945.
- b. Jika Perpu bisa diuji oleh Mahkamah Agung maka berarti menghilangkan hak pengujian oleh DPR (*political review/legislative review*) pada persidangan DPR berikutnya, padahal pengujian Perpu itu mutlak menjadi kewenangan lembaga legislatif sesuai dengan ketentuan pasal 22 ayat (2) UUD NRI 1945.

Dalam perjalanannya, kesepakatan yang kemudian diambil dan dituangkan dalam Pasal 24A UUD 1945 adalah kewenangan Mahkamah Agung guna menguji peraturan di bawah undang-undang, sedangkan untuk pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 akan dibentuk sebuah lembaga baru. Kesepakatan itu kemudian menginisiasi lahirnya Mahkamah Konstitusi.<sup>85</sup> Pada perjalanannya, Mahkamah Konstitusi

---

<sup>84</sup> *Ibid*, hlm 263.

<sup>85</sup> Ide pembentukan Mahkamah Kostitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum ketatanegaraan modern yang muncul pada abad 20. Gagasan ini merupakan pengembangan dari asas-asas demokrasi di mana hak-hak politik rakyat dan hak asasi merupakan tema dasar dalam pemikiran politik ketatanegaraan. Jaminan atas hak-hak tersebut dikonstruksikan dalam pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar yang dilembagakan dalam sebuah lembaga bernama Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi di Austria yang didirikan pada Tahun 1920 dianggap sebagai prototipe model pengujian konstitusional di Eropa yang dianggap berbeda karena terpisah dengan Mahkamah Agung. Mahkamah Konstitusi di Austria merupakan hasil buah pemikiran Hans Kelsen sebagai lembaga peradilan khusus untuk menjamin agar konstitusi sebagai hukum paling tinggi (*the supreme law of the land*) dapat ditegakkan dalam praktek. Lihat Jimly Asshidiqie, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, UII Press, 2013), hlm. 50.

memiliki kewenangan sebagaimana dituangkan dalam Pasal 24C ayat (1)

UUD 1945 adalah<sup>86</sup>:

“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.”

Serta satu kewajiban pada ayat (2):

“Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.”

Dalam hal pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, Mahkamah Konstitusi melakukan penafsiran terhadap Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi menjadi satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan tertinggi untuk menafsirkan UUD 1945. Oleh karena itu, di samping berfungsi sebagai pengawal UUD 1945, Mahkamah Konstitusi juga biasa disebut sebagai *the Sole Interpreter of the Constitution*.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Dalam praktik yang berkembang hingga saat ini secara umum terdapat dua model pengujian undang-undang terhadap konstitusi, yaitu : a. Model Amerika, di mana pengujian undang-undang tersebut terdesentralisasi pada semua tingkatan pengadilan. Masing-masing pengadilan di Amerika mempunyai kewenangan untuk melakukan *judicial review*. Kewenangan final untuk menilai konstitusionalitas tindakan atau aktivitas dan interpretasi ada di tangan Mahkamah Agung. Di model Amerika, tidak dikenal lembaga khusus pengujian undang-undang. b. Model Eropa, pengujian undang-undang model Eropa ditandai dengan dua ciri pokok, *pertama* kewenangan pengujian undang-undang terpusat atau oleh lembaga khusus yang disebut Mahkamah Konstitusi. *kedua*, pengujian undang-undang dapat dilakukan tanpa disyaratkan kasus kongkret terlebih dahulu melainkan cukup secara abstrak atau berdasarkan argumentasi teoritis. Selain itu, ada pula model khusus seperti Austria, Jerman dan Perancis. Lihat I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State, Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 52-53.

<sup>87</sup> Jimly Asshidiqie, *op.cit.*, hlm. 131-132.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi juga merupakan bentuk *checks and balances* yang menempatkan semua lembaga negara dalam penyelenggaraan negara adalah setara dan saling menyeimbangkan. Hadirnya Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk langkah nyata untuk saling mengoreksi kinerja antar lembaga negara.<sup>88</sup>

## **2. Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang**

Dalam hal kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 dituangkan secara eksklusif dalam Pasal 24C UUD 1945 yang diterangkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi Pasal 10 ayat (1) “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a “menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Teknis pelaksanaannya selanjutnya diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06 Tahun 2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Permohonan pengujian undang-undang sendiri, dapat digolongkan dalam dua jenis, yaitu *pertama*, pengujian terhadap isi materi perundang-undangan atau

---

<sup>88</sup> Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII PRESS, 2009), hlm. 6.



norma hukum, biasa disebut pengujian materiil, dan *kedua*, pengujian terhadap prosedur pembentukan produk perundang-undangan, biasa disebut pengujian formil.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi terdapat beberapa macam jenis<sup>89</sup>: *pertama*, model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku. Model putusan ini hadir karena adanya alasan untuk dikabulkannya permohonan dan alasan pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (2) “Dalam hal Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa permohonan beralasan, amar putusan menyatakan permohonan dikabulkan.” Selanjutnya diatur dalam Pasal 56 ayat (3) “Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pada tataran kekuatan hukum selanjutnya diatur dalam Pasal 57 ayat (1):

---

<sup>89</sup> Putusan adalah perbuatan hukum yang akan menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya. Putusan hakim itu merupakan tindakan negara, di mana kewenangannya dilimpahkan kepada hakim baik berdasarkan Undang-Undang Dasar maupun undang-undang. Lihat Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2005), hlm. 193. Selain itu putusan juga merupakan wewenang yang diucapkan dalam persidangan yang bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak. Tidak hanya yang terkait dengan pembacaan putusan, melainkan juga putusan yang yang dituangkan dalam tulisan. Putusan yang terlebih dahulu ditulis kemudian diucapkan di muka persidangan. Putusan tertulis tidak akan memiliki kekuatan sebelum diucapkan di muka persidangan. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988), hlm. 202.

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

*Kedua*, model putusan Konstitusional bersyarat. Hadirnya putusan konstitusional bersyarat didasarkan pada beberapa aspek<sup>90</sup>:

- a. Putusan konstitusional bersyarat bertujuan untuk mempertahankan konstitusionalitas suatu ketentuan dengan syarat-syarat yang ditentukan MK;
- b. Syarat-syarat yang ditentukan oleh MK dalam putusan konstitusional bersyarat mengikat dalam proses pembentukan undang-undang;
- c. Membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diuji, dalam hal pembentukan undang-undang tidak sesuai dengan syarat-syarat yang ditentukan MK dalam putusannya;
- d. Putusan konstitusional bersyarat menjadi acuan atau pedoman bagi MK dalam menilai konstitusionalitas norma yang sama;
- e. Dilihat dari perkembangannya pencantuman konstitusional bersyarat, pada mulanya nampaknya MK mengalami kesulitan dalam merumuskan amar putusan dikarenakan terjadi pada perkara yang pada dasarnya tidak beralasan, sehingga putusannya sebagian besar ditolak sebagaimana ditentukan Pasal 56 UU MK, namun dalam perkembangannya putusan model konstitusional bersyarat terjadi karena permohonan beralasan sehingga dinyatakan dikabulkan dengan tetap mempertahankan konstitusionalitasnya;
- f. Putusan konstitusional bersyarat membuka peluang adanya pengujian norma yang secara tekstual tidak tercantum dalam suatu undang-undang;
- g. Putusan konstitusional bersyarat untuk mengantisipasi terjadinya kekosongan hukum;
- h. Kedudukan MK yang pada dasarnya sebagai penafsir undang-undang, dengan adanya putusan model konstitusional bersyarat sekaligus sebagai pembentuk undang-undang secara terbatas.

---

<sup>90</sup> Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, *op.cit.*, hlm. 10.

Gagasan putusan konstitusional bersyarat lahir dari permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Sumber Daya Air. Pada pasal 56 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi hanya berisi putusan dapat diterima, permohonan dikabulkan dan permohonan ditolak. Akan tetapi jika hanya berdasarkan pada jenis putusan tersebut akan sulit untuk menguji undang-undang di mana sebuah undang-undang seringkali mempunyai sifat yang dirumuskan secara umum, padahal dalam pelaksanaannya akan bertentangan dengan UUD atau tidak.<sup>91</sup>

*Ketiga*, putusan inkonstitusional bersyarat. Putusan model ini merupakan kebalikan dari putusan konstitusional bersyarat yang berarti pasal yang dimohonkan untuk diuji, dinyatakan bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945. Maksudnya, pasal yang dimohonkan diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak dipenuhi. Dengan demikian pasal yang dimohonkan diuji tersebut pada saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi dipenuhi oleh *addresaat* putusan Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>91</sup> Lihat Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 142, lihat juga Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H.,M.C.L Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009)

Hadirnya putusan ini disebabkan ketidak efektifan putusan Mahkamah Konstitusi konstitusional bersyarat. karena kesalahan addressat putusan Mahkamah Konstitusi dalam memahami putusan model tersebut. *Addressaat* putusan Mahkamah Konstitusi seringkali mengabaikan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar (*ratio decidendi*) dikarenakan dalam amar putusan atau dictum dinyatakan permohonan ditolak sehingga addressat putusan Mahkamah Konstitusi menganggap tidak ada yang perlu ditindaklanjuti atau diimplementasikan.

Baik konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat pada dasarnya merupakan model putusan yang secara hukum tidak membatalkan dan menyatakan tidak berlaku suatu norma, akan tetapi kedua model putusan tersebut memuat atau mengandung adanya penafsiran (*interpretative decision*) terhadap suatu materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dari undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan yang pada dasarnya dinyatakan bertentangan atau tidak bertentangan dengan konstitusi dan tetap mempunyai kekuatan hukum atau tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

*Keempat*, putusan yang pemberlakuannya ditunda. Putusan ini berusaha memberikan ruang trasisi pada aturan yang dinyatakan inkonstitusional untuk tetap dapat memiliki hukum mengikat sampai pada kurun waktu tertentu atas dasar kemanfaatan. Selain itu, putusan ini lahir

guna memberikan ruang bagi pembentuk undang-undang untuk merubah dan mengevaluasi sedang putusan ini memberikan jaminan hukum sampai kurun waktu tersebut.

*Kelima*, putusan yang merumuskan norma baru. Dalam konsep ideal, Mahkamah Konstitusi adalah *negative legislature*, yang artinya hanya sebagai lembaga pengadilan yang menyatakan tidak berlakunya suatu aturan, hal ini juga merupakan konsep awal dari Hans Kelsen. Namun, pada prakteknya Mahkamah Konstitusi dalam putusannya terkadang juga membuat norma baru. Model putusan yang merumuskan norma baru didasarkan suatu keadaan tertentu dan dianggap mendesak untuk segera dilaksanakan. Dengan demikian ada problem implementasi jika putusan Mahkamah Konstitusi hanya menyatakan suatu norma bertentangan dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, maka akan timbul kekosongan norma sementara norma tersebut sedang, akan, bahkan telah diimplementasikan namun menimbulkan persoalan konstitusional terutama dalam penerapannya. Rumusan norma baru tersebut pada dasarnya bersifat sementara, nantinya norma baru tersebut akan diambil-alih dalam pembentukan atau revisi undang-undang terkait.

## **B. Dewan Perwakilan Rakyat**

Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) di Indonesia lahir dari amanat kedaulatan rakyat yang dianut oleh Indonesia. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan mengamanatkan ruang perwakilan

bagi rakyat. Mereka yang duduk di dalam ruangan tersebut adalah perwakilan dari rakyat guna membahas kepentingan rakyat. Selain itu, permasalahan yang timbul di Indonesia memang seyogyanya diselesaikan dengan model musyawarah untuk mufakat. Musyawarah untuk mufakat inilah yang dihadiri oleh wakil-wakil rakyat, setidaknya itulah intisari dari sila keempat Pancasila.

Sebagaimana MPR, manifestasi sila keempat dari Pancasila serta pengejawantahan perintah UUD 1945 sebelum amandemen khususnya pada Pasal 5, 19, 20, 21, 22 dan 23, maka dibentuklah DPR. Menurut UUD 1945, DPR bersama dengan Presiden memegang kekuasaan legislatif. Kekuasaan ini juga ditopang oleh kedudukan berimbang yang dimiliki oleh DPR dan Presiden. DPR dengan kedudukannya tidak dapat dibubarkan oleh Presiden, begitupula dengan Presiden yang tidak dapat dijatuhkan oleh DPR.<sup>92</sup>

Dalam tafsirnya, Yamin menyebut bahwa pengisian jabatan anggota Dewan tidak harus didasarkan oleh undang-undang pemilihan. Tafsir ini berangkat dari pemahamannya atas Pasal 19 ayat (1) UUD 1945, yang hanya menyebut bahwa pengisian jabatan anggota dewan ditentukan dengan undang-undang dalam arti umum. Pemahaman inilah yang

---

<sup>92</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 124. Meskipun begitu, DPR melalui sidang istimewa dapat memanggil Presiden untuk meminta pertanggungjawaban terkait hal-hal tertentu sampai pada *impeachment* terhadap presiden. Artinya, meski kedudukan DPR sama dengan Presiden, namun DPR yang juga anggota MPR yang merupakan Lembaga Tertinggi Negara, maka melalui usulan DPR, Presiden dapat dijatuhkan.

menjadikan tafsir Yamin menunjukkan bahwa pengisian jabatan anggota dewan bisa saja tidak lewat undang-undang pemilihan, namun hanya lewat undang-undang biasa yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam UUD 1945 pasca disahkannya pada tanggal 18 Agustus 1945, sehari setelah euforia kemerdekaan, Dewan Perwakilan Rakyat setidaknya hanya memiliki dua kewenangan, yaitu pembahasan rancangan undang-undang dan persetujuan tentang anggaran negara.<sup>93</sup> Dalam hal pembentukan undang-undang, DPR hanya memiliki hak usulan, meski disetujui oleh DPR namun tidak disahkan oleh presiden, maka undang-undang tersebut tidak bisa diajukan pada tahun itu. Sedangkan terkait anggaran, DPR memiliki hak persetujuan yang apabila tidak disetujui anggaran yang diajukan pada tahun itu, maka pemerintah menggunakan anggaran tahun sebelumnya.

