



ANALISIS DAN EVALUASI

UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017

TENTANG PEMILIHAN UMUM

BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI



**ANALISIS DAN EVALUASI
UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG PEMILIHAN UMUM
BERDASARKAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI**



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI
2022**

Judul:

Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengarah:

Dr. Inosentius Samsul, SH., MH.
Kepala Badan Keahlian DPR RI

Penanggung Jawab:

Dra. Tanti Sumartini, M.Si
Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

Penulis:

Tim Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang

Editor:

Yudarana Sukarno Putra, S.H., L.LM.
Ira Chandra Puspita, S.H., M.H.
Nur Azizah, S.H., M.H.

Penerbit:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Sekretariat Jenderal DPR RI

Redaksi:

Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang
Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI
Lantai 6, Ruang 608, 609 dan 612
Telp. : +6221 5715822
Fax. : +6221 5715430
Email : pusatpanlak@gmail.com

Cetakan Pertama, Desember 2022

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari Penerbit

SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, atas rahmat dan karuniaNya. Dengan ini kami menyambut baik terbitnya buku Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI (Puspanlak UU). Dukungan keahlian yang diberikan oleh Badan Keahlian DPR RI dalam pelaksanaan tugas dan fungsi DPR RI senantiasa perlu ditingkatkan agar pelaksanaan tugas dan fungsi DPR menjadi lebih efektif dan mampu merepresentasikan rakyat Indonesia dan memenuhi ideal yang diharapkan dari DPR RI. Dengan terbitnya buku ini kami harap dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “*legislative review*” khususnya dalam mencermati pendapat hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, sehingga nantinya dapat digunakan sebagai bahan dalam penyusunan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahunan dalam daftar kumulatif terbuka.



Kami menyampaikan penghargaan yang sangat tinggi kepada Tim Puspanlak UU yang telah berkontribusi dalam penulisan buku ini, dan juga kepada para pihak yang ikut membantu hingga terbitnya buku ini. Tentunya, naskah Analisis dan Evaluasi tidak lepas dari kekurangan, dan kami menyadari bahwa buku ini masih perlu ditingkatkan kualitasnya, oleh karena itu saran dan kritik sangat kami harapkan untuk penyempurnaan buku ini.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Badan Keahlian DPR RI

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.
NIP: 196307101990031007

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT atas berkat rahmat dan karuniaNya, sehingga Pusat Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI (Puspanlak UU) dapat menerbitkan buku “Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi”. Buku ini memuat pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam memberikan amar putusan yang menyatakan suatu ketentuan pasal dalam undang-undang yang dikaji dalam buku ini bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat baik secara bersyarat maupun tidak.



Sebagai sistem pendukung keahlian bagi DPR RI, Puspanlak UU berharap buku ini dapat dipergunakan sebagai masukan bagi DPR RI sebagai pembentuk undang-undang dalam melakukan “legislative review” khususnya dalam mencermati pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya. Amar putusan dan pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi tersebut dapat dijadikan dasar-dasar pemikiran dalam penyusunan suatu Naskah Akademik terkait dengan perubahan atau penggantian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kami berharap tulisan yang ditampilkan dapat semakin meningkatkan kualitasnya baik dari segi teknis maupun substansi, meskipun kelemahan dan kekurangan masih banyak ditemui sehingga kritik dan saran konstruktif dari berbagai pihak sangat diharapkan.

Jakarta, Desember 2022
Kepala Pusat Pemantauan Pelaksanaan
Undang-Undang

Dra. Tanti Sumartini, M.Si.
NIP. 196310011988032001

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KEPALA BADAN KEAHLIAN DPR RI.....	iii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vii
EXECUTIVE SUMMARY.....	viii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
1. Latar Belakang Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi	2
2. Latar Belakang Analisis dan Evaluasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu	4
B. Tujuan Kegiatan.....	6
C. Kegunaan Kegiatan	7
D. Metode Penulisan.....	7
BAB II KERANGKA TEORI.....	9
A. Konstitusionalitas Undang-Undang.....	9
B. Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat.....	13
C. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi	18
BAB III ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM.....	21
A. Analisis Undang-Undang.....	21
B. Evaluasi Undang-Undang	31
BAB IV PENUTUP	37
A. Kesimpulan.....	37
B. Rekomendasi.....	38
DAFTAR PUSTAKA.....	41

EXECUTIVE SUMMARY

Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) telah diuji dalam perkara yang putusannya dikabulkan sebagian oleh Mahkamah Konstitusi (MK), yaitu Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020 dan Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021. Dalam Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020, MK memutuskan dan menyatakan bahwa Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan *“Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU”* dianggap bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, *“Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”*.

Adapun dalam Putusan Nomor 32/PUU-XIX/2021, MK memutuskan dan menyatakan bahwa ketentuan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *“Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN”*.

Dalam perkara Nomor 55/PUU-XVIII/2020, Para Pemohon mengungkapkan bahwa Frasa *“telah ditetapkan”* dalam Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tidaklah bersifat general, karena sepanjang dalam hal Partai telah dinyatakan lolos verifikasi, maka tidaklah bertentangan dengan Putusan Mahkamah. Dengan demikian, putusan *a quo* tidak berlaku pada Partai yang telah dilakukan verifikasi. Dengan tidak diverifikasi ulang partai politik menunjuk pada kekuatan hasil audit investigatif yang telah dilakukan. Oleh karena itu, harus dimaknai adanya pengecualian yang merupakan hak *privilege* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu ketentuan Pasal 173 ayat (1) dengan Pasal 179 UU Pemilu merupakan satu rangkaian kesatuan, dan bersifat terbatas tidak bersifat absolut. Sepanjang memang ada perubahan pemekaran wilayah, dan penambahan penduduk yang signifikan, maka keberlakuan verifikasi ulang dapat diberlakukan.

Adapun dalam Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021, Para Pemohon menguji Pasal 458 ayat (13) yang dianggap

merugikan hak konstitusional Pemohon karena putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah membuat kelembagaan DKPP menjadi superior atas penyelenggaraan Pemilu lainnya, hilangnya mekanisme *check and balances* terhadap DKPP, dan *abuse of power* DKPP telah mendistorsi kemandirian penyelenggaraan Pemilu yang mengakibatkan potensi pelanggaran atas asas jujur dan adil yang dapat bermuara kepada berkurangnya kredibilitas penyelenggaraan pemilu dalam melindungi hak asasi manusia berupa hak pilih dan hak memilih. Sifat final dan mengikat putusan DKPP juga telah menimbulkan kerancuan dalam perspektif hukum administrasi negara, perspektif konsep etika dan perspektif konsep hukum.

Pengujian materi muatan di dalam UU Pemilu tersebut telah menimbulkan implikasi yuridis yaitu baik partai politik yang telah lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 maupun tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) sama-sama akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi. Adapun Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *“Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di pengadilan TUN”*.

Dengan demikian, terhadap kedua Putusan MK tersebut di atas, maka telah menimbulkan implikasi yuridis atau akibat hukum dimana ketentuan-ketentuan *a quo* dapat dinyatakan inkonstitusional. Terhadap kedua putusan MK tersebut diperlukan tindak lanjut dari pembentuk UU dalam hal ini DPR untuk menindaklanjuti dan melakukan evaluasi terhadap UU Pemilu sesuai dengan Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021. Tindak lanjut dari DPR tersebut harus dituangkan dalam rancangan perubahan UU Pemilu, baik dalam Daftar Kumulatif Terbuka maupun Prolegnas Prioritas Tahunan. Hal tersebut sejalan dengan amanat Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU Pembentukan PUU).

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bahwa untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dalam hal ini diselenggarakan melalui pemilihan umum. Pemilu sebagai perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas demi menjamin konsistensi dan kepastian hukum yang efektif dan efisien. Dalam mewujudkan hal tersebut telah diundangkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu).

Dalam kurun waktu 5 (lima) tahun keberlakuannya (Tahun 2017-2022), UU Pemilu pernah dilakukan pengujian materiil di Mahkamah Konstitusi (MK). Dimana terdapat 2 (dua) putusan yang mengabulkan, diantaranya Putusan Nomor 55/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan:

Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”.

Di dalam Putusan Nomor 32/PUU-XVIII/2021, MK memutuks sebagai berikut:

“Pasal 458 ayat (13) UU Nomor 7 Tahun 2017 bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret,

individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN.

Bahwa kedua putusan tersebut berdampak terhadap substansi dalam UU Pemilu yang penjabarannya diuraikan sebagai berikut:

- **Putusan Perkara Nomor 55/PUU-XVIII/2020**

Dalam perkara ini terdapat 2 (dua) Pemohon yaitu Ahmad Ridha Sabana dan Abdullan Mansyuri. Para Pemohon tersebut memberi kuasa kepada M. Maulana Bungaran, S.H. dkk yang merupakan advokat yang tergabung pada Kantor Hukum Bungaran & Partners yang berkedudukan di Gedung Sentral Cikini, Jalan Cikini Raya Nomor 60 Blok 60 I Lt. 1, Menteng, Jakarta Pusat untuk dan atas nama Para Pemohon.

Dalam permohonannya, para Pemohon mengajukan pengujian terhadap Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu, yang selengkapnya berketentuan sebagai berikut:

Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU.

Ketentuan Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu tersebut menurut Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, yang selengkapnya berketentuan sebagai berikut:

1. Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

2. Pasal 28H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Para Pemohon dalam permohonannya mengungkapkan bahwa Frasa “telah ditetapkan” dalam Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu yang telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak

memiliki kekuatan hukum mengikat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tidaklah bersifat general, karena sepanjang dalam hal Partai telah dinyatakan lolos verifikasi, maka tidaklah bertentangan dengan Putusan Mahkamah. Dengan demikian, putusan *a quo* tidak berlaku pada Partai yang telah dilakukan verifikasi. Dengan tidak diverifikasi ulang partai politik menunjuk pada kekuatan hasil audit investigatif yang telah dilakukan. Oleh karena itu, harus dimaknai adanya pengecualian yang merupakan hak *privilege* sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu ketentuan Pasal 173 ayat (1) dengan Pasal 179 UU Pemilu merupakan satu rangkaian kesatuan, dan bersifat terbatas tidak bersifat absolut. Sepanjang memang ada perubahan pemekaran wilayah, dan pertambahan penduduk yang signifikan, maka keberlakuan verifikasi ulang dapat diberlakukan.

Dalam amar putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 memutuskan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan Pasal 173 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) yang menyatakan, “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki

keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”;

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

• **Putusan Perkara Nomor 32/PUU-XIX/2021**

Dalam perkara ini terdapat 2 (dua) Pemohon yang merupakan anggota Komisi Pemilihan Umum yaitu Dra. Evi Novida Ginting Manik, SP dan Arief Budiman, S.S, S.IP. MBA. Para Pemohon tersebut memberi kuasa kepada Fauzi Heri, S.T., S.H., M.H dan Juandi Leksa Utama, S.H. Semuanya merupakan advokat yang tergabung pada Kantor Advokat FH & Rekan yang beralamat di Jalan Bintara II Nomor 29, Sukarama, Bandar Lampung, Lampung, untuk dan atas nama Pemohon.

Dalam permohonannya, para Pemohon mengajukan pengujian terhadap 458 ayat (13) UU Pemilu, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

(13) Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) bersifat final dan mengikat;

Ketentuan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu tersebut menurut Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3); Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 22E ayat (5); Pasal 27 ayat (1); dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

- ✓ Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

- ✓ Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

✓ Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945

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

✓ Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam Hukum dan Pemerintahan dan wajib menjunjung Hukum dan Pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.

✓ Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum.

Para Pemohon dalam permohonannya mengungkapkan bahwa putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah membuat kelembagaab DKPP menjadi superior atas penyelenggaraan Pemilu lainnya, hilangnya mekanisme check and balances terhadap DKPP, dan *abuse of power* DKPP telah mendistorsi kemandirian penyelenggaraan Pemilu yang mengakibatkan potensi pelanggaran atas asas jujur dan adil yang dapat bermuara kepada berkurangnya kredibilitas penyelenggaraan pemilu dalam melindungi hak asasi manusia berupa hak pilih dan hak memilih. Sifat final dan mengikat putusan DKPP juga telah menimbulkan kerancuan dalam perspektif hukum administrasi negara, perspektif konsep etika dan perspektif konsep hukum.