Dalam era transisi pasca kemerdekaan, fungsi legislasi bergeser dari pakem awal sebagaimana ketentuan pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) kewenangan pembentukan undang-undang berada di tangan presiden, namun pada perjalanannya sesuai dengan Maklumat Nomor X dan Maklumat Nomor 14 November, menjadikan fungsi legislasi berubah arah dan kewenangan. Maklumat Nomor X mengakibatkan kewenangan presiden dalam ha legislasi harus

---

<sup>93</sup> Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang di bawah kekuasaan presiden yang harus dengan persetujuan DPR.

berbagi dengan Komite Nasional Pusat (KNP). Penjelasan dalam Maklumat Nomor X menegaskan bahwa Badan Pekerja Komite Nasional Pusat (BP-KNP) memiliki hak dan kewajiban dalam penetapan Garis-Garis Besar Haluan Negara dan bersama dengan presiden menetapkan undang-undang yang diperkenankan mengenai segala macam urusan pemerintahan.<sup>94</sup>

Dalam serial perjalanan Indonesia, Indonesia pernah menjadi negara serikat. Perubahan Indonesia menjadi negara serikat tidak terlepas dari pengaruh dari Belanda yang melancarkan serang terus menerus serta menggunakan upaya memecah belah Indonesia menjadi negara serikat guna melemahkan perlawanan. Pertikaian ini akhirnya melahirkan sebuah konfrensi yang lebih dikenal dengan sebutan Konfrensi Meja Bundar yang menghasilkan tiga hal pokok: *pertama*, pembentukan negara RIS, *kedua*, penyerahan kedaulatan kepada RIS dan *ketiga*, pembentukan Uni antara RIS dan Kerajaan Belanda.<sup>95</sup> Beberapa hari setelah KMB, disepakati piagam persetujuan pada 29 Oktober 1949 dengan kesepakatan bahwa akan ada konstitusi peralihan. Pada tanggal 27 Desember 1949 dilakukan

---

<sup>94</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensil Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, 2010), hlm. 109. Sampai pada tahun 1949, dalam bukunya, Saldi Isra mencatat tidak ada kejelasan fungsi legislasi dengan kolaborasi presiden dan BP-KNP. Hanya saja, sesuai dengan Pasal 20 UUD 1945 dan Maklumat Nomor X, dianggap sebagai titik temu dalam kolaborasi presiden dan BP-KNP.

<sup>95</sup> UUD RI beserta perubahan ke I,II,III dan IV, (Jakarta, PT.Tatanusa, 2002), hlm. 215-217.



penyerahan kedaulatan dari pemerintahan Indonesia kepada pemerintahan RIS dan pemberlakuan Konstitusi RIS 1949.

Dalam Konstitusi RIS, DPR bersama-sama dengan Presiden dan Senat menjalankan kekuasaan berkedaulatan. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (2). Artinya, dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan, DPR memiliki fungsi yang sama dengan Presiden dan Senat dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Dalam hal kewenangan, DPR pada masa Konstitusi RIS memiliki kewenangan dalam hal pembentukan undang-undang. Dalam hal pembentukan undang-undang sebagaimana diamanatkan dalam pasal 127 Konstitusi RIS, DPR bersama dengan Pemerintah dan Senat memiliki kewenangan pembentukan undang-undang. DPR dalam pembentukan undang-undang dapat mengajukan usul kepada Pemerintah. Hal ini dituangkan dalam Pasal 128 ayat (3) Konstitusi RIS.

Dalam menjalankan fungsi kontrol, DPR memiliki dua hak yang dapat digunakan untuk mengontrol jalannya pemerintahan. Pasal 120 menyebutkan bahwa DPR memiliki hak Interpelasi dan Pasal 121 memberikan hak Angket kepada DPR. Selain itu, dalam hal keuangan negara, DPR berhak mendapatkan laporan pengeluaran dan pemasukan dari Pemerintah. Pasal 170 menyebutkan bahwa dalam hal pengeluaran dan pemasukan Republik Indonesia Serikat, harus dipertanggung

jawabkan kepada DPR. Terakhir, DPR bersama dengan Senat, memberikan izin perang kepada Pemerintah.

Sesuai Deskripsi di atas, DPR dalam masa penerapan Konstitusi RIS memiliki tiga fungsi: *pertama*, legislatif yang dijalankan bersama dengan Pemerintah dan Senat. *Kedua*, fungsi kontrol terhadap pemerintah dengan hak interpelasi, hak angket dan hak untuk mendapatkan pertanggungjawaban keuangan negara baik pengeluaran dan pemasukan, dan *ketiga*, hak perizinan yang diberikan bersama dengan Senat. Hak perizinan diberikan dalam rangka perang. Hak ini dapat diberikan kepada pemerintah untuk melakukan perang.

Pada Tahun 1950 keluarlah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUD Sementara Republik Indonesia. Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, Konstitusi ini disebut UUD Sementara Tahun 1950 (UUDS 1950). Dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dijalankan oleh Pemerintah bersama dengan DPR. Melihat frasa “dilakukan” sebagaimana dalam Pasal 1 ayat (2) UUDS 1950, artinya kedaulatan rakyat berada ditampuk Pemerintah dan dijalankan dengan DPR.

DPR semasa UUDS 1950 memiliki hak interpelasi dan hak menanya. Hal ini diatur dalam Pasal 69 UUDS 1950. Pasal 70 UUDS 1950 kemudian menyebut bahwa DPR memiliki hak angket. Dalam hal pembentukan undang-undang, Pemerintah bersama dengan DPR dapat

membentuk undang-undang. Hal ini kemudian dipertegas dalam Pasal 90 ayat (2) bahwa DPR berhak mengajukan rancangan undang-undang.

Dalam hal keuangan negara, DPR memiliki fungsi budgetting atau penganggaran, sebagaimana termaktub dalam Pasal 114 UUDS serta pengawasan dalam pengeluaran dan pemasukan sebagaimana diatur dalam pasal 112 UUDS 1950. UUDS 1950 selain fungsi-fungsi sebagaimana disebutkan juga memberikan hak perizinan kepada Pemerintah terkait dengan Perang, Pasal 128 UUDS 1950.

Dari kesimpulan di atas, semasa diberlakukannya UUDS 1950, DPR memiliki tiga fungsi, pengawasan, legislasi dan anggaran serta satu hak perizinan yang dapat diberikan kepada pemerintah dalam rangka memutuskan perang. Secara fungsional, Konstitusi RIS dan UUDS 1950 tidak banyak perbedaan, hanya saja pada Pasal 84, Presiden berhak untuk membubarkan DPR. Ciri ini merupakan bentuk sistem pemerintahan parlementer.

Perjalanan Konstitusi di Indonesia harus kembali kepada nuansa UUD 1945. Dekrit Presiden Soekarno 5 Juli 1959 mengharuskan kembalinya Indonesia untuk mempergunakan UUD 1945 sebagai pegangan. UUD 1945 terus menjadi pegangan ketatanegaraan sampai runtuhnya orde lama bahkan romantismenya berlanjut di era orde baru hingga lairlah masa reformasi yang mengakibatkan perubahan terhadap UUD 1945.

Era reformasi telah mendorong untuk melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Selama kurang lebih empat tahun dalam empat kali perubahan, DPR sebagai salah satu lembaga negara tetap bertahan dan mendapatkan peran barunya dalam ketatanegaraan di Indonesia. Peran baru ini merupakan bentuk dorongan untuk menjadikan DPR lebih baik untuk Indonesia.

Pada masa reformasi yang diikuti dengan perubahan UUD 1945, DPR dianggap sebagai lembaga dengan kekuasaan yang berlebihan atau biasa disebut dengan *legislative heavy*. Dalam perubahan UUD 1945 Pasal 20A ayat (1) secara eksplisit kewenangan DPR hanya meliputi tiga kewenangan yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Dalam hal legislasi, UUD 1945 menguraikan kewenangan DPR dalam hal legislasi dalam Pasal 20,20A ayat (1) dan Pasal 21. Terkait dengan anggaran, UUD 1945 secara gamblang mengatur kewenangan DPR dalam Pasal 20A dan Pasal 23 ayat (2). Terakhir dalam hal pengawasan, DPR memiliki banyak kewenangan. Kewenangan inilah yang kemudian dianggap sebagai bentuk *legislative heavy*. Setidaknya ada beberapa hal yang harus mendapatkan persetujuan dan pertimbangan dalam pelaksanaannya melalui DPR, yaitu persetujuan perang (Pasal 11 ayat (1)), persetujuan perjanjian Internasional (Pasal 11 ayat (2)), pertimbangan pengangkatan duta (Pasal 13 ayat (2)), pertimbangan pemberian abolisi dan amnesti (Pasal 14 ayat (2)), persetujuan Perpu (Pasal 22 ayat (2)), persetujuan calon hakim agung

(Pasal 24A ayat (3)), persetujuan pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial (Pasal 24B ayat (3)), dan terakhir pencalonan hakim konstitusi. Fenomena ini dalam ketatanegaraan menjadikan anggapan bahwa kewenangan DPR begitu besar.

### **C. Komisi Pemilihan Umum**

#### **1. Sebelum Reformasi**

Dalam rangka menegakkan demokrasi di Indonesia, Indonesia harus sepenuh hati dalam memenuhi syarat-syarat sebagaimana yang diharapkan oleh sebuah negara yang menyatakan diri sebagai negara yang demokratis. Masyarakat internasional kemudian mempersyaratkan 15 syarat guna mencapai negara yang demokratis<sup>96</sup>:

1. adanya kerangka hukum pemilu,
2. sistem pemilu,
3. distrik pemilu atau batas unit pemilu,
4. hak memilih dan dipilih,
5. kelembagaan komisi pemilihan umum,
6. pendaftaran pemilih,
7. akses suara bagi partai politik dan kandidat,
8. kampanye pemilu yang demokratis,
9. akses media dan keterbukaan informasi dan kebebasan berpendapat,
10. pembiayaan dan pendanaan kampanye,
11. ketersediaan kotak suara,
12. perhitungan suara dan tabulasi,
13. peran keterwakilan partai politik dan kandidat,
14. pemantau pemilu, serta
15. kepatuhan dan penegakan hukum pemilu

---

<sup>96</sup> Kemitraan, *Buku 15 Seri Demokrasi Elektoral Penanganan Pelanggaran Pemilu*, September 2011, hal. 2. Lihat juga nternational IDEA, (2002) dan International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA, 2004

Demokrasi sebagaimana diinginkan oleh Indonesia merupakan ajaran paham kedaulatan rakyat yang menempatkan rakyat pada posisi penting sebagai pemilik sah kedaulatan tertinggi. Bersamaan dengan lahirnya kedaulatan rakyat, lahir pula kedaulatan hukum dengan prinsip bahwa negara tidak semata-mata berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*), akan tetapi berdasarkan atas hukum (*rechtsstaats*). Negara hukum harus didasarkan atas hukum yang baik dan adil. Hukum yang baik adalah hukum yang demokratis yang didasarkan atas kehendak rakyat sesuai dengan kesadaran hukum rakyat, sedangkan hukum yang adil adalah hukum yang sesuai dan memenuhi maksud dan tujuan setiap hukum.

Dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 pasca amandemen, Indonesia memproklamkan diri sebagai negara yang menjunjung tinggi paham kedaulatan rakyat dengan bunyi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>97</sup>” Akan tetapi, paham ini tidak tunggal. Bersamaan dengan dianutnya paham kedaulatan rakyat, Indonesia juga mengadopsi paham kedaulatan hukum, sebagaimana tertuang pada Pasal 1 ayat (3), “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Kolaborasi kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum sudah diawali dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar

---

<sup>97</sup> Bandingkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum amandemen “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

sebagaimana dituangkan dalam Pasal 1 ayat (2) dan kembali dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3). Kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum merupakan duet integral yang monodualistik. Sehingga pengawasan terhadap penggunaan kekuasaan yang tidak berdasarkan atas atau melanggar hukum, kekuasaan yang disalahgunakan atau kekuasaan yang sewenang-wenang dapat dikontrol.<sup>98</sup> Kedaulatan rakyat tanpa hukum akan cenderung anarkis sedangkan kedaulatan hukum tanpa rakyat cenderung akan disalahgunakan.

Dalam syarat negara yang demokratis sebagaimana dimaksud oleh masyarakat internasional, ada poin penting yang akan dikaji, yaitu adanya komisi pemilihan umum. Kelembagaan komisi pemilihan umum di Indonesia dimulai pada saat pagelaran Pemilihan Umum Tahun 1955. Pada saat itu, Indonesia sebagai negara yang merdeka baru berusia sepuluh tahun. Pagelaran ini dilaksanakan pada 29 September 1955 guna memilih anggota DPR dan pada 15 Desember 1955 guna memilih anggota konstituante<sup>99</sup>.

Dalam rangka untuk mensukseskan pagelaran Pemilihan Umum pada saat itu, dibentuklah sebuah panitia yang dibentuk berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 188 Tahun 1953 tentang Pengangkatan Panitia Pemilihan Indonesia (PPI). Panitia inilah yang bertugas menyiapkan,

---

<sup>98</sup> S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi dan Upaya administratif di Indonesia*, (Yogyakarta:F.H.UII Press, 2015), hlm. 8.

<sup>99</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I Untuk Pemilih Pemula*, hlm 4.

memimpin dan menyelenggarakan Pemilu 1955 untuk memilih anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang disahkan pada 4 April 1953 menyebutkan, PPI yang berkedudukan di ibukota negara, Panitia Pemilihan yang berkedudukan di setiap daerah pemilihan, Panitia Pemilihan Kabupaten berkedudukan di setiap kabupaten, Panitia Pemungutan Suara yang berkedudukan di setiap kecamatan, Panitia Pendaftaran Pemilih berkedudukan di setiap desa, dan Panitia Pemilihan Luar Negeri.