Dalam amar putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021 memutuskan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian;
2. Menyatakan ketentuan Pasal 458 ayat (13) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, "Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi,

- KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN”;*
3. *Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;*
 4. *Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.*

B. Permasalahan

Dari uraian latar belakang di atas, dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana mengisi kekosongan hukum sebagai implikasi terhadap pasal atau ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK?
2. Apa akibat hukum terhadap pasal atau ayat suatu undang-undang yang dinyatakan MK sebagai konstitusionalitas/inkonstitusional bersyarat?
3. Apakah terjadi disharmoni norma dalam suatu undang-undang jika suatu pasal, ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK berimplikasi terhadap norma pasal ayat lain yang tidak diujikan?

C. Tujuan Kegiatan

Berdasarkan permasalahan di atas, kegiatan ini bertujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengisi kekosongan hukum akibat dari pasal, ayat undang-undang yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.
2. Untuk memperjelas norma undang-undang yang dinyatakan MK secara konstitusionalitas/inkonstitusional bersyarat.
3. Untuk mengharmonisasi pengaturan sebagai akibat dari pasal, ayat yang dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh MK.

D. Kegunaan Kegiatan

Kegiatan ini berguna untuk:

1. Sebagai data pendukung penyusunan Naskah Akademis dan memberi masukan bagi Dewan dalam penyusunan rancangan undang-undang; dan
2. Sebagai bahan untuk menetapkan suatu RUU dalam Prolegnas kumulatif terbuka.

E. Metode Penulisan

Berdasarkan identifikasi masalah sebagaimana diuraikan di atas, maka penulisan ini masuk dalam penelitian hukum yang normatif, untuk itu penelitian ini mempergunakan metode penelitian normatif¹. Metode yang digunakan dalam penelitian ini dipilih untuk dapat memberikan uraian analisa atas berbagai Putusan MK tentang pengujian pasal-pasal dalam UU Pemilu.

Penulisan ini bersifat *deskriptif analitis*, yakni akan menggambarkan secara keseluruhan obyek yang diteliti secara sistematis dengan menganalisis data-data yang diperoleh. Dalam penelitian ini digunakan bahan pustaka yang berupa data sekunder sebagai sumber utamanya. Data sekunder mencakup: (1) bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mulai dari UUD NRI Tahun 1945 dan peraturan terkait lainnya; (2) bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; (3) bahan hukum tersier, yaitu yang memberikan petunjuk bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, buku saku, agenda resmi, dan sebagainya².

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yang diperoleh melalui penelusuran manual maupun elektronik berupa

¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet. v, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001. hal. 13-15.

² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982. hal. 52.

peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal serta koran atau majalah, dan juga data internet yang terkait.

Seluruh data yang berhasil dikumpulkan kemudian disortir dan diklasifikasikan, kemudian disusun melalui susunan yang komprehensif. Proses analisa diawali dari premis-premis yang berupa norma hukum positif yang diketahui dan berakhir pada analisa dengan menggunakan asas-asas hukum, doktrin-doktrin serta teori-teori.

BAB II

KERANGKA TEORI

A. Konstitusionalitas Undang-Undang

Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi kewenangan MK merupakan wujud prinsip atau asas konstitusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Kewenangan pengujian undang-undang menimbulkan sebuah kewenangan yang *mutatis mutandis* (dengan sendirinya) ada, yaitu kewenangan menafsirkan konstitusi. Apabila dalam konstitusi tidak terdapat ketentuan yang eksplisit mengenai kewenangan menafsir konstitusi kepada lembaga negara yang diberikan kewenangan *constitutional review*, maka harus dipahami bahwa kewenangan menafsirkan konstitusi menyertai kewenangan *constitutional review* tersebut. Oleh sebab itu, sering dinyatakan bahwa *Constitutional Court* itu merupakan “*the guardian of constitution and the sole interpreting of constitution*”, disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutuskan apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak.³

Kewenangan menafsirkan itu sesungguhnya timbul dari sebuah tafsir Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945 bahwa “*Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap UUD*” sebagai ketentuan pemberian kewenangan *constitutional review* kepada MK, ketentuan tersebut tidak mengandung kewenangan MK untuk melakukan penafsiran terhadap konstitusi, namun sangatlah tidak mungkin dapat melakukan penilaian pertentangan norma sebuah undang-undang apabila tidak menggunakan penafsiran konstitusi, dalam hal ini MK sebagai penafsir sah terhadap

³ Tanto Lailam, Jurnal Media Hukum Vol. 21 No. 1 Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

undang-undang dasar atau konstitusi (*the legitimate interpreter of the constitution*).

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, salah satu kewenangan dari MK adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang menjadi kewenangan MK tersebut merupakan wujud dari prinsip atau asas konstiusionalitas undang-undang (*constitutionality of law*) yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Menurut Sri Soemantri, dalam praktiknya dikenal adanya dua macam hak menguji yaitu⁴:

a. Hak menguji formil (*formale toetsingsrecht*)

Hak menguji formil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk legislatif seperti undang-undang misalnya terjelma melalui cara-cara (*procedure*) sebagaimana telah ditentukan atau diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Dalam pengujian formal ini tampak jelas bahwa yang dinilai atau diuji adalah tata cara (*procedure*) pembentukan suatu undang-undang, apakah sesuai ataukah tidak dengan yang telah ditentukan atau digariskan dalam peraturan perundang-undangan.

b. Hak menguji material (*materiele toetsingsrecht*)

Hak menguji material adalah suatu wewenang untuk menyelidiki dan kemudian menilai, apakah suatu peraturan perundang-undangan isinya sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya serta apakah suatu kekuasaan tertentu (*verordenende macht*) berhak mengeluarkan suatu peraturan tertentu. Hak menguji material ini berkenaan dengan isi dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya. Jika suatu undang-undang dilihat dari isinya bertentangan dengan

⁴ Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, Bandung; Alumni, 1997, hal. 6-11.

undang-undang dasar maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak mempunyai daya mengikat.

Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, dalam praktiknya dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut *norm control mechanism*. Ketiganya sama-sama merupakan bentuk norma hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan hukum yaitu keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*), keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*), dan keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis. Mekanisme pengujian norma hukum ini dapat dilakukan dengan mekanisme pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan yang dikenal dengan istilah *judicial review*. Terdapat beberapa jenis pengujian yaitu *legislative review* (pengujian tersebut diberikan kepada parlemen), *executive review* (pengujian tersebut diberikan kepada pemerintah), dan *judicial review* (pengujian yang diberikan kepada lembaga peradilan).⁵ Ketiga bentuk norma hukum ada yang merupakan individual and *concret norms*, dan ada pula yang merupakan *general and abstract norms*. Vonis dan *beschikking* selalu bersifat *individual and concrete*⁶ sedangkan jika yang diuji normanya bersifat umum dan abstrak maka norma yang diuji itu adalah produk *regeling*. Pengujian norma hukum yang bersifat konkret dan individual termasuk dalam lingkup peradilan tata usaha negara.⁷

Dalam pengujian undang-undang, terdapat dua istilah yakni *judicial review* dan *constitutional review*. *Constitutional review* yang dapat diartikan sebagai pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar yang pada saat ini menjadi kewenangan MK, *judicial review* dapat diartikan sebagai pengujian peraturan perundang-undangan di bawah

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hal. 1-2.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hal. 2.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hal. 7.

undang-undang terhadap undang-undang yang pada saat ini dilakukan oleh Mahkamah Agung.⁸

Pada dasarnya banyak yang menyamakan istilah *judicial review* dan *constitutional review*, padahal kedua istilah ini berbeda. Jika *constitutional review* maka ukuran pengujiannya dilakukan dengan menggunakan konstitusi sebagai alat ukur, namun jika norma yang diujikan tersebut menggunakan batu ujinya adalah undang-undang maka dapat dikatakan sebagai *judicial review*.⁹ Konsep *constitutional review* berkembang dari gagasan modern tentang sistem pemerintahan demokratis yang didasarkan atas ide-ide negara hukum (*rule of law*), prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of power*), serta perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia (*the protection of fundamental rights*). Dalam *constitutional review* terdapat dua tugas pokok yakni¹⁰:

- a. Untuk menjamin berfungsinya sistem demokrasi dalam hubungan perimbangan peran atau *interplay* antar cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dengan perkataan lain *constitutional review* dimaksudkan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh satu cabang kekuasaan lainnya; dan
- b. Untuk melindungi setiap individu warga negara dari penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga negara yang merugikan hak fundamental warga negara yang dijamin dalam konstitusi.

Dengan adanya keberadaan MK juga telah menciptakan pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan yang memungkinkan adanya proses saling mengawasi dan saling mengimbangi di antara cabang-cabang kekuasaan negara yang ada atau lazim disebut dengan mekanisme *checks and balances*. Hal itu tampak terutama dari salah satu kewenangan yang dilimpahkan kepada MK untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dengan demikian, esensi dari produk putusan MK dalam menguji undang-undang terhadap UUD NRI

⁸ Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hal 64-65.

⁹ Jimly Assiddiqie, *Op.Cit.*, hal 7.

¹⁰ Jimly Assiddiqie, *Ibid.*, hal 8-9.

Tahun 1945 ditempatkan dalam bingkai mekanisme *check and balances* antara lembaga negara. Hubungan untuk saling mengontrol ini, pada akhirnya dimaksudkan untuk melahirkan suatu produk hukum yang adil dan betul-betul berorientasi pada kepentingan rakyat. Sehingga, pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 dapat juga dilihat sebagai bagian dari koreksi terhadap produk yang dihasilkan oleh DPR RI dan Presiden.

B. Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat

Mahkamah Konstitusi yang diadopsi dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki dua fungsi ideal yaitu MK dikonstruksikan sebagai pengawal konstitusi dan berfungsi untuk menjamin, mendorong, mengarahkan, membimbing, dan memastikan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh penyelenggara negara agar nilai-nilai yang terkandung didalamnya dijalankan dengan benar dan bertanggung jawab; dan MK harus bertindak sebagai penafsir karena MK dikonstruksikan sebagai lembaga tertinggi penafsir UUD NRI Tahun 1945. Melalui fungsi ini maka MK dapat menutupi segala kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya maka MK diberikan kewenangan untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945; memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945; memutus pembubaran partai politik; memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan 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 tercantum dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi), Pasal 29 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman).

Dari uraian di atas maka diketahui bahwa sifat dari putusan MK yaitu final yang artinya bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan MK dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).¹¹ Konsep ini mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni secara sederhana dan cepat sebagaimana diuraikan dalam penjelasan UU Mahkamah Konstitusi yang secara utuh menjelaskan bahwa MK dalam menyelenggarakan peradilan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tetap mengacu pada prinsip penyelenggaraan kekuasaan kehakiman yakni dilakukan secara sederhana dan cepat. Putusan MK yang final dan mengikat tersebut, tidak dapat dilepaskan dengan asas *erga omnes* yang diartikan dengan mengikat secara umum dan juga mengikat terhadap obyek sengketa. Apabila suatu peraturan perundang-undangan oleh hakim menyatakan tidak sah, karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, berarti peraturan perundang-undangan tersebut berakibat menjadi batal dan tidak sah untuk mengikat setiap orang.¹²

Secara harfiah, putusan MK yang bersifat final dan mengikat memiliki makna hukum tersendiri. Frasa "*final*" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai "terakhir dalam rangkaian pemeriksaan" sedangkan frasa mengikat diartikan sebagai "*mengeratkan*", "*menyatukan*". Bertolak dari arti harfiah ini maka frasa final dan frasa mengikat, saling terkait sama seperti dua sisi mata uang artinya dari suatu proses pemeriksaan telah memiliki kekuatan mengeratkan atau menyatukan semua kehendak dan tidak dapat dibantah lagi. Makna harfiah di atas, bila dikaitkan dengan sifat final dan

¹¹ Penjelasan Pasal 10 ayat (1) UU Mahkamah Kontitusi.