Fase berikutnya adalah pada saat orde baru berkuasa. Pada saat itu, Soeharto memiliki pandangan terhadap legitimasi kekuasaan. Soeharto menganggap bahwa kekuasaan politik yang hendak dibangun memerlukan sebuah legitimasi bagi era yang akan dipimpinnya. Pemerintah Orde Baru kemudian membuat dua keputusan penting: pertama, menjadwalkan Pemilu 1971 dan kedua, mengorganisasikan dan melaksanakan pemilu dengan cara-cara yang dapat menjamin mayoritas formasi DPR/MPR dikontrol langsung oleh Soeharto dan kolega politiknya.<sup>100</sup>

Soeharto yang pada saat itu menjabat sebagai Presiden sementara Indonesia, menerapkan tiga politiknya guna mencapai apa yang diinginkannya. *Pertama*, pemerintah menciptakan organisasi peserta

---

<sup>100</sup> Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Perludem, 2007), hlm. 37.



pemilu sendiri dengan memperbesar peran dan fungsi pemerintah menciptakan organisasi peserta pemilu sendiri dengan memperbesar peran dan fungsi Sekretariat Bersama Golongan Karya (Sekber Golkar). *Kedua*, karena partai politik menolak sistem distrik yang ditawarkan pemerintah, dan tetap bersikeras menggunakan sistem proporsional, maka sebagai solusinya disepakati apa yang disebut dengan 'konsensus nasional'. Dalam hal ini pemerintah setuju dengan sistem proporsional, sebaliknya partai politik harus merelakan pemerintah untuk mengangkat anggota DPR/MPR dari unsur ABRI dan kelompok-kelompok lain yang dianggap tidak terwakili di DPR. *Ketiga*, guna menjamin kepastian kemenangan peserta pemilu buatan pemerintah (Golkar), pemerintah tidak mau berbagi dengan partai politik dalam kepanitiaan pemilu sebagaimana terjadi pada Pemilu 1955.<sup>101</sup> Selanjutnya disahkanlah Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang disahkan pada 17 Desember 1969. Undang-undang ini menyatakan, untuk melaksanakan pemilu presiden membentuk Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang diketuai oleh Menteri Dalam Negeri.

Lembaga Pemilihan Umum memiliki empat tugas: *Pertama*, merencanakan dan menyiapkan pelaksanaan pemilu; *Kedua*, memimpin dan mengawasi Panitia Pemilihan Indonesia (PPI), Panitia Pemilihan

---

<sup>101</sup> *Ibid.* Hlm 38.

Daerah I (PPD I), Panitia Pemilihan Daerah II (PPD II), Panitia Pemungutan Suara (PPS) dan Panitia Pendaftaran Pemilih (PPP); *Ketiga* mengumpulkan dan mensistemisasikan bahan-bahan dan data-data pemilu; *keempat*, mengerjakan hal-hal yang dipandang perlu untuk melaksanakan pemilu.

Pada perumusan anggoa Lembaga Pemilihan Umum ditunjuklah Gubernur, Bupati atau Walikota, Camat dan Lurah atau Kepala Desa sebagai ketua merangkap sebagai anggota PPI, PPD I, PPD II, PPS dan PPP. Secara tekstual rumusan-rumusan tentang fungsi kepanitian pemilu pada setiap tingkatan itu memang masih memperlihatkan netralitasnya. Namun jika ditelusuri lebih jauh dan melihat praktek pelaksanaan pemilu, ketentuan-ketentuan tersebut sesungguhnya bias kepentingan Golkar yang juga tercatat sebagai peserta Pemilu 1971. Sebab, pejabat-pejabat pemerintah yang bertanggungjawab atas pelaksanaan pemilu adalah orang-orang yang juga ditunjuk sebagai fungsionaris Golkar pada setiap tingkatan. Walhasil, bisa dipastikan bahwa kemenangan akan selalu tertebak, baik partai maupun presiden terpilih.

Pada pelaksanaan Pemilihan Umum berikutnya pada tahun 1977, Orde Baru mencoba mempertahankan keadaan, mekanisme dan cara Pemilihan Umum sebagaimana dilakukan pada Pemilihan Umum sebelumnya tahun 1971. Pemilihan Umum ini dilaksanakan pada 2 Mei 1977. Pemilu 1977 diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Pemilu

yang memiliki struktur yang sama dengan penyelenggaraan pada tahun 1971, yaitu PPI ditingkat pusat, PPD I di provinsi, PPD II di kabupaten/kotamadya, PPS di kecamatan, Pantarlih di desa/kelurahan, dan KPPS. Bagi warga negara Indonesia di luar negeri dibentuk PPLN, PPSLN, dan KPPSLN yang bersifat sementara (*ad hoc*). Untuk kepentingan Pemilu 1977 diadakan perubahan undang-undang Pemilihan Umum, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 Tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat yang disahkan pada 25 November 1975. Perubahan ini hanya guna mengakomodir keberadaan tiga partai saja, Golkar, PPP dan PDI, sehingga Pemilihan Umum pada saat itu adalah pemilihan umum yang bersifat eksklusif dengan pembatasan peserta.<sup>102</sup> Selain itu, dibentuk pula Panitia Pengawas Pelaksanaan Pemilihan Umum (Panwaslak) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan

---

<sup>102</sup> Upaya penyederhanaan partai politik oleh Orde Baru sebenarnya sudah dilakukan di saat Pemilihan Umum 1977. Pada saat itu, para pejabat diharuskan untuk berikap netral dan diberlakukannya *stembus accord* bagi para peserta Pemilihan Umum, hasilnya partai-partai yang pernah berjaya dan mendominasi keadaan di tahun 1955 harus berusaha mendapatkan suara dengan cara berafiliasi dengan partai lainnya. Keadaan semain sulit ketika dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya yang hanya menyisakan dua partai yaitu PPP dan PDI dan satu Golongan Karya. Kebijakan ini guna menjamin stabilitas politik yang mantap. Lihat J. Kristiadi, *Who Wants To be The Next President? A-Z Informasi Politik dasar dan pemilu*, (Yogyakarta, Kanisius, 2009), hlm 84-85. Selain itu, sebagaimana yang terjadi pada tahun 1950 di mana tidak terjadi pembangunan, Orde Baru menganggap bahwa penting menjadi *single majority* guna mencapai pembangunan. Tahun 1950-an, keseimbangan kekuatanlah yang menjadi salah satu penghambat pembangunan. Lihat Parulian Donald, *Menggugat PEMILU*, (Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1997), hlm. 28.

Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975.

Rotasi waktu akhirnya menghantarkan pada inisiasi perubahan terhadap undang-undang pemilu untuk yang ketiga kalinya. Usulan ini diterima DPR sehingga pada 7 Januari 1985 diberlakukanlah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana Telah Diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980. Dalam undang-undang ini memang ada perubahan-perubahan ketentuan terhadap LPU dan panitia pelaksana pemilu, serta Panwaslak Pemilu. Namun, perubahan-perubahan itu sifatnya hanya redaksional, sebatas penyesuaian dengan perkembangan hukum di wilayah lain. Secara substansial tidak ada yang berubah dengan posisi, fungsi, susunan dan struktur organisasi LPU/PPI dan jajarannya, demikian juga tak ada perubahan terhadap posisi, fungsi, susunan dan struktur organisasi Panwaslak Pemilu dan jajarannya.

Pada tahun 1982 dilaksanakan pemilihan umum yang ketiga di masa Orde baru pada 4 Mei 1982. Sistem Pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1971 dan Pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1982 sama dengan struktur

organisasi penyelenggara Pemilu 1977, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih, dan KPPS serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN. Pemilu pada tahun ini juga hanya diikuti oleh tiga peserta, PPP, PDI dan Golongan Karya.

Pemilu keempat pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1987 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1982, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1987 sama dengan struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1982, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN. Sebagai peserta adalah PPP, PDI dan Golongan Karya.

Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1992 sama dengan struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1987, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN, sedangkan peserta Pemilu masih sama. Pemilu keenam pada pemerintahan Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei

Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1997 masih sama dengan sistem yang di-gunakan dalam Pemilu 1992, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1997 sama dengan struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1992, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih dan KPPS, serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN. Pemilu terakhir ini juga hanya diikuti oleh PPP, PDI dan Golongan Karya.

## **2. Pasca Reformasi**

Sebelum habis masa bakti pasca Pemilihan Umum 1997, Orde Baru mengalami sebuah masa akhir dari kekuasaannya. Kekuasaan yang kurang lebih 32 tahun bertahan harus kandas di tahun 1998. Dalam jadwal awal, seharusnya tampuk kepemimpinan akan bertahan sampai tahun 2003, namun nyatanya tidak. Lengsernya Soeharto dari kursi kepresidenan mengharuskan wakilnya Baharudin Yusuf Habibi untuk menggantikannya. Dalam masa transisi dan di bawah tekanan, Presiden saat itu dituntut untuk segera melaksanakan Pemilihan Umum. Atas desakan banyak pihak, Sidang Istimewa MPR pada awal November 1998 mengesahkan Ketetapan MPR No. XIV/MPR/1998 yang memerintahkan kepada presiden untuk menyelenggarakan pemilu selambat-lambatnya pada 7 Juni 1999. Selanjutnya pada 1 Februari 1999 disahkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

Sebagai penyelenggara, Lembaga Pemilihan Umum direformasi sedemikian rupa sehingga tidak lagi menjadi alat kepentingan. Lembaga Pemilihan Umum dirubah menjadi Komisi Pemilihan Umum yang diharapkan sebagai penyelenggara Pemilihan Umum yang *free and fair election*.<sup>103</sup> Oleh karena itu, KPU harus melayani pemilih menggunakan haknya dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua peserta pemilu. KPU tak bisa lagi digunakan sebagai mesin politik untuk tujuan kelompok tertentu.<sup>104</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, pada Pasal 8 ayat (2)<sup>105</sup>:

“Penyelenggaraan Pemilihan Umum dilakukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang bebas dan mandiri, yang terdiri dari atas unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden.”

Selanjutnya pada Pasal 10 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum menjelaskan tugas dan wewenang KPU:<sup>106</sup>

---

<sup>103</sup> Pembentukan Komisi Pemilihan Umum diatur Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 1999 Tentang Pembentukan Komisi Pemilihan Umum Dan Penetapan Organisasi Dan Tata Kerja Sekretariat Umum Komisi Pemilihan Umum.

<sup>104</sup> Andi Alfian Malarangeng, *'Komisi Pemilihan Umum' dalam Kajian Pemilu 1999*, (Jakarta:Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999, hlm 4-5.

<sup>105</sup> Pada akhir Pemilihan Umum, terjadi kemelut yang hampir menggagalkan jalannya Pemilihan Umum. Hal ini terjadi akibat dari keengganan para anggota KPU dari anggota partai politik untuk menandatangani hasil Pemilihan Umum. Seperti dituangkan pada Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum di mana anggota KPU adalah unsur partai-partai politik peserta Pemilihan Umum dan Pemerintah, yang bertanggung jawab kepada Presiden. Keadaan ini akhirnya menjadi batu sandungan. Hal ini diyakini akibat kekuatan yang berimbang antara pemerintah dan para pihak peserta Pemilihan Umum. Sebagai jalan tengah untuk mengakhiri kemelut dan menyelamatkan Pemilihan Umum, Presiden masuk ke dalam KPU dan mengintervensi dengan dasar Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa penanggungjawab Pemilihan Umum adalah Presiden. Lihat Didik Supriyanto, *op.cit.*, hlm 48.

- a. merencanakan dan mempersiapkan pelaksanaan Pemilihan Umum;
- b. menerima, meneliti, dan menetapkan Partai-partai Politik berhak sebagai peserta Pemilihan Umum;
- c. membentuk Panitia Pemilihan Indonesia yang selanjutnya disebut PPI dan mengkoordinasikan kegiatan Pemilihan Umum mulai dari tingkat pusat sampai di Tempat Pemungutan Suara yang selanjutnya disebut TPS;
- d. menetapkan jumlah kursi anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II untuk setiap daerah pemilihan;
- e. menetapkan keseluruhan hasil pemilihan umum di semua daerah serta pemilihan untuk DPR, DPRD I, dan DPRD II;
- f. mengumpulkan dan mensistematisasikan bahan-bahan serta data hasil Pemilihan Umum;
- g. memimpin tahapan kegiatan Pemilihan Umum.

Selain desakan Pemilihan Umum, desakan akan amandemen terhadap UUD 1945 juga datang begitu deras. Pada perubahan ketiga pada 2001 disetujui akan lahirnya sebuah komisi independen yang akan menyelenggarakan Pemilihan Umum. Dalam rumusan yang diterima dalam Pasal 22E UUD 1945 ayat (5) adalah:

“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.”

Komisi Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E UUD 1945 bukanlah akibat dari nomenklatur yang dituangkan dalam UUD 1945, melainkan dari undang-undang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga negara

---

<sup>106</sup> Apresiasi patut disematkan pada Undang-Undang ini, meski dibuat pada saat kegentingan, Pasal 11 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum mengamantakan untuk melaksanakan evaluasi selambat-lambatnya tiga tahun pasca pagelaran Pemilihan Umum terhadap sistem Pemilihan Umum. Ini artinya para *stakeholder* terkait telah berusaha berfikir ke depan atau memikirkan hukum di masa yang akan datang *ius constituendum*.



lainnya yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.<sup>107</sup> Lahirnya Komisi Pemilihan Umum merupakan salah satu fenomena dari lahirnya komisi-komisi independen di Indonesia pasca reformasi. Pergeseran konfigurasi politik dari otoritarianisme menuju demokrasi berusaha mengoreksi pembagian kekuasaan yang telah mapan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hal ini juga terjadi pada negara mapan yang tidak kebal gagasan untuk melakukan koreksi pembagian kekuasaan negara sebelumnya dianggap telah mencapai titik ideal.<sup>108</sup>

Kondisi yang telah berubah dari kemapanannya serta berbagai perubahan sosial dan ekonomi yang tidak dapat dibendung telah memprakarsai lahirnya komisi-komisi yang independen. Eksperimentasi kelembagaan ini bersifat efektif, efisien, *powerfull*, dan akomodatif akan tuntutan rakyat. Indonesia sendiri pada saat runtuhnya Orde Baru, terjadi inflasi harga yang tidak terkendali, rendahnya tukar rupiah terhadap dolar Amerika yang diperparah dengan gerakan reformasi.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Jimly Asshidiqie, *op.cit.*, hlm. 200.