¹² S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997, hal. 211.

mengikat dari putusan MK artinya telah tertutup segala kemungkinan untuk menempuh upaya hukum. Tatkala putusan tersebut diucapkan dalam sidang pleno, maka ketika itu lahir kekuatan mengikat (*verbindende kracht*).¹³

Secara substansial makna hukum dari putusan MK yang final dan mengikat dibagi dalam beberapa bagian yaitu:

- a. Menjaga konstitusi (*The Guardian of Constitution*), menafsirkan konstitusi (*The Interpreter of Constitution*), menjaga demokrasi, menjaga persamaan di mata hukum, dan koreksi terhadap undang-undang. Kehadiran MK dalam sistem ketatanegaraan tidak lain berperan sebagai pengawal konstitusi (*The Guardian of Constitution*), agar konstitusi selalu dijadikan landasan dan dijalankan secara konsisten oleh setiap komponen negara dan masyarakat. MK berfungsi mengawal dan menjaga agar konstitusi ditaati dan dilaksanakan secara konsisten, serta mendorong dan mengarahkan proses demokratisasi berdasarkan konstitusi. Dengan adanya MK, proses penjaminan demokrasi yang konstitusional diharapkan dapat diwujudkan melalui proses penjabaran dari empat kewenangan konstitusional (*constitutionally entrusted powers*) dan satu kewajiban (*constitutional obligation*). MK bertugas melakukan penyelesaian persengketaan yang bersifat konstitusional secara demokratis.¹⁴

Putusan-putusan yang final dan mengikat yang ditafsirkan sesuai dengan konstitusi sebagai hukum tertinggi, dimana pelaksanaannya harus bertanggungjawab, sesuai dengan kehendak rakyat (konstitusi untuk rakyat bukan rakyat untuk konstitusi), dan cita-cita demokrasi, yakni kebebasan dan persamaan (keadilan). Artinya MK tidak hanya sebagai penafsir melalui putusan-putusannya melainkan juga sebagai korektor yang aplikasinya yang tercermin dalam undang-undang yang dibuat oleh DPR dan Presiden dengan batu uji konstitusi melalui interpretasinya dengan kritis dan dinamis. Putusan

¹³ Malik, *Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*, Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No.1 April 2009, hal 82.

¹⁴ Malik, *Ibid*, hal 83.

MK yang final dan mengikat merupakan refleksi dari fungsinya sebagai penjaga konstitusi, penjaga demokrasi, penjaga persamaan dimata hukum, penafsir konstitusi dan korektor undang-undang agar disesuaikan dengan UUD NRI Tahun 1945.¹⁵

b. Membumikan prinsip-prinsip negara hukum;

Filosofi negara hukum adalah negara melaksanakan kekuasaannya, tunduk terhadap pengawasan hukum. Artinya ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi).

MK sebagai lembaga pengawas tertinggi, tatkala putusannya yang final dan mengikat, makna hukumnya adalah membumikan negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila sebagaimana dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon. Dimana, melalui putusan MK mengadili dan memutus hal-hal yang berkaitan dengan kewenangan atribusi yang diberikan kepadanya untuk menjaga, keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.¹⁶

c. Membangun sebuah penegakan hukum

Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan yaitu kepastian hukum (*rechissicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*).¹⁷ Selanjutnya ditegaskan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib, karena hukum bertugas menciptakan kepastian hukum karena bertujuan untuk ketertiban masyarakat.¹⁸ Putusan MK yang final dan

¹⁵ *Ibid.*, hal 84.

¹⁶ *Ibid.*, hal 85.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996, hal. 140.

¹⁸ *Ibid.*

mengikat dapat dimaknai sebagai penegakan hukum tata negara. Khususnya menyangkut pengontrolan terhadap produk politik yaitu undang-undang yang selama ini tidak ada lembaga yang dapat mengontrolnya. Pada sisi lain, juga dapat menegakkan hukum dimana memutuskan tentang benar salahnya Presiden atau Wakil Presiden yang dituduh oleh DPR bahwa melakukan perbuatan melanggar hukum. Demikian juga dapat memutuskan tentang sengketa-sengketa khusus yang merupakan kewenangannya termasuk memutuskan untuk membubarkan partai politik. Dengan demikian, hal ini sangat diharapkan sebagai wujud perlindungan hak-hak masyarakat dan juga menempatkan semua orang sama di mata hukum (*equality before the law*).¹⁹

d. Perekayasa Hukum²⁰

Putusan MK yang final dan mengikat (*final* dan *binding*) merupakan suatu bentuk rekayasa hukum. Frasa “rekayasa” diartikan sebagai penerapan kaidah-kaidah ilmu dalam pelaksanaan seperti perancangan, pembuatan konstruksi, serta pengoperasian kerangka, peralatan, dan sistem yang ekonomis dan efisien.

Putusan MK yang final dan mengikat sebagai sebuah bentuk rekayasa hukum yang diwujudkan dalam bentuk norma atau kaidah yang sifatnya membolehkan, menganjurkan, melarang, memerintahkan untuk berbuat atau tidak berbuat. Nilai mengikat dari putusan MK yang final adalah sama dengan nilai mengikat dan sebuah undang-undang hasil produk politik, yang berfungsi sebagai alat rekayasa sosial politik, alat kontrol terhadap masyarakat dan penguasa serta memberikan perlindungan hukum terhadap seluruh komponen bangsa.

¹⁹ Malik, *Op.Cit.*, hal 87.

²⁰ Ibid.

C. Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan dalam peradilan merupakan perbuatan hakim sebagai pejabat negara berwenang yang diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum dan dibuat secara tertulis untuk mengakhiri sengketa yang dihadapkan para pihak kepadanya. Sebagai perbuatan hukum yang akan menyelesaikan sengketa yang dihadapkan kepadanya, maka putusan hakim tersebut merupakan tindakan negara di mana kewenangannya dilimpahkan kepada hakim baik berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 maupun undang-undang.²¹

Dari sudut pandang hukum tata negara, putusan MK termasuk dalam keputusan negara yang mengandung norma hukum sama halnya dengan putusan pembentuk undang-undang yang bersifat pengaturan (*regeling*). Putusan MK dapat membatalkan suatu undang-undang atau materi muatan dalam undang-undang, sedangkan pembentuk undang-undang menciptakan norma hukum dalam bentuk materi muatan dalam suatu undang-undang.²²

Putusan MK terutama dalam pengujian undang-undang kebanyakan jenisnya adalah bersifat *declaratoir constitutief*. Artinya putusan MK tersebut menciptakan atau meniadakan satu keadaan hukum baru atau membentuk hukum baru sebagai *negative legislature*.²³ Hal lain yang perlu dicermati lebih lanjut adalah adanya putusan MK yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) maupun inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Varian putusan MK tersebut merupakan putusan yang menyatakan bahwa suatu ketentuan undang-undang tidak bertentangan dengan konstitusi dengan memberikan persyaratan pemaknaan dan keharusan kepada lembaga negara dalam pelaksanaan suatu ketentuan undang-undang untuk memperhatikan penafsiran MK atas konstitusionalitas ketentuan

²¹ *Ibid.* hal. 201.