<sup>108</sup> A. Ahsin Tohari, *Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan*”, Jentera Jurnal Hukum Edisi 12, (Jakarta:2006), hlm. 23.

<sup>109</sup> Gunawan A. Tauda, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Baru kekuasaan dalam Sistem Ketatanegaraan*, (Yogyakarta:Genta Press, 2012), hlm. 89.

Dalam konteks Indonesia, ada beberapa hal yang disoroti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga negara baru yang bersifat independen<sup>110</sup>:

1. Tiada kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada akibat asumsi adanya korupsi yang sistemik, mengakibatkan sulit diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu sama lain hanya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara.
3. Ketidakmampuan lembaga negara yang ada melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global dengan pembentukan apa yang dinamakan *auxiliary organ state agency* atau *watchdog institution* di banyak negara.
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional tidak hanya sebagai syarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang asalnya di bawah kekuasaan otoriter.

Dasar dari dibentuknya komisi independen apabila diurutkan dengan hierarki peraturan perundang-undangan ada tiga kategori, *pertama*, komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi. *Kedua*, komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang memiliki dua pengkategorian, yaitu yang memiliki *constitutional important* atau derajat sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi dan yang tidak memiliki *important constitutional*.

---

<sup>110</sup> Firmansyah Arifin, *Lembaga Negara dan Sengketa Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005, hlm, 59-60.

*Ketiga*, komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang.

Atas amanat dari Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 dibentuklah sebuah lembaga yang secara khusus menangani tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum. Pembentukan Komisi Pemilihan Umum kemudian dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>111</sup>

Adapun tugas dan wewenang dari Komisi Pemilihan Umum pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada Pasal 25 adalah:

- a. merencanakan penyelenggaraan Pemilu;
- b. menetapkan organisasi dan tata cara semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- c. mengkoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan Pemilu;
- d. menetapkan peserta Pemilu;
- e. menetapkan daerah pemilihan, jumlah kursi dan calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;
- f. menetapkan waktu, tanggal, tata cara pelaksanaan kampanye, dan pemungutan suara;
- g. menetapkan hasil Pemilu dan mengumumkan calon terpilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;

---

<sup>111</sup> Meskipun konstitusi memungkinkan dibuatnya undang-undang khusus tentang KPU, namun demi pertimbangan praktis dan melihat keterdesakan waktu, DPR dan pemerintah tidak membuat undang-undang khusus tersebut. Keberadaan KPU dan jajarannya terkait dengan penyelenggaraan pemilu legislatif diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, sedangkan yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu presiden diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

- h. melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan Pemilu;
- i. melaksanakan tugas dan kewenangan lain yang diatur undang-undang.

Serta memiliki kewajiban sebagaimana dituangkan dalam Pasal 26:

- a. memperlakukan peserta Pemilu secara adil dan setara guna menyukseskan Pemilu;
- b. menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- c. memelihara arsip dan dokumen Pemilu serta mengelola barang inventaris KPU berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- d. menyampaikan informasi kegiatan kepada masyarakat;
- e. melaporkan penyelenggaraan Pemilu kepada Presiden selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sesudah pengucapan sumpah/janji anggota DPR dan DPD;
- f. mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran yang diterima dari APBN; dan
- g. melaksanakan kewajiban lain yang diatur undang-undang

Proses Pemilihan Umum 2004 dan Pemilihan Kepala Daerah 2005 yang banyak mengalami masalah menginisiasi untuk beberapa pihak mengusulkan pembentukan undang-undang yang secara khusus mengatur tentang komisi pemilihan umum atau penyelenggara pemilu. Hal ini tidak terlepas dari amanat Pasal 22E UUD 1945 ayat (5), “Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri,” serta diperjelas pada ayat (6), “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.” Hal ini yang kemudian menjadi tonggak lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Sifat-sifat

kelembagaan sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 yaitu Nasional, Mandiri dan Tetap mulai diterapkan. Sifat nasional mencerminkan bahwa wilayah kerja dan tanggungjawab KPU sebagai penyelenggara Pemilihan Umum mencakup wilayah seluruh negara kesatuan Republik Indonesia. Sifat tetap menunjukkan KPU sebagai yang menjalankan tugas secara berkesinambungan meskipun dibatasi oleh masa jabatan tertentu. Sifat mandiri menegaskan KPU dalam menyelenggarakan Pemilihan Umum bebas dari pengaruh pihak manapun.

Perubahan penting dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum adalah penyatuan pengaturan pemilihan DPR, DPD, DPRD, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden serta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam satu undang-undang secara komprehensif.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum<sup>112</sup> juga diperinci kembali apa yang menjadi penyelenggara dari pemilihan umum, yaitu KPU dan KPUD yang bersifat tetap serta PPK, PPS, KPPS, PPLN, dan KPPSLN yang bersifat *ad hoc*. Posisi dan fungsi KPU/KPUD selaku penyelenggara pemilu

---

<sup>112</sup> Lihat Pasal 8, 9 dan 10 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Meskipun rincian tugas dan wewenang KPU/KPUD terdiri atas begitu banyak item, namun secara umum tugas dan wewenang KPU dan KPUD itu bisa dipilah menjadi 6 kelompok: *pertama*, menyusun peraturan pelaksanaan, tata kerja lembaga, dan standarisasi logistik; *kedua*, membuat perencanaan dan jadwal; *ketiga*, melaksanakan tahapan-tahapan pemilu; *keempat*, menetapkan hasil setiap tahapan pemilu; *kelima*, menangani pelanggaran peraturan pemilu dan kode etik; *keenam*, menindak petugas pemilu yang melanggar peraturan dan kode etik. Sebagai tambahan lihat pula Undang-Undang nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

berbeda-beda tergantung dari pagelaran pemilihan yang diadakan. Untuk pemilu presiden, KPU memegang peran dominan, sedangkan KPUD lebih banyak bertindak selaku pelaksana saja; sebaliknya untuk pilkada KPUD memang berperan dominan, dan KPU hanya bertindak selaku pembuat peraturan, namun untuk pemilu legislatif, baik KPU maupun KPUD sama-sama mempunyai peran penting karena pemilu legislatif tak hanya memilih anggota DPR dan DPD yang pendaftaran dan penetapan calon terpilihnya berada di tangan KPU, tetapi juga memilih anggota DPRD yang pendaftaran dan penetapan calon terpilihnya ada di tangan KPUD.

Selain itu diatur pula terkait dengan kewenangan KPU untuk membuat peraturan dan keputusan dalam Pasal 117 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum:

- (1) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.
- (2) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- (3) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membentuk keputusan dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU

Dalam perubahan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu pada Bab VII Peraturan dan Keputusan Penyelenggara Pemilu Pasal 119 dinyatakan:

- (1) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU
- (2) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

- (3) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membentuk keputusan dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.
- (4) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

## **BAB IV**

### **TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 DAN 100/PUU-XIII/2015 DENGAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM DALAM MENJAMIN KEADILAN, KEMANFAATAN DAN KEPASTIAN HUKUM**

#### **A. PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 DAN 100/PUU-XIII/2015**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 berisikan dua permohonan. Permohonan pertama dilayangkan oleh Mohammad Sholeh dan permohonan yang dimohonkan oleh Sutjipto, Septi Notariana dan Jose Dima Satria. Dalam permohonannya, pihak pemohon pertama mengajukan *judicial review* terhadap Pasal 55 ayat (2) yang berkenaan dengan quota kursi perempuan dan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berkenaan dengan pembagian kursi dan penetapan calon terpilih yang akan duduk di legislatif. Pihak kedua dalam permohonan mengajukan *judicial review* tentang Pasal 205 yang berkenaan dengan penentuan kursi bagi partai politik peserta Pemilu dan Pasal 214 terkait dengan penentuan calon terpilih peserta Pemilu Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



Dalam pembahasan ini akan difokuskan pada *judicial review* pada Pasal 214. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan:

1. Dari awal pembahasan ini menginginkan pembahasan penetapan calon terpilih melalui suara terbanyak
2. Pada dua perkara ini diputuskan bersama-sama, mengingat kesamaan materi yang diuji, meski hanya Pasal 214 yang dikabulkan.
3. Pada putusan akhir, Mahkamah Konstitusi hanya mengabulkan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.

Dalam permohonan, kedua belah pihak mendalilkan beberapa alasan mengapa diajukannya *judicial review* terhadap pasal tersebut<sup>113</sup>:

1. Penggunaan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 telah keluar dari semangat Pemilu yang jujur dan adil. Pemilu yang pada saat reformasi diharapkan dapat menghadirkan para wakil yang memang diharapkan untuk duduk di parlemen dipasung dengan diberlakukannya Pasal 214.
2. Pasal 214 telah memberikan bentuk diskriminatif yang tertuang dalam dalam pasal *a quo*. Pasal *a quo* mengisyaratkan bahwa mereka yang diposisikan dalam daftar calon pemilihan dengan

---

<sup>113</sup> Disarikan dari alasan permohonan pemohon dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008

nomor urut kecil dimungkinkan lebih besar terpilih ketimbang yang memiliki nomor urut lebih besar.

3. Bentuk diskriminasi ini didasarkan apabila suara yang didapatkan calon legislatif tidak mencapai 30% dari BPP akan dikalahkan dengan calon yang berada di nomor urut terkecil. Hal ini juga akan terjadi apabila suara yang diperoleh melebihi 30% dari BPP baik nomor urut kecil dan nomor urut besar.
4. Berdasarkan pasal *a quo* partai kemudian meletakkan para calon yang diinginkan di nomor urut kecil sehingga jaminan terpilih lebih besar, meski belum tentu hal tersebut dikehendaki oleh para pemilih. Bahkan, terjadi fenomena calon legislatif titipan. Calon titipan adalah mereka yang tidak masuk di daerah tertentu namun dititipkan di daerah tertentu guna mendapatkan nomor urut kecil, mengingat Pemilu di Indonesia berdasarkan distrik.
5. Pasal 214 juga bertentangan dengan Pasal 6A UUD 1945 tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 6A dijelaskan bahwa pemenang Pemilihan adalah calon yang memiliki suara terbanyak. Selain dari pada itu, dalam pemilihan DPD pada Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 dijelaskan bahwa keterpilihan didasarkan pada suara terbanyak bukan nomor urut. Begitu pula dalam Pemilihan Kepala Daerah, bahwa calon terpilih adalah calon dengan suara terbanyak.

6. Atas berlakunya Pasal 214, kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan telah dilanggar. Hal ini sebagaimana telah diatur dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Akibatnya calon dengan nomor urut kecil lebih diuntungkan dengan mekanisme nomor urut sebagai metode penetapan calon terpilih.
7. Calon legislatif dengan nomor urut besar telah kehilangan jaminan dan kepastian hukum yang adil di depan hukum dan pemerintahan serta kesempatan yang sama dengan diberlakukannya Pasal *a quo*. Padahal hak-hak tersebut telah dituangkan dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.
8. Pemberlakuan pasal 214 sejatinya merupakan bentuk diskriminatif yang telah dirangkum dan dilegalkan dalam bentuk hukum, sehingga memungkinkan bagi partai politik mengatur siapa-siapa yang bakal duduk di parlemen meski hal ini bertentangan dengan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan pada permohonan para pihak tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan beberapa pendapat hukum atas Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah<sup>114</sup>:

---

<sup>114</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam pendapat Mahkamah Konstitusi.

1. Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Hal ini menunjukkan bahwa kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, sehingga dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, rakyat langsung memilih siapa yang dikehendaknya. Besarnya suara pilihan rakyat menunjukkan tingginya legitimasi politik yang diperoleh oleh para calon legislatif maupun eksekutif, sebaliknya rendahnya perolehan suara juga menunjukkan rendahnya legitimasi politik calon yang bersangkutan.
2. Hal tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif, karena tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan cara seperti itu.
3. Bahwa dasar filosofi dari setiap pemilihan atas orang untuk menentukan pemenang adalah berdasarkan suara terbanyak, maka penentuan calon terpilih harus pula didasarkan pada siapapun calon anggota legislatif yang mendapat suara terbanyak secara berurutan, dan bukan atas dasar nomor urut terkecil yang telah ditetapkan. Dengan kata lain, setiap pemilihan **tidak lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing Caleg**. Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut berarti memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.
4. Bahwa dengan adanya pengakuan terhadap kesamaan kedudukan hukum dan kesempatan yang sama dalam pemerintahan (*equality and opportunity before the law*) sebagaimana diadopsi dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, artinya setiap calon anggota legislatif mempunyai kedudukan dan kesempatan yang sama di hadapan hukum, memberlakukan suatu ketentuan hukum yang tidak sama atas dua keadaan yang sama adalah sama tidak adilnya dengan memberlakukan suatu ketentuan hukum yang sama atas dua keadaan yang tidak sama. Menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengandung standar ganda sehingga dapat dinilai memberlakukan hukum yang berbeda terhadap keadaan yang sama sehingga dinilai tidak adil.