²² Jimly Asshidqie dalam Ronny SH Bako, dkk, *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2009, hal. 3.

²³ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2012, hal. 212.

undang-undang yang sudah diuji tersebut.²⁴ Dengan demikian, terdapat penafsiran sendiri dari MK agar suatu norma undang-undang tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi sejak diucapkan di hadapan sidang terbuka untuk umum dapat mempunyai 3 (tiga) kekuatan, yaitu:²⁵

1. Kekuatan mengikat

Kekuatan mengikat putusan MK berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berperkara (*interpartes*), yaitu pemohon, pemerintah, DPR/DPD, ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki proses perkara, tetapi juga putusan tersebut mengikat bagi semua orang, lembaga negara, dan badan hukum dalam wilayah republik Indonesia.

Putusan tersebut berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Dengan demikian, Hakim MK dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan pada semua orang.

2. Kekuatan pembuktian

Dalam perkara konstitusi yang putusannya bersifat *erga omnes*, maka permohonan pengujian yang menyangkut materi yang sama yang sudah pernah diputus tidak dapat lagi diajukan untuk diuji oleh siapapun. Putusan MK yang telah berkekuatan hukum tetap demikian dapat digunakan sebagai alat bukti dengan kekuatan pasti secara positif bahwa apa yang diputus oleh hakim itu dianggap telah benar. Selain itu, pembuktian sebaliknya tidak diperkenankan.

3. Kekuatan eksekutorial

Putusan MK berlaku sebagai undang-undang dan tidak memerlukan perubahan yang harus dilakukan dengan amandemen atas undang-undang yang bagian tertentu dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

²⁴ Mahfud MD, *Problematisa Putusan MK yang Bersifat Positive Legislature*, pengantar dalam buku Martitah, *Mahkamah Konstitusi dari Negative Legislature ke Positive Legislature*.

²⁵ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2012, hal. 214-216.

Eksekusi putusan MK telah dianggap terwujud dengan pengumuman putusan tersebut dalam Berita Negara sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 57 ayat (3) UU Mahkamah Konstitusi.

Akibat hukum yang timbul dari satu putusan hakim jika menyangkut pengujian terhadap undang-undang diatur dalam Pasal 58 UU Mahkamah Konstitusi, yang pada intinya menyatakan undang-undang yang diuji tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan ini juga berarti bahwa putusan hakim MK yang menyatakan satu undang-undang bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat tidak boleh berlaku surut.²⁶

²⁶ *Ibid.* hal. 218.

BAB III

ANALISIS DAN EVALUASI UNDANG-UNDANG

A. Analisis Undang-Undang

1. Pendapat Hukum MK dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020

Dalam perkara ini, Pemohon mengajukan permohonan pengujian ketentuan Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu karena:²⁷

1. Bahwa menurut Pemohon dengan adanya pemberlakuan kembali verifikasi terhadap Pemohon bertentangan dengan asas kepastian hukum yang adil karena kekuatan hasil audit investigatif menjadi tidak bermakna dan merugikan kepentingan hukum Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945;
2. Bahwa dengan adanya proses verifikasi yang diikuti oleh Pemohon telah membutuhkan banyak biaya yang amat besar, karena Pemohon harus menghadirkan setidaknya 1000 (seribu) anggota Pemohon atau 1/1000 dari jumlah penduduk di 75% Kabupaten/Kota dari seluruh provinsi. Dengan demikian proses verifikasi tersebut menurut Pemohon sangat melelahkan karena tidak mudah mengatur jadwal 1000 (seribu) orang tersebut agar bisa hadir ketika KPU melakukan proses verifikasi.
3. Bahwa selain itu menurut Pemohon hal yang sangat menyulitkan Pemohon adalah keharusan menghadirkan susunan pengurus lengkap dengan struktur minimal Ketua, Sekretaris, Bendahara. Karena terkadang salah satu dari pengurus tersebut berhalangan hadir disebabkan sesuatu dan lain hal sehingga proses verifikasi harus diulang kembali. Ditambah lagi dengan adanya keharusan menyertakan sedikitnya 30% pengurus perempuan dalam proses

²⁷ Lihat Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 bagian [3.5], nomor 2, hal. 44-45.

verifikasi yang terkadang beberapa pengurus perempuan berhalangan hadir sehingga proses verifikasi menjadi tertunda;

4. Bahwa menurut Pemohon Pasal 173 ayat (1) UU 7/2017 mengharuskan Pemohon untuk mengikuti kembali proses verifikasi yang sangat melelahkan dan berbiaya besar jika ingin kembali mengikuti Pemilu di masa yang akan datang dan hal tersebut sangat merugikan Pemohon.

Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan bahwa bahwa persyaratan untuk menjadi partai politik peserta Pemilu sebagaimana diuraikan di atas, merupakan ujian yang cukup berat. Sebab, partai politik peserta Pemilu merefleksikan aspirasi rakyat dalam skala besar dan bersifat nasional (terkecuali partai politik lokal di Provinsi Aceh). Oleh karena itu, struktur kepengurusan partai politik harus berada di seluruh provinsi (skala nasional), memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan, memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan, mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu dan persyaratan lainnya.²⁸

Tantangannya tidak selesai sampai di situ, setelah menjadi peserta Pemilu pada Pemilu serentak 2019, ada partai politik yang lolos *Parliamentary Threshold* sehingga memiliki wakil di DPR dan ada pula partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* sehingga tidak memiliki wakil di DPR, tetapi boleh jadi memiliki wakil di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan ada pula partai politik peserta Pemilu yang tidak memiliki wakilnya baik di tingkat DPR maupun di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Melihat dinamika dan perkembangan capaian perolehan suara dan tingkat keterwakilan suatu partai politik pada suatu kontestasi Pemilu, maka pertanyaannya adalah apakah adil ketiga varian capaian

²⁸ *Ibid.*, bagian [3.17], hal. 62.

perolehan suara dan tingkat keterwakilan suatu partai politik disamakan dengan partai politik baru yang akan menjadi peserta Pemilu pada “verifikasi” kontestasi Pemilu selanjutnya?²⁹

Dalam perspektif keadilan, hal ini tidak dapat dikatakan adil karena esensi keadilan adalah memperlakukan sama terhadap sesuatu yang seharusnya diperlakukan sama dan memperlakukan berbeda terhadap sesuatu yang seharusnya diperlakukan berbeda. Memperlakukan verifikasi secara sama terhadap semua partai politik peserta Pemilu, baik partai politik peserta Pemilu pada Pemilu sebelumnya maupun partai politik baru merupakan suatu ketidakadilan.³⁰