Selain dari pada itu, Mahkamah juga berpendapat bahwa putusan yang nantinya keluar dari putusan *a quo* adalah putusan yang bersifat *self executing* sebagaimana dimaksudkan dalam putusan<sup>115</sup>:

“Menimbang bahwa karena dalil para Pemohon beralasan sepanjang mengenai Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, maka permohonan Pemohon harus dikabulkan, sehingga pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, namun hal tersebut tidak akan menimbulkan kekosongan hukum, walaupun tanpa revisi undang-undang maupun pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Putusan Mahkamah demikian bersifat *self executing*. Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta seluruh jajarannya, berdasarkan kewenangan Pasal 213 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dapat menetapkan calon terpilih berdasarkan Putusan Mahkamah dalam perkara ini.”

Kemudian Mahkamah Konstitusi memberikan putusan atas permohonan *a quo* dengan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk sebagian.
2. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
3. Menyatakan Pasal 214 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 107. Hal ini juga diterangkan dalam putusan bahwa secara teknis administratif pelaksanaan putusan Mahkamah diyakini tidak akan menimbulkan hambatan yang pelik karena Pihak Terkait Komisi Pemilihan Umum pada Sidang Pleno di Mahkamah Konstitusi tanggal 12 November 2008 menyatakan siap melaksanakan putusan Mahkamah jika memang harus menetapkan anggota legislatif berdasarkan suara terbanyak.

Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

4. Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selain dan selebihnya.
5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Dalam putusan ini setidaknya ada beberapa hal yang perlu diamati lebih mendalam guna sebagai analisa terhadap permasalahan yang hendak diselesaikan. *Pertama*, Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo* memutus dengan putusan yang membatalkan secara hukum dan menyatakan tidak berlaku. Hal ini tercermin dari putusannya bahwa Pasal 214 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan ini biasa disebut dengan *legally null and void*.

Pengaturan terkait dengan putusan yang membatalkan dan menyatakan tidak sah diatur dalam Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Dalam keadaan seperti ini, Mahkamah Konstitusi hanya menjadi *negative legislator*. Artinya, Mahkamah Konsitusi tidak membuat norma baru terhadap peraturan.

*Kedua*, dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa putusan ini bersifat *self executing*. Putusan yang bersifat *self executing* harus didahului dari pemahaman putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi. Finalitas putusan Mahkamah Konstitusi kemudian disusul dengan putusan yang bersifat mengikat (*binding*). Kekuatan mengikat berarti bahwa tidak ada lagi upaya hukum, mengingat Mahkamah Konstitusi adalah peradilan yang menangani ditingkat pertama dan terakhir, artinya putusannya langsung memiliki kekuatan hukum *in kracht van gewijsde*. Penjelasan berikutnya terkait putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat adalah dimasukkannya putusan Mahkamah Konstitusi dalam Berita Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 57 ayat (3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

*Ketiga*, putusan ini keluar pada masa tahapan pelaksanaan sedang berjalan. Hal ini sebagaimana disadari oleh para pemohon dalam permohonan *a quo*.<sup>116</sup> Melihat keadaan ini sebagaimana dijelaskan di atas, putusan ini bersifat *self executing* dan KPU langsung dapat menerapkannya sebagaimana kesanggupan KPU dalam putusan *a quo*.

Terhadap putusan ini, KPU kemudian mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 15 tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Penetapan dan Pengumuman Hasil Pemilihan Umum, Tata Cara Penetapan Perolehan Kursi, Penetapan Calon Terpilih Dan Penggantian Calon Terpilih Dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

---

<sup>116</sup> Lihat dalam halaman 24 putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008

Kabupaten/Kota Tahun 2009. Pengaturan atas putusan Mahkamah Konstitusi dituangkan dalam Pasal 49:

- (1) Penetapan calon terpilih anggota DPR didasarkan atas perolehan kursi partai politik peserta Pemilu dan suara sah nama calon yang tercantum dalam DCT Anggota DPR di setiap daerah pemilihan.
- (2) Penetapan calon terpilih Anggota DPR di setiap daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), **didasarkan atas peringkat suara sah terbanyak pertama, kedua, ketiga dan seterusnya** yang diperoleh tiap calon Anggota DPR sesuai perolehan kursi partai politik peserta Pemilu pada daerah pemilihan yang bersangkutan.

Putusan berikutnya adalah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009. Putusan Mahkamah Konstitusi ini berkaitan dengan penggunaan KTP dalam pelaksanaan pemilihan. Pihak yang mengajukan *judicial review* adalah Refly Harun dan Maheswara Prabandono dengan alasan<sup>117</sup>:

1. Hak untuk memilih merupakan bentuk dari hak kesamaan di depan hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 menyebutkan bahwa hak memilih adalah hak warga negara.
2. Hak memilih dan hak dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi maupun oleh konvensi internasional. Maka, pembatasan, penyimpangan,

---

<sup>117</sup> Disarikan dari alasan permohonan *judicial review* pada Nomor 102/PUU-VII/2009.



peniadaan dan penghapusan merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak asasi manusia.

3. Pemohon adalah seseorang yang telah berumur 17 tahun dan juga sudah menikah. Syarat guna memilih sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden telah dipenuhi oleh kedua pemohon. Akan tetapi, akibat diberlakukannya undang-undang *a quo* pada Pasal 28 yang berbunyi: “Untuk dapat menggunakan hak memilih, Warga Negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 harus terdaftar sebagai Pemilih,” serta Pasal 111 ayat (1): “Pemilih yang berhak mengikuti pemungutan suara di TPS meliputi: a. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tetap pada TPS yang bersangkutan; dan b. Pemilih yang terdaftar pada Daftar Pemilih Tambahan, pemohon tidak dapat menggunakan hak pilihnya.
4. Pada pemilihan legislatif pada 9 april 2009 pemohon juga tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena terganjal kasus serupa, yaitu tidak masuk pada daftar pemilih tetap maupun daftar pemilih tambahan, karena terganjal pada Pasal 20 Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 Tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD.
5. Undang-Undang *a quo* telah memberikan standar ganda tentang penggunaan hak pilih karena selain berusia 17 tahun atau sudah

menikah, pemilih adalah mereka yang terdaftar di DPT dan DPTambahan.

6. Akibat Pasal-Pasal *a quo*, pemilih telah kehilangan hak pilihnya. Masalah ini muncul karena kewajiban mendaftarkan para pemilih berada di tangan penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana termaktub dalam pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008, padahal bisa saja terjadi kelalaian yang dilakukan oleh penyelenggara Pemilihan Umum sedangkan tidak ada alternatif ataupun solusi atas hal tersebut.
7. Penghilangan hak memilih juga bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 serta juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan International Covenant on Civil and Political Rights (Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil Dan Politik) Pasal 25 ICCPR menyatakan, *“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors.”*

Atas permohonan pemohon tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan pendapat hukum<sup>118</sup>:

1. hak-hak warga negara untuk memilih sebagaimana telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (*constitutional rights of citizen*), sehingga oleh karenanya hak konstitusional tersebut tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.
2. Ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat diperlukan adanya solusi untuk melengkapi DPT yang sudah ada sehingga penggunaan hak pilih warga negara tidak terhalangi.
3. pembenahan DPT melalui pemutakhiran data akan sangat sulit dilakukan oleh KPU mengingat waktunya yang sudah sempit, sedangkan penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk menggunakan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT merupakan alternatif yang paling aman untuk melindungi hak pilih setiap warga negara. Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah memandang bahwa penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk memilih tidak dapat diberlakukan melalui keputusan atau peraturan KPU. Sedangkan bentuk hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) juga beresiko menimbulkan masalah jika ternyata nantinya dibatalkan melalui *legislative review* pada saat pembahasan dalam masa sidang DPR berikutnya.

Selain dari pada itu, Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa demi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum, Mahkamah memutuskan dalam Putusan yang bersifat *self executing* yang langsung dapat diterapkan oleh KPU tanpa memerlukan Peraturan Pemerintah Pengganti

---

<sup>118</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009

Undang-Undang (Perpu) guna melindungi, menjamin, dan memenuhi hak konstitusional warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.

Guna menjamin tidak menimbulkan kerugian hak konstitusional warga negara dan di lain pihak tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Mahkamah Konstitusi perlu memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT dengan pedoman sebagai berikut:

6. Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.
7. Bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya.
8. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya. Khusus untuk yang menggunakan paspor di Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) harus mendapat persetujuan dan penunjukkan tempat pemberian suara dari PPLN setempat.
9. Bagi Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat.
10. Bagi Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS LN setempat.

Pada akhirnya Mahkamah Konstitusi memberikan putusan:

5. Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian
6. Menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil

Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924) adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut:

- f. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri.
  - g. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya.
  - h. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya.
  - i. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat.
  - j. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.
7. Menolak permohonan para Pemohon untuk selebihnya
  8. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, ada dua kemiripan dengan putusan Nomor 22-24PUU-VI/2008. Kedua putusan tersebut bersifat *self executing* yang harus langsung ditindaklanjuti dan dikeluarkan dengan batasan waktu yang sangat singkat mengingat pelaksanaan pemilihan kurang dari dua hari pelaksanaan. Selain itu, dalam putusan *a quo*, Mahkamah Konstitusi juga bertindak keluar dari kewenangannya dengan menjadi *positive legislature*.

Pada pernyataan sebelum menjadi hakim Mahkamah Konstitusi, Mahfud MD menyatakan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat mengatur adalah bentuk intervensi atas ranah legislatif.<sup>119</sup> Namun, pada kenyataannya, hal ini terjadi, yaitu Mahkamah Konstitusi telah bergerak untuk memberikan putusan yang sifatnya mengatur dalam perkara *a quo*.

Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* kemudian ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU Nomor 52 Tahun 2009 Perubahan Terhadap Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2009 Tentang Pedoman Teknis Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2009 dan juga Surat Edaran 1232/KPU/2009 Tentang Perihal Petunjuk Teknis Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009.

Putusan yang terakhir adalah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015. Permohonan pengujian ini diawali dari permohonan Effendi Gazali ketika muncul fenomena calon kepala daerah yang hanya memiliki satu pasangan calon, padahal dalam peraturan yang *a quo*, Pemilihan Kepala Daerah setidaknya diikuti oleh dua pasangan calon. Dalam permohonannya, Effendi Gazali memaparkan alasan permohonan pengujian materil Pasal 49 ayat (8) dan (9), Pasal 50 ayat (8) dan ayat (9), Pasal 51 ayat (2), Pasal 52 ayat (2) dan Pasal 54 ayat (4), ayat (5), ayat (6) Undang-Undang

---

<sup>119</sup> Moh. Mahfud MD, *Rambu Pembatasan dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*. Makalah disampaikan di depan Komisi III DPR-RI pada saat *fit and propertest* untuk menjadi hakim konstitusi tanggal 12 Maret 2008, hlm.4

Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang<sup>120</sup>:

1. Dalam proses pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah 9 Desember 2015, partai politik dan gabungan partai politik enggan untuk mengusulkan pasangan calon guna menjadikan proses pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah tidak terlaksana dan ditunda sampai pemilihan selanjutnya.
2. Keengganan mengusulkan calon karena partai politik menganggap bahwa hal ini hanya akan menghabiskan sumber daya, biaya, energi dan waktu mengingat kuatnya elektabilitas petahana. Selain itu, syarat yang begitu rumit untuk mengajukan pasangan calon juga menjadi salah satu hal yang menjadikan pencalonan terhambat.
3. Sampai pengajuan permohonan *judicial review* terdapat beberapa daerah yang hanya memiliki calon tunggal serta delapan puluh tiga daerah yang hanya memiliki dua pasangan calon yang bisa saja akan bernasib sama bila terjadi masalah di proses tahapan.

---

<sup>120</sup> Disarikan dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015.

4. Fenomena ini kemudian disusul munculnya calon boneka. Calon boneka adalah calon rekayasa yang dimunculkan sebagai pemenuhan syarat pemilihan dua pasangan calon.
5. Pemohonan adalah warga Jakarta yang pada 2017 akan melangsungkan Pemilihan Kepala Daerah. Keadaan seperti ini bisa saja mengakibatkan pemohonan mengalami nasib yang sama dengan daerah-daerah yang pada tahapan proses Pemilihan Kepala Daerah 2015 hanya memiliki satu pasangan calon.
6. Penundaan terhadap Pemilihan Kepala Daerah yang diakibatkan calon tunggal dapat mengakibatkan putusnya mata rantai pembangunan. Daerah yang gagal melaksanakan pemilihan akan dipimpin oleh Pelaksana Tugas yang tidak dapat mengambil kebijakan strategis. Terhadap hal ini pasti mengakibatkan terganggunya proses pembangunan.
7. Pasal 28D ayat (1) terkait dengan jaminan dan kepastian akan terlanggar secara potensial serta Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.
8. Penundaan terhadap pemilihan secara potensial dapat menghilangkan hak pemilih dan hak calon dalam pemilihan

Terhadap permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pendapat hukum sebagai berikut:

1. Permohonan pemohon lahir akibat pemberlakuan norma *a quo* mengakibatkan syarat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah harus dilaksanakan dengan minimal dua pasangan calon.



2. sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat maka Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota (yang selanjutnya disebut Pemilihan Kepala Daerah) haruslah menjamin terwujudnya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu. Oleh karena itu, undang-undang *a quo*, sebagai Undang-Undang yang mengatur Pemilihan Kepala Daerah, harus menjamin terlaksana atau terselenggaranya kekuasaan tertinggi yang berada di tangan rakyat itu sesuai dengan amanat UUD 1945.
3. Menimbang, selain harus ada jaminan bahwa Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dapat diselenggarakan, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga mengamanatkan bahwa kepala daerah harus dipilih secara demokratis. Kata “dipilih” menunjukkan adanya kontestasi dan kontestasi itu harus diselenggarakan secara demokratis. Dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah, salah satu ukuran kontestasi yang demokratis itu adalah penyelenggaraannya harus menjamin tersedianya ruang atau peluang bagi rakyat untuk memanasifestasikan kedaulatannya dalam melaksanakan haknya, dalam hal ini baik hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih. Dengan kata lain, keharusan terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat itu harus disertai dengan jaminan bahwa pemilihan tersebut diselenggarakan dalam kontestasi yang demokratis dimana hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, tidak boleh dikesampingkan atau diabaikan, lebih-lebih ditiadakan.
4. Secara sistematis tampak nyata kalau pembentuk Undang-Undang, di satu pihak, bermaksud bahwa dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah setidaknya-tidaknya harus ada dua pasangan calon, di lain pihak, sama sekali tidak memberikan jalan keluar seandainya syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi. Dengan demikian, akan ada kekosongan hukum manakala syarat paling kurang dua pasangan calon tersebut tidak terpenuhi di mana kekosongan hukum demikian akan berakibat pada tidak dapat diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah. Padahal, sebagaimana diuraikan di atas, Pemilihan Kepala Daerah merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, sehingga kekosongan hukum demikian mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.
5. Meskipun KPU sebagai penyelenggara telah berusaha mengatasi kebuntuan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor

12 Tahun 2015, namun hal tersebut tidak menyelesaikan persoalan. *Pertama*, penundaan ke Pemilihan serentak berikutnya sesungguhnya telah menghilangkan hak rakyat untuk dipilih dan memilih pada Pemilihan serentak saat itu. *Kedua*, andaikataupun penundaan demikian dapat dibenarkan, *quod non*, tetap tidak ada jaminan bahwa pada Pemilihan serentak berikutnya itu, hak rakyat untuk dipilih dan memilih akan dapat dipenuhi. Hal itu dikarenakan penyebab tidak dapat dipenuhinya hak rakyat untuk dipilih dan memilih itu tetap ada, yaitu ketentuan yang mempersyaratkan paling sedikit adanya dua Pasangan Calon dalam kontestasi Pemilihan Kepala Daerah.

6. Meskipun Mahkamah Konstitusi sependapat dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah dengan satu calon namun berbeda alasan dengan pemohon. pertama, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon haruslah ditempatkan sebagai upaya terakhir, semata-mata demi memenuhi hak konstitusional warga negara, setelah sebelumnya diusahakan dengan sungguh-sungguh untuk menemukan paling sedikit dua pasangan calon; *kedua*, Pemilihan Kepala Daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon, manifestasi kontestasinya lebih tepat apabila dipadankan dengan plebisit yang meminta rakyat (pemilih) untuk menentukan pilihannya apakah **“Setuju”** atau **“Tidak Setuju”** dengan pasangan calon tersebut, bukan dengan Pasangan Calon Kotak Kosong, sebagaimana dikonstruksikan oleh Pemohon. Apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih **“Setuju”** maka pasangan calon dimaksud ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih. Sebaliknya, apabila ternyata suara rakyat lebih banyak memilih **“Tidak Setuju”** maka dalam keadaan demikian pemilihan ditunda sampai Pemilihan Kepala Daerah serentak berikutnya. Penundaan demikian tidaklah bertentangan dengan konstitusi sebab pada dasarnya rakyatlah yang telah memutuskan penundaan itu melalui pemberian suara **“Tidak Setuju”** tersebut.

Permohonan *a quo* kemudian diberikan putusan oleh Mahkamah

Konstitusi sebagai berikut:

Menyatakan mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian:

1. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-

- Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”;
2. Menyatakan Pasal 49 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”;
  3. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”;
  4. Menyatakan Pasal 50 ayat (9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup pengertian “termasuk menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota peserta Pemilihan dalam hal setelah jangka waktu 3 (tiga) hari dimaksud terlampaui namun tetap hanya ada 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”;

5. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”;
6. Menyatakan Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur”;
7. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu)

pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”;

8. Menyatakan Pasal 52 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai mencakup “menetapkan 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota dalam hal hanya terdapat 1 (satu) pasangan Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta 1 (satu) pasangan Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota”;

Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia;

Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Berangkat dari putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, KPU menindaklanjuti putusan tersebut dengan mengeluarkan peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota dengan Satu Pasangan Calon.

#### **B. TINDAK LANJUT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 DAN 100/PUU-XIII/2015 DENGAN PERATURAN KOMISI PEMILIHAN UMUM**

Terhadap tiga putusan di atas, perlu dibuatkan beberapa klasifikasi guna analisa pokok permasalahan. *Pertama*, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015

semuanya dikeluarkan menjelang tahapan pemilihan, baik Pemilihan Legislatif, Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah. *Kedua*, ketiga putusan *a quo*, langsung ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU. Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan putusannya selalu memerintahkan kepada KPU untuk langsung menindaklanjuti putusan *a quo* dengan membuat Peraturan dengan menyesuaikan putusan tanpa menunggu revisi ataupun perubahan pada undang-undang yang menjadi payung hukumnya. *Ketiga*, 22-24/PUU-VI/2008 dan 102/PUU-VII/2009 dikeluarkan pada rezim Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, sedangkan putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 dikeluarkan pada rezim Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Sebagai lembaga yang lahir dari rahim Reformasi, Mahkamah Konstitusi dituntut untuk memperbaiki keadaan di Indonesia, sehingga tidak terjadi penyelewengan terhadap konstitusi. Sejarah buruk di masa lalu menjadi pembelajaran, bahwa konstitusi yang merupakan *supreme law of the land* sudah sepatutnya ditegakkan dan dijunjung tinggi dalam praktek ketatanegaraan. Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebut oleh Hans Kelsen sebagai peradilan konstitusi. Secara teoritis keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah sebagai peradilan khusus untuk menjamin agar konstitusi sebagai

hukum tertinggi dapat ditegakkan dalam praktik ketatanegaraan.<sup>121</sup> Dalam tataran inilah pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian penting dari perubahan fundamental poros kekuasaan kehakiman sejatinya bertujuan agar prinsip supremasi hukum benar-benar terpelihara dengan baik. Bila ditelusuri, pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan bentuk kebutuhan yang mendesak guna menjawab beberapa persoalan hukum di negeri ini yang sebelumnya menemui jalan buntu.

Dalam kasus putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015, Mahkamah Konstitusi sedang menjalankan fungsinya untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang sedang terjadi dan dikejar oleh waktu yang sangat mendesak. Mahkamah Konstitusi dituntut secara konsisten dalam memutus guna memenuhi hak-hak konstitusional warga negara. Apabila Mahkamah Konstitusi tidak memberikan putusan sedemikian rupa, hal yang lebih buruk bisa saja terjadi, yaitu hilangnya hak-hak konstitusional warga negara. Hak konstitusional yang dimaksud adalah hak memilih dan dipilih (*right to be elected and right to be candidate*) dalam pemilihan.

Dalam problematika suara terbanyak, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelum keluarnya

---

<sup>121</sup>Jimly Asshidiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 115-116.

putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 calon terpilih didasarkan pada standar ganda. *Pertama*, suara pemilih dan *kedua* pada nomor urut yang ditetapkan oleh partai politik. Akibatnya, banyak para calon yang berada di nomor bawah harus bekerja mati-matian sedang mereka yang di nomor urut kecil tinggal menunggu saja hasil pemilihan. Putusan Mahkamah Konstitusi lahir guna mengembalikan hak para calon, yaitu hak untuk dipilih dalam pemilihan.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga mengembalikan kedaulatan rakyat pada proses pemilihan, yaitu bahwa penetapan calon terpilih didasarkan pada suara terbanyak hasil pemilihan, bukan pada nomor urut yang dipakai oleh para calon. Hal ini sejatinya merupakan cerminan dari gagasan negara Hukum yang mengagungkan perlindungan Hak Asasi Manusia, yaitu: *pertama*, sebagai penjaga demokrasi (*the guardian of democracy*) sekaligus sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional right*) serta perlindungan Hak asasi Manusia (*the protector of the human rights*). *Kedua*, sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) dan pada saat yang bersamaan sekaligus berperan sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of constitution*) sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*).

Dalam kasus pemilihan menggunakan KTP pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 merupakan bentuk putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan norma baru pada undang-undang. Undang-



Undang Nomor 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden telah memberikan dua standar ganda tentang penggunaan hak pilih dalam pemilihan. Hal ini sebenarnya juga terjadi pada Pemilihan Legislatif dengan pengaturan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, namun hal ini baru diujikan pada saat Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden mensyaratkan bahwa pemilih adalah mereka yang berumur 17 tahun atau telah menikah ketika perhelatan pemilihan digelar. Akan tetapi, guna memakai hak pilih sebagaimana dimaksudkan pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, mensyaratkan pemilih adalah mereka yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Akibat dari dua pengaturan ini, mereka yang berumur 17 dan sudah menikah harus merelakan hak pilihnya hangus menguap apabila tidak terdaftar di DPT. Puncaknya, Mahkamah Konstitusi merumuskan norma baru sekaligus mengatur teknis pelaksanaan pemilihan, bahwa pemilih yang namanya tidak tercatat pada DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan identitas yang masih berlaku baik KTP, Paspor atau Kartu Keluarga di tempat domisilinya.

Perumusan norma baru dalam putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dicatatkan di atas merupakan bentuk beda dari konsep lahirnya Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi, hal ini bisa saja dibenarkan, mengingat bahwa Mahkamah Konstitusi sedang melaksanakan penemuan hukum

(*rechtsvinding*). Penemuan hukum merupakan salah satu bentuk upaya kekuasaan kehakiman untuk mengisi kekosongan hukum guna menjaga ketertiban. Praktik perumusan norma dalam putusan Mahkamah Konstitusi memang sudah seharusnya tidak dilarang. Pelarangan terhadap hal tersebut sangat mungkin Mahkamah Konstitusi akan terbelenggu oleh hukum yang tidak adil dan pada akhirnya akan terjebak pada positivisme dan legisme hukum.<sup>122</sup> Hal demikian memungkinkan potensi kerugian kepentingan banyak pihak, karena sangat mungkin dengan teks amar putusan yang positivistik dan legis itu malah menjadi kontraproduktif. Hal ini sangat berirama dengan putusan penggunaan KTP dalam pemilihan. Penggunaan KTP bagi pemilih yang telah memenuhi syarat 17 tahun dan sudah menikah ketika perhelatan pemilihan, namun tidak terdaftar merupakan bentuk diskriminasi terhadap hak-hak konstitusional warga negara.

Terakhir putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 terkait dengan pasangan calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah. Kasus ini berawal dari munculnya beberapa daerah yang akan melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah hanya memiliki satu pasangan calon. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Perubahan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

---

<sup>122</sup> Martitah, *op.cit.*, hlm. 254. Selain itu, disebutkan pula bahwa salah satu batasan perumusan norma dalam putusan Mahkamah Konstitusi adalah pandangan hakim terhadap masalah waktu yang mendesak, bahkan apabila tidak ditindaklanjuti dengan perumusan norma baru bisa saja terjadi *chaos* dalam masyarakat.

nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota hanya mengatur bahwa perhelatan pemilihan dapat dilaksanakan dengan minimal dua pasangan calon. Dalam undang-undang *a quo*, hak pemilih untuk memilih guna mendapatkan pemimpin daerah dianggap disandera dengan syarat bahwa Pemilihan Kepala Daerah hanya dapat dilakukan dengan minimal dua pasangan calon, padahal di beberapa daerah hanya terdapat satu pasangan calon saja.

Fenomena ini adalah akibat dari kengangan partai politik mengusulkan pasangan calon, baik partai politik maupun gabungan partai politik. Bila syarat ini tidak terpenuhi, maka perhelatan pemilihan akan ditunda pada Pemilihan Kepala Daerah serentak ada tahun 2017. Setidaknya ada tiga konsekuensi dari fenomena ini, *pertama*, hak pemilih untuk memilih serta mendapatkan kepala daerah terancam gagal meski pemilihan ditunda pada pemiliha berikutnya. *Kedua*, para kandidat calon pasangan kepala daerah yang tertunda pemilihannya akan berpotensi kehilangan haknya untuk dipilih (*right to be candidate*). *Ketiga*, akibat dari ditundanya pemilihan, daerah akan dipimpin oleh Pelaksana Tugas yang tidak dapat mengambil kebijakan strategis, aibatnya pembangunan di daerah terancam gagal.

Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga hak asasi manusia (*the guardian of human rights*) harus melihat bahwa akibat diterapkannya pasal-pasal dalam undang-undang *a quo* sangat berpotensi menghilangkan hak-hak asasi manusia. Dalam kontekstualisasi pemajuan dan perlindungan hak asasi

manusia oleh Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi mengadili uji materil undang-undang memperlihatkan, Mahkamah Konstitusi sedang menjalankan fungsinya dalam menjamin hak asasi manusia yang diimbangi dengan mekanisme *judicial review* sebagai upaya untuk mencegah agar tidak ada tindakan penyelenggara negara dan pemerintah yang melanggar hak asasi manusia.<sup>123</sup>

Tindak lanjut dari ketiga putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 adalah dengan dikeluarkannya Peraturan KPU dengan mengeluarkan Peraturan KPU tanpa menunggu revisi undang-undang terkait. Sebagaimana uraian di atas, tiga putusan *a quo* dikeluarkan pada rezim yang berbeda, 22-24/PUU-VI/2008 dan 102/PUU-VII/2009 dikeluarkan pada rezim Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu, sedangkan 100/PUU-XIII/2015 dikeluarkan pada rezim Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu.

Dalam Hierarki peraturan perundang-undangan, dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2004 pada Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut :

---

<sup>123</sup> Muhammad Fauzan Azim, *Prospek dan Perlindungan Hak Asasi Manusia Melalui Mahkamah Konstitusi dalam "Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Konfrensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*, (Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013), hlm. 310.

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah.

Lebih lanjut pada ayat (4) disebutkan: “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1), diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.”