Oleh karena itu, terhadap partai politik yang lolos/memenuhi ketentuan *Parliamentary Threshold* tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan *Parliamentary Threshold*, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru. Dengan demikian Pasal 173 ayat (1) UU 7/2017 yang menyatakan, “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang lulus verifikasi oleh KPU” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan *Parliamentary Threshold*, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”. Dengan demikian berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, permohonan Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian.³¹

2. Pendapat Hukum MK dalam Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021

Dalam perkara ini, Pemohon mengajukan permohonan pengujian Pasal 458 ayat (13) terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (5), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Menurut para Pemohon sifat putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat telah membuat kelembagaan DKPP menjadi *superior* atas penyelenggaraan Pemilu lainnya, hilangnya mekanisme *check and balances* DKPP, dan *abuse of power* DKPP telah mendistorsi kemandirian penyelenggaraan Pemilu yang mengakibatkan potensi pelanggaran atas asas jujur dan adil yang dapat bermuara kepada berkurangnya kredibilitas penyelenggaraan pemilu dalam melindungi hak asasi manusia berupa hak pilih dan hak memilih. Sifat final dan mengikat putusan DKPP juga telah menimbulkan kerancuan dalam perspektif hukum administrasi negara, persepektif konsep etika dan perspektif konsep hukum.³²

Mahkamah dalam pertimbangannya menyatakan bahwa timbulnya permasalahan para Pemohon terdapat pada frasa “final dan mengikat” didalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 yang dalam penjelasannya dinyatakan “cukup jelas”, telah menyebabkan Putusan DKPP tidak dapat ditafsir lain oleh Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, dan Bawaslu, sehingga putusan DKPP telah menimbulkan akibat hukum. Berdasarkan hal tersebut DKPP menafsirkan bahwa putusan DKPP tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun termasuk diuji ke peradilan TUN. Hal tersebut

³¹ *Ibid.*, hal.62-63.

³² Lihat Putusan MK Nomor 38/PUU-XI/2013 poin 88 hal. 50-51.

menurut para Pemohon tidak sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-XI/2013 dan menyebabkan DKPP menjadi lembaga yang *superior* karena tidak memiliki mekanisme *check and balances*.³³

Mahkamah berpendapat bahwa meskipun Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 mengatur norma yang sama dengan Pasal 112 ayat (12) UU 15/2012, namun jika mendasar pada Pasal 60 UU MK *juncto* Pasal 78 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang menyatakan bahwa terhadap materi muatan ayat, pasal dan/atau bagian dalam undang-undang yang telah diuji, tidak dapat dimohonkan pengujian kembali, kecuali jika materi muatan dalam UUD 1945 yg dijadikan dasar pengujian berbeda.

Mahkamah menegaskan pendirinya bahwa DKPP bukanlah lembaga peradilan dan DKPP sebagaimana KPU dan Bawaslu merupakan penyelenggara Pemilu yang memiliki kedudukan setara yang mempunyai kedudukan yang sederajat dan tidak ada satu di antaranya mempunyai kedudukan yang lebih superior. Bahwa frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU 7/2017 dimaksudkan mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/Kota, dan Bawaslu merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di Peradilan TUN. Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota, dan Bawaslu harus melaksanakan Putusan DKPP tersebut dan keputusan yang dikeluarkan oleh lembaga yang menindaklanjuti putusan DKPP tersebut dapat dijadikan objek gugatan oleh pihak yang tidak menerima putusan DKPP dimaksud dengan mengajukan gugatan pada peradilan TUN.

³³ *Ibid*, hal. 142

3. Akibat Hukum Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020

Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir constitutief*. *Declaratoir* merupakan putusan dimana hakim hanya menyatakan apa yang menjadi hukum, tidak melakukan penghukuman. *Constitutief* merupakan suatu putusan yang menyatakan tentang ketiadaan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru (revisi undang-undang menyesuaikan putusan MK). Kekuatan mengikat putusan MK mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah NKRI. Putusan MK berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang/negative legislator yang putusannya bersifat *erga omnes*.

Putusan MK berisikan pernyataan apa yang menjadi hukum dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan suatu keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian undang-undang atau *judicial review*, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Pada saat bersamaan, putusan ini meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru (*constitutief*).

Terhadap permohonan Pemohon tersebut, Majelis Hakim Konstitusi memberikan putusan dengan mengabulkan permohonan Pemohon sebagian. MK memutuskan bahwa Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU”, bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi

ketentuan *Parliamentary Threshold*, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”.

Putusan MK tersebut telah menimbulkan implikasi yuridis yaitu apabila dalam rumusan asli Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu sebelum adanya putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 maka baik partai politik yang telah lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 maupun tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) sama-sama akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi. Hal ini kembali dikuatkan dengan adanya Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 yang membatalkan frasa “telah ditetapkan” dalam Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu dan juga membatalkan Pasal 173 ayat (3) UU Pemilu yang menyatakan, “Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diverifikasi ulang dan ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu.” Artinya Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 menghendaki agar apapun status dari partai politik (lolos atau tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada pemilu sebelumnya) maka akan dikenakan verifikasi administrasi dan faktual sekaligus, tanpa membedakan.

Akan tetapi, Putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 justru sebaliknya, sangat menguntungkan bagi partai politik yang pada Pemilu 2019 telah lolos *Parliamentary Threshold* hanya cukup melakukan verifikasi administrasi saja. Sementara bagi partai politik yang tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi. Putusan MK a quo sangat menguntungkan

bagi partai-partai politik besar yang sudah memiliki wakil di DPR, karena partai-partai besar ini tidak perlu mengeluarkan biaya cukup besar lagi untuk proses verifikasi faktual. Sementara bagi partai-partai kecil yang baru ataupun pada Pemilu 2019 tidak lolos *Parliamentary Threshold*, justru masih dibebani dengan beban biaya verifikasi faktual yang sangat menyita.