Merujuk pada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang harus dikorelasikan dengan kewenangan KPU pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggara Pemilu kewenangan KPU untuk membentuk Peraturan KPU ada pada pasal 117:

- (1) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.
- (2) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Sebagaimana dalam *Stufenbau Theory des Rechts*, bahwa hukum itu berjenjang sampai pada hukum yang paling tinggi. Norma yang lebih tinggi menentukan pembentukan norma yang lebih rendah. Kesatuan norma-norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu, yakni norma

yang lebih rendah ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi dan *regressus* (rangkaiannya proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar yang tertinggi yang karena menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk suatu kesatuan tatanan.<sup>124</sup>

Dalam kerangka pikiran, keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi yang langsung ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU dalam sistem peraturan di Indonesia dapat digambarkan sebagai berikut:



Peraturan KPU idealnya merupakan sebuah perintah dari undang-undang ketika dikeluarkan, namun dua putusan 22-24/PUU-VI/2008 dan 102/PUU-VII/2009 ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU Nomor 15 Tahun 2009 dan Peraturan KPU Nomor 52 Tahun 2009 serta Surat Edaran 1232/KPU/2009.

<sup>124</sup> Jimly Asshiddiqie dan Ali Syafa'at, *Teori..., op. cit.*, hlm. 13

Sedangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 dikeluarkan pada rezim Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu. Undang-Undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menentukan hierarki peraturan pada Pasal 7 ayat (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selain itu, pada Pasal Pasal 8 ayat (2): “Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” Pada Pasal 10, diatur pula tentang putusan Mahkamah Konstitusi dalam materi undang-undang ayat (1) Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi:

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;
- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;

- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
  - e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.
- (2) Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden.

Pengaturan kewenangan KPU dalam pembuatan peraturan diatur secara eksplisit pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu pada Pasal 119:

- (1) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.
- (2) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.
- (3) Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membentuk keputusan dengan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.
- (4) Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

Pengaturan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait dengan tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi secara eksklusif disebut harus dengan undang-undang dan dilakukan oleh Pemerintah dan DPR. Sedangkan kewenangan KPU dalam mengeluarkan peraturan juga secara tegas harus melalui proses konsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Pada rezim dua undang-undang ini perintah bahwa putusan Mahkamah Konstitusi harus ditindak lanjuti dengan undang-undang, pun demikian dengan peraturan KPU harus secara konsultatif dengan DPR dan Pemerintah.



Putusan Mahkamah Konstitusi yang ditindaklanjuti dengan peraturan KPU apakah dibenarkan oleh *Stufenbau Theory des Rechts*? Sebagaimana uraian di atas, bahwa secara hierarki aturan itu selalu bersumber ke atas sampai pada suatu aturan yang tidak dapat lagi ditelusuri asalnya. Hukum dalam pembentukannya juga menentukan pembentukannya guna menjaga bahwa hukum baik secara formil dan materil. Di Indonesia, telah ditentukan bagaimana mekanisme pembentukan aturan perundang-undangan, eksplisit pada kasus pembentukan peraturan KPU yang bersumber pada Putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam kasus ini susunan hierarki peraturan perundang-undangan dapat digambarkan sebagai berikut:



Kalau merujuk ajaran *Stufenbau Theory des Rechts*, dan Praktek ketatanegaraan di Indonesia perlu dirumuskan dengan beberapa jawaban. *Pertama*, perlu disadari dan dipahami bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang langsung ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU pasti akan berbenturan dengan dua konsep mendasar, yaitu konsep Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature* dan hierarki peraturan perundang-undangan seabgaimana

telah diatur dalam *Stufenbau Theory des Rechts* yang dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia diatur dalam undang-undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan baik Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011. Akan tetapi, praktek ketatanegaraan yang ada di Indonesia secara nyata menerima pergeseran Mahkamah Konstitusi dari *negative legislature* menjadi *positive legislature*. Upaya Mahkamah dalam putusannya yang bersifat mengatur maupun langsung ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU atau *self executing* merupakan upaya Mahkamah Konstitusi mewujudkan keadilan yang substantif. Mahkamah Konstitusi tidak hanya menegakkan keadilan prosedural namun juga keadilan substantif.<sup>125</sup> Praktek ketatanegaraan di Indonesia telah mengamini posisi Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislature*. Hal lain yang dapat dijadikan sandaran adalah bahwa apa yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang, di mana kekuatan final diatur dalam Pasal 47 tentang finalnya putusan Mahkamah Konstitusi, serta diberitakan dalam lembaran negara sebagaimana diatur dalam 56 dan pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 tahun 2011. Kalau hanya bertumpu pada ajaran *Stufenbau Theory des Rechts* serta konsep Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature*, pasti akan terjebak pada ajaran positivisme dan legisme yang hanya terpaku pada tekstual yang kadang menjadikannya sangat kaku.

---

<sup>125</sup> Kata Pengantar Moh. Mahfud MD dalam Martitah, *op.cit.*, hlm. xvii

*Kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi meskipun tidak masuk dalam hierarki peraturan perundang-undangan baik pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, namun praktek ketatanegaraan di Indonesia telah mengamini kesetaraan putusan Mahkamah Konstitusi dengan undang-undang. Penerimaan inilah yang dapat dijadikan sebagai payung hukum dan dasar pembentukan peraturan KPU.

*Ketiga*, putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *self executing* dan langsung memerintahkan KPU untuk menindak lanjuti merupakan bentuk nyata dari *the guardian of democracy, the guardian of human rights* dan *the guardian of citizen's right*. Mahkamah Konstitusi berusaha secara konsisten menegakkan hukum guna menjaga demokrasi, hak konstitusional warga negara dan hak-hak manusia. Penundaan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi justru dapat disinyalir sebagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia dalam konteks ini.

### **C. Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang Ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU Dalam Mencapai Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan peraturan KPU merupakan sebuah fenomena hukum yang terjadi di Indonesia. Dalam

penerapan hukum, hukum memiliki tujuan yang paling mendasar, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian. Diuraikan oleh Gustav Radbruch bahwa tujuan hukum yang tiga di atas, secara prioritas baku berjenjang mulai keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Secara gradual, hukum harus merupakan pengejawantahan dari keadilan secara prioritas utama, kemanfaatan kedua dan kepastian hukum yang terakhir. Pada mulanya, memang disadari bahwa ketiga tujuan hukum di atas idealnya selalu bersamaan, namun bersamaan dengan perkembangan lahiriah ajaran prioritas baku yang mengharuskan hukum dalam tujuannya secara gradual yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.

Ajaran prioritas baku ini kemudian digeser pula dengan ajaran prioritas kasuistik. Ajaran prioritas kasuistik menggeser paradigma bahwa keadilan adalah superior dan kepastian hukum inferior sedangkan kemanfaatan berada di tengah-tengah. Prioritas yang ditawarkan dalam prioritas kasuistik adalah meletakkan tujuan hukum secara kasuistik dengan telaah kontekstual. Keadaan sosial yang semakin kompleks menggeser pengertian ajaran prioritas baku. Hal ini terjadi guna menjawab pertikaian antara ketiga tujuan hukum tersebut<sup>126</sup>.

Terhadap ketiga putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 perlu ditelaah, apakah implikasi hukumnya telah mencapai apa yang ingin dituju oleh hukum berupa

---

<sup>126</sup> Achmad Ali, *op.cit.*, hlm 289.

keadilan, kemanfaatan dan kepastian. *Pertama*, keadilan. Secara prinsipil keadilan merupakan sebuah keadaan yang berada dalam alam bawah sadar manusia yang susah sekali menemukan parameter yang tepat mengatakan bahwa ini adil itu tidak adil. Dalam anggapan Plato, keadilan merupakan sesuatu yang berada di luar kemampuan manusia. Ketidakadilan merupakan ciri dari perubahan sosial yang terjadi di masyarakat. Keadilan juga dipahami secara metafisis keberadaannya sebagai kualitas atau fungsi makhluk super manusia, yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia.

Keadilan merupakan rasa yang terbelenggu dalam hati yang hanya akan muncul kepermukaan dalam bentuk penerimaan terhadap keadaan. Merumuskan keadilan memang bukan hal mudah karena hal tersebut selalu menjadi perdebatan secara ukuran. Aristoteles menyebut bahwa ada keadilan komutativa dan keadilan distributif yang mendasarkan pada jasa dan bukan jasa. Maka, merangkai dan mencapai kata adil bukan hal yang mudah bagi membalikkan kedua belah tangan. Akan tetapi, bukan berarti putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan peraturan KPU tidak dapat diukur dengan parameter keadilan.

Setidaknya ada beberapa parameter yang dapat digunakan untuk menjawab apakah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan peraturan KPU sudah mencapai keadilan: *pertama*, Mahkamah

Konstitusi dalam putusan-putusannya *a quo*, berusaha mencapai tujuan keadilan. Mahkamah Konstitusi dalam perkara penentuan calon dengan suara terbanyak merupakan upaya untuk mengembalikan kedaulatan rakyat dalam pemilihan dengan menghilangkan kedaulatan partai politik dalam penentuan calon terpilih dengan nomor urut. Hal yang sama juga terjadi pada kasus penggunaan KTP dalam pemilihan. Penggunaan pemilihan dengan KTP ataupun identitas lain seperti Paspor dan KK merupakan bentuk keadilan distributif sebagaimana ajaran Aristoteles. Menurut Aristoteles, pembagian keadilan secara garis besar, yaitu<sup>127</sup>: *pertama*, Keadilan distributif: mengatur hubungan antara masyarakat dan para anggota masyarakat, mewajibkan pemerintah untuk memberi apa yang menjadi hak para anggota, dan *kedua*, Keadilan komutatif: mengatur hubungan antara para anggota masyarakat yang satu dan yang lain, dan mewajibkan setiap orang untuk bertindak sesuai dengan hukum alam dan atau perjanjian. Ini mengenai milik pribadi dan kepentingan pribadi.

Dalam keadilan Aristoteles dengan pembagian keadilan distributif, pemerintah harus memberikan hak-hak warga negara. Dalam konteks ini, putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU adalah memberikan hak-hak warganya. Hak-hak warga merupakan bentuk keadilan yang didasarkan pada jasa mereka, yaitu mereka yang telah berusaha untuk mencapai umur 17

---

<sup>127</sup> A. Gunawan Setiardja, *op.cit.*, hlm. 21-22.

Tahun ataupun sudah menikah ketika perhelatan pemilihan.<sup>128</sup> Hal ini juga dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan DPR, DPD dan DPRD, bahwa pemilih yang tidak yang tidak terdaftar dalam DPT dapat menggunakan KTP atau paspor. Sedangkan dalam Pemilihan Kepala Daerah dengan calon tunggal pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 merupakan bentuk jaminan keadilan yang ditawarkan oleh putusan *a quo*. Dalam perhelatan Pemilihan Kepala Daerah 2015 sampai batas akhir dibukanya pelaksanaan pemilihan, menyisakan tiga daerah yang melangsukan pemilihan dengan calon pasangan tunggal, yaitu Kabupaten Blitar, Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Timor Tengah Utara. Secara partisipasi, Blitar mendapatkan 58%, Tasikmalaya 60% dan Timor Tengah Utara 77%. Angka tersebut merupakan prosentase masyarakat yang datang memberikan suara di tempat pemungutan suara (TPS).<sup>129</sup>

Keadilan memang bukan hal yang secara kongkrit dapat dicapai, namun dapat dirasakan. Bukti nyata dari ketiga putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang langsung ditindak lanjuti tanpa revisi undang-undang terkait, pada kenyataannya telah sampai pada tujuan hukum keadilan. Memang tidak semua

---

<sup>128</sup> Dalam pelaksanaan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2014 di DIY terdapat 40.053 pemilih yang menggunakan hak pilihnya dengan KTP maupun identitas lainnya. Artinya dengan putusan Mahkamah Konstitusi *a quo*, banyak pemilih yang terselamatkan dari kehilangan hak-haknya meski secara kualifikasi bisa masuk menjadi pemilih. Data diperoleh dari KPU DIY.

<sup>129</sup> [www.rappler.com](http://www.rappler.com) diakses 20 April 2016, jam 00.35.

merasa bahwa ini merupakan keadilan bagi mereka, namun secara garis besar, telah sampai pada tujuan hukum keadilan.

*Kedua*, kemanfaatan. Satu segi lain dari tujuan hukum adalah kemanfaatan. Kemanfaatan merupakan bentuk utilitas dari penerapan hukum. Hukum tidak saja harus mewujudkan keadilan semata. Hukum juga harus mewujudkan kemanfaatan bagi para *justisiabel*. Jeremy Bentham salah satu pemrakarsa aliran utilitarian menganggap bahwa hadirnya hukum guna mewujudkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi mayoritas masyarakat yang banyak atau (*the greatest happiness for the greatest number*).

Kemanfaatan dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang ditindaklanjuti dengan Peraturan KPU dapat dilihat dari beberapa hal: *pertama*, putusan Mahkamah Konstitusi menjaga konstitusionalitas undang-undang yang tidak sejalan dengan konstitusi. Dalam putusan suara terbanyak, Mahkamah Konstitusi mengembalikan kedaulatan rakyat dalam pemilihan yang telah disandera oleh kedaulatan partai politik. Putusan ini memastikan mereka yang duduk di parlemen bukanlah mereka yang atas pilihan partai politik, namun benar-benar merupakan pengejawantahan dari suara rakyat. Para calon terpilih merupakan seseorang yang karena suara pemilih dapat duduk di parlemen. Sedangkan dalam putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan pemilihan dengan KTP atau paspor, Mahkamah Konstitusi dan KPU sedang mengamankan suara para pemilih. Pada konsepnya, Mahkamah Konstitusi



sebagai pengawal demokrasi dan pengawal hak asasi manusia sedangkan KPU sebagai penyelenggara Pemilu merupakan pihak yang harus memastikan bahwa pelayanan dan memastikan bahwa hak pilih dan hak dipilih (*right to vote dan to be elected*) dapat terakomodir. Akan menjadi sia-sia ketika hukum harus menunggu pematangan data, sedangkan konstitusi menjamin hak-hak mereka.

*Kedua*, Mahkamah Konstitusi dalam perkara calon tunggal memastikan bahwa proses demokrasi dan proses pembangunan dapat berjalan lancar. Tindak lanjut dari KPU berupa pengeluaran peraturan pemilihan dengan satu pasangan calon adalah memastikan bahwa apa yang diperintahkan Mahkamah Konstitusi dapat berjalan sebagaimana mestinya. Putusan Mahkamah Konstitusi akan tidak bermanfaat ketika para pemangku kekuasaan terkait masih saja memperdebatkan masalah kekuatan final dan mengikat. Respon positif KPU ini merupakan bentuk ketundukan pada putusan pengadilan yang bersifat final yang di dalamnya terdapat kemanfaatan.

*Ketiga*, kepastian hukum. Bagian terakhir dari tujuan hukum adalah kepastian hukum. Namun secara prioritas, kepastian hukum bukanlah nomor dua ataupun nomor tiga. Bersama dengan keadilan dan kemanfaatan hukum, kepastian hukum menjadi ruh dari tujuan hukum. Kepastian hukum erat hubungannya dengan ketertiban. Kepastian hukum memastikan bahwa hukum memiliki standar baku dalam penerapannya. Hukum memiliki rumusan pasti

dalam penerapannya. Hukum bukan *esok dele sore tempe*, di mana tidak memiliki kepastian yang jelas.

Dalam kasus putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015, di mana letak kepastian hukumnya? Sebagaimana dirunutkan di atas ada beberapa hal yang dapat menjadi jawaban. *Pertama*, Indonesia sebagai negara hukum memiliki hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan. Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* menjadi dasar hukum dari dikeluarkannya peraturan KPU terkait. Praktek ketatanegaraan Indonesia telah mengamini pergeseran fungsi Mahkamah Konstitusi dari *negative legislature* menuju *positive legislature*.

*Kedua*, dalam konteks masalah ini, justru putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU merupakan bentuk kepastian hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU memberikan jaminan dan kepastian hukum bahwa hak memilih dan dipilih (*right to vote dan right to candidate*) dapat terejawantahkan dalam proses pemilihan. Bahkan, tidak ada yang menggugat peraturan KPU yang hanya didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini karena poin keadilan dan kemanfaatan sudah terjawab dengan putusan Mahkamah Konstitusi sebagai landasan atas penerbitan peraturan KPU.

Dari ketiga tujuan hukum di atas. Penulis tidak memberikan kategorisasi mana yang lebih harus ditonjolkan baik secara ajaran prioritas baku dan prioritas kasuistik. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan

KPU yang merupakan tindaklanjut putusan Mahkamah Konstitusi sejatinya berusaha mengkombinasikan dari tujuan hukum. Akan tetapi, apabila hanya bersandar dari salah satunya baik putusan Mahkamah Konstitusi ataupun Peraturan KPU justru malah menghilangkan ketiga unsur tujuan hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi tanpa tindaklanjut dari peraturan KPU tentu saja tidak aplikatif dan implementatif. Putusan Mahkamah Konstitusi hanya akan berhenti pada teks-teks putusan saja. Hal ini merupakan bentuk pengaminan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi berbentuk final dan mengikat sebagaimana dijelaskan pada Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Sebaliknya, apabila peraturan KPU masih bersandar pada undang-undang yang lama, justru pemilih dan calon tidak akan mendapatkan keadilan dan kemanfaatan dari hukum tersebut. Sedangkan peraturan KPU tanpa putusan Mahkamah Konstitusi juga tidak memiliki kepastian hukum karena tidak memiliki batu pijakan ataupun dasar hukum yang jelas.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

1. Praktek ketatanegaraan di Indonesia telah mengakui bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *positive legislature*. Putusan Mahkamah Konstitusi yang telah berkekuatan hukum adalah sejajar dengan undang-undang. Hal ini dapat dijadikan sebagai payung hukum dan sandaran atas penerbitan Peraturan KPU. Sesuai dengan *Stufenbau Theory des Rechts*, meskipun hukum telah mengatur pembentukannya, baik di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan serta kewenangan KPU dalam membuat peraturan dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Negara, namun putusan Mahkamah Konstitusi sebagai landasan hukum dapat dibenarkan dengan alasan waktu, jaminan hak pemilih dan calon dalam proses pemilihan.
2. Tujuan hukum berupa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum dalam mengkaji fenomena putusan Mahkamah Konstitusi yang ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU sejatinya malah menggeser ajaran prioritas baku dan ajaran prioritas kasuistik. Secara kombinasi dan bersama-sama serta saling ketergantungan, putusan Mahkamah

Konstitusi dan Peraturan KPU saling melengkapi dalam rangka mewujudkan ketiga tujuan hukum berupa keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak akan aplikatif dan implementatif ketika tidak ditindak lanjuti langsung dengan Peraturan KPU, mengingat batasan waktu serta alotnya pembahasan di dewan. Peraturan KPU juga akan tidak dapat mewujudkan kepastian hukum ketika masih bersandar pada undang-undang yang sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi dan apabila tidak menggunakan putusan Mahkamah Konstitusi, maka Peraturan KPU tidak memiliki dasar untuk dikeluarkan. Secara komulatif, tujuan hukum keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum akan tercapai dengan implementasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU.

## **B. Saran**

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, 102/PUU-VII/2009 dan 100/PUU-XIII/2015 yang langsung ditindak lanjuti dengan Peraturan KPU selalu dibenturkan dengan keterbatasan waktu dalam pemilihan. DPR sebagai pemegang kekuasaan, sudah seharusnya mengapresiasi putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan KPU, selanjutnya pada masa sidang berikutnya dapat dibahas kembali terkait putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana amanat pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan KPU

kemudian dapat menyesuaikan dengan aturan baru apabila terjadi perubahan.

2. Sudah seharusnya semua lembaga negara mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi. Amanat ini telah dituangkan dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 *jo.* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Mahkamah Kosntitusi. Hukum harus dapat ditegakkan dan marwah pengadilan dapat terjaga. Mengingat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final yang ditambah dengan peradilan pertama dan terakhir, maka putusannya langsung memiliki kekuatan hukum dan langsung dapat diterapkan, meskipun terdapat beberapa klasifikasi bagaimana harus menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi. Namun, pada prinsipnya semua lembaga harus taat pada putusan Mahkamah Konstitusi dengan tidak membahas kembali bagian mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi

## Daftar Pustaka

### Buku

- Alfian, Andi Malarangeng, *'Komisi Pemilihan Umum' dalam Kajian Pemilu 1999*, (Jakarta:Puskap, Depdagri dan Biro Humas KPU, 1999).
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence): Termasuk Interpretasi Undang-Undang (LegisPrudence) Vol 1. Pemahaman Awal* (Jakarta: Kencana, 2009).
- \_\_\_\_\_, *Menguak Tabir Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2011).
- Ali, Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).
- Apeldoorn, Van, *Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan kedua puluh empat*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1991).
- Arief, Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: PT Refika Aditama, 2007).
- Asshidiqie, Jimly, *Model-Mode Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- \_\_\_\_\_, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2012)
- \_\_\_\_\_, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta:Konstitusi Press, 2006).
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta, Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, 2004).
- \_\_\_\_\_, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta, FH UII Press, 2004).

\_\_\_\_\_, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*,  
(Yogyakarta, UII Press, 2013).

Asshidiqie, Jimly dan Ali Syafa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*,  
(Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi: 2006)

Ata, Andre Ujan, *Keadilan dan Demokrasi: Telaah Filsafat Politik John Rawls*,  
(Yogyakarta: Kanisius, 2001).

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, *Evaluasi  
Program Legislasi Nasional dalam Rangka Pembangunan Hukum yang  
Demokratis*, (Jakarta: BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, 2010).

Bernard L Tanya Dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan  
Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

Dewa, I Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review dan Welfare State,  
Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, (Jakarta, Sekretariat Jendral  
Mahkamah Konstitusi, 2008).

Farida, Maria, *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi dan Materi muatan)*,  
(Yogyakarta: Kanisius: 2007).

\_\_\_\_\_, *Ilmu Perundang-Undangan Proses dan Teknik Pembentukannya*,  
(Yogyakarta: Kanisius, 2007).

Fauzan, Muhammad Azim, *Prospek dan Perlindungan Hak Asasi Manusia Melalui  
Mahkamah Konstitusi dalam "Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah  
Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*,  
(Jakarta: Pustaka Masyarakat Setara, 2013).



- Fuady, Munir, *Teori-Teori Besar (Grand Theory) Dalam Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013).
- Gunawan, A. Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral: dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990).
- Hardjono, *Legitimasi Perubahan Konstitusi, Kajian Terhadap Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2009).
- Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H.,M.C.L Wakil Ketua MK*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009).
- Harahap, Krisna, *Konstitusi Republik Indonesia: Sejak Proklamasi Hingga Reformasi*, (Bandung: Grafiti Budi Utami, 2004).
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara dalam masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007).
- Hujibers, Theo, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, (Yogyakarta, Kanisius, 1988).
- International IDEA, *Kerangka Hukum Pemilu Indonesia Tahun 2004*, Jakarta: IDEA, 2004.
- I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-Undangan di Indonesia*, (Bandung:P.T. Alumni, 2008).
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensil Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Press, 2010)

- Kelsen, Hans *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, (Bandung:Nusa Media:2013).
- Kemitraan, *Buku 15 Seri Demokrasi Elektoral Penanganan Pelanggaran Pemilu*, September 2011, hal. 2. Lihat juga nternational IDEA, (2002)
- Komisi Pemilihan Umum, *Modul I Untuk Pemilih Pemula*.
- Latif, Abdul *Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta:Total Media, 2007)
- Latif, Abdul dkk, *Buku Ajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009).
- Latif, Yudi, *Negara Paripurna, Historitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).
- Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajapress,2009)
- \_\_\_\_\_, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta:UII Press, 1993)
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajapress,2009).
- \_\_\_\_\_, *perdebatan Hukum Tata Negara*,(Jakarta:LP3ES, 2007)
- Mamud Marzuki, Peter, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta:Kencana, 2013).
- Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*,(Jakarta: Konstitusi Press, 2013).
- Marbun, S.F., *Peradilan Administrasi dan Upaya administratif di Indonesia*, (Yogyakarta:F.H.UII Press, 2015).

- Mertokusumo, Sudikno, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1988).
- Noer, Deliar, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat, Cetakan II Edisi Revisi*, (Bandung, Pustaka Mizan, 1997).
- Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Kepaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (2003-2012)*, 2013.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, (Jakarta: Uki Press, 2006).
- Sutiyoso, Bambang, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII PRESS, 2009).
- Siahaan, Maruaraar *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta, Konstitusi Press, 2005).
- Supriyanto, Didik, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, (Perludem, 2007).
- Soehino, *Hukum Tata Negara: Sifat-Sifat serta Tata Cara Perubahan UUD Negara Republik Indonesia 1945*, (Yogyakarta:Liberty, 1990).
- Soimin dan Mashuriyanto, *Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2013).
- Sutiyoso, Bambang, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: UII Press, 2009)

Tauda, Gunawan A., *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Baru kekuasaan dalam Sistem Ketatanegaraan,* (Yogyakarta:Genta Press, 2012).

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi,* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

Wignjosoebroto, Soetandyo, *Hukum Konsep dan Metode,* (Malang: Setra Press, 2013).

W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis atas Teori-Teori Hukum (Susunan I),* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996).

Yuhana, Abdy, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, sistem Perwakilan di Indonesia dan Masa Depan MPR RI,* (Bandung: Fokusmedia, 2013).

### **Jurnal dan Penelitian**

Arifin, Firmansyah, *Lembaga Negara dan Sengketa Antarlembaga Negara,* (Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2005).

Ahsin, A. Tohari, *Kedudukan Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan*”, Jentera Jurnal Hukum Edisi 12, (Jakarta:2006)

Alrasid, Harun, *Ketetapan MPR Suatu Pemikiran Kembali,* Pekan Ilmiah, Lembaga Penelitian Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, 1976.

- Basuki, Udiyo, *Quo Vadis UUD 1945: Refleksi 67 Tahun Indonesia Berkonstitusi*,  
Jurnal SUPREMASI HUKUM Vol. 1, No. 1, Juni 2012.
- Dwisvimiari, Inge, *Keadilan dalam Perspektif Filsafat Ilmu Hukum*, Jurnal Dinamika  
Hukum Volume 11 Nomor 3 September 2011.
- Fattah, Damanhuri, *Teori Keadilan Menurut John Rawls*, Jurnal TAPIs Volume 9  
Nomor. 2 Juli-Desember 2013.
- Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Syukri Asy'ari, *Tindak  
Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Konstitusional Bersyarat  
Serta Memuat Norma Baru Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 3 Tahun  
2015*.
- Maslul, Syaifullahil, *Harmonisasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 46/PUU-  
VIII/2010 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 Tentang  
Perkawinan Dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2013 Tentang  
Perubahan Atas Undang-Undang 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi  
Kependudukan*, Yogyakarta: UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, 2014.
- Mahfud MD, *Rambu Pembatasan dan Perluasan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*.  
Makalah disampaikan di depan Komisi III DPR-RI pada saat *fit and  
propertest* untuk menjadi hakim konstitusi tanggal 12 Maret 2008.
- Rinardi, Haryono, *Dari Ris Menjadi Negara Ri: Perubahan Bentuk Negara Indonesia  
Pada Tahun 1950*, Mozaik : Jurnal Ilmu Humaniora, Vol. 12, No.2 Juli-  
Desember 2012.

Syahuri, Taufiqurrohman *Metode Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan Perbandingan dengan Konstitusi di Beberapa Negara*, Jurnal Hukum No. 4, Volume 17 Oktober 2010.

**Website**

[www.rappler.com](http://www.rappler.com) diakses 20 April 2016, jam 00.35.