Sebenarnya amar Putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 juga merupakan putusan yang bersifat ultra petita (lebih dari yang diminta oleh Pemohon). Pemohon selaku perwakilan Partai Garuda yang tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 dalam petitumnya justru meminta agar MK “Menyatakan ketentuan Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai Partai yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 tidak diverifikasi kembali untuk Pemilu selanjutnya.” Artinya Pemohon dalam permohonan ini meminta bahwa partai politik yang tidak memerlukan verifikasi faktual adalah partai yang telah lolos verifikasi pada Pemilu 2019. Akan tetapi, MK justru memutuskan bahwa partai politik yang tidak memerlukan verifikasi faktual adalah partai yang telah lulus *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019, yang artinya syarat ini hanya dapat dipenuhi oleh partai-partai besar yang telah lolos dalam memiliki perwakilan di DPR saja.

Dalam Putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang dapat menjadi catatan bagi amar putusan *a quo*. Pertama, sebenarnya Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu masih relevan untuk dipertahankan karena sebagai perwujudan dari penyederhanaan partai politik yang pada akhirnya akan memperkuat sistem presidensiil. Kedua, amar putusan *a quo* akan mengeliminir peran KPU untuk melakukan verifikasi faktual. Ketiga, terhadap batu uji Pasal 29H ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya hanya ditujukan kepada orang yang memiliki hambatan sehingga membutuhkan *affirmative action*, sementara dalam hal ini partai

politik tidak sampai kehilangan haknya untuk mencapai persamaan dengan partai politik lain. Keempat, putusan a quo dianggap mendeligitimasi Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 yang amar putusannya menyamakan proses verifikasi administrasi dan faktual bagi semua partai politik.

4. Akibat Hukum Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021

Secara umum putusan MK bersifat *declaratoir constitutief*. *Declaratoir* merupakan putusan dimana hakim hanya menyatakan apa yang menjadi hukum, tidak melakukan penghukuman. *Constitutief* merupakan suatu putusan yang menyatakan tentang ketiadaan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum dan/atau menciptakan suatu keadaan hukum yang baru (revisi undang-undang menyesuaikan putusan MK). Kekuatan mengikat putusan MK mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah NKRI. Putusan MK berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang/*negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*.

Putusan MK berisikan pernyataan apa yang menjadi hukum dan sekaligus dapat meniadakan keadaan hukum dan menciptakan suatu keadaan hukum baru. Dalam perkara pengujian undang-undang atau *judicial review*, putusan yang mengabulkan bersifat *declaratoir* karena menyatakan apa yang menjadi hukum dari suatu norma undang-undang, yaitu bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Pada saat bersamaan, putusan ini meniadakan keadaan hukum berdasarkan norma yang dibatalkan dan menciptakan keadaan hukum baru (*constitutief*).

Terhadap permohonan Pemohon tersebut, Majelis Hakim Konstitusi memberikan putusan dengan mengabulkan permohonan Pemohon sebagian terkait frasa “bersifat final dan mengikat” dalam Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu, sehingga ketentuan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu semakin jelas maksud dan tujuannya sebagaimana

amar putusan. Dengan demikian putusan DKPP yang bersifat final dan mengikat merupakan putusan yang harus dilaksanakan oleh Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu dan putusan tersebut dapat dijadikan objek gugatan di Peradilan TUN.

Putusan MK tersebut telah menimbulkan implikasi yuridis yaitu Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu sepanjang frasa “bersifat final dan mengikat” tidak dapat ditafsirkan sebagai putusan yang berdiri sendiri dan dapat dijadikan objek gugatan di peradilan TUN. Bahwa putusan DKPP merupakan satu kesatuan dari keputusan lembaga yang menindaklanjuti Putusan DKPP sebagai keputusan yang pejabat TUN yang bersifat konkret, individual dan final, yang dapat menjadi objek gugatan Peradilan TUN.

Apabila melihat rumusan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu yang kemudian dinyatakan oleh MK tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN”* maka dipandang tepat bila MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa yang dimaksud frasa *“bersifat final dan mengikat”* dalam Pasal 7 ayat (4) UU Pemilu tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum yang terjadi di tataran pelaksanaan norma dan tidak sejalan dengan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-VI/2013, oleh karenanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021 pada dasarnya memiliki maksud yang sama tetapi lebih menegaskan bahwa Putusan DKPP merupakan satu kesatuan dengan keputusan Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu sebagai tindak lanjut dari Putusan DKPP tersebut yang dapat dijadikan objek gugatan di Pengadilan TUN.

B. Evaluasi Undang-Undang

Istilah penafsiran konstitusi (*constitutional interpretation*) digunakan oleh para ahli hukum tata negara untuk memberikan pengertian tentang cara menafsirkan konstitusi. Penafsiran konstitusi terkait erat dengan ajudikasi, standar, dan metode yang oleh peradilan untuk menjalankan kewenangan *judicial review*. Jimly Ashiddiqie menyatakan bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak pembentuk undang-undang.³⁴

Dalam konteks pengujian norma hukum oleh MK adalah berada pada ranah konstusionalitas norma hukum. Makna konstusionalitas pada dasarnya tidak hanya terbatas pada apa yang tertulis dalam naskah undang-undang dasar. Untuk menafsirkan, menilai, atau menguji konstusionalitas suatu undang-undang terdapat empat indikator penilai, yaitu³⁵ *pertama*, naskah undang-undang dasar yang resmi dan tertulis. *Kedua*, dokumen-dokumen tertulis yang terkait erat dengan naskah undang-undang dasar seperti risalah-risalah, keputusan, dan ketetapan MPR, undang-undang tertentu, dan peraturan tata tertib. *Ketiga*, nilai-nilai konstitusi yang dalam praktik kenegaraan yang telah dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keharusan dan kebiasaan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara. *Keempat*, nilai-nilai yang hidup dalam kesadaran kognitif rakyat serta kenyataan perilaku politik dan hukum warga negara yang dianggap sebagai kebiasaan dan keharusan yang ideal dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.³⁶ Empat hal tersebut merupakan sumber tatanan hukum tata negara yang dapat dijadikan parameter dalam pengujian konstusionalitas suatu undang-undang.

³⁴ Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: Inhilco, 2006, hal. 175.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2005, hal. 8-9.

³⁶ *Ibid.*

Pengujian undang-undang di MK akan menghasilkan suatu putusan yang berisikan pendapat tertulis hakim konstitusi tentang perselisihan penafsiran satu norma atau prinsip yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945. Jika dalam satu amar putusan menyatakan bahwa materi muatan, pasal, ayat, dan/atau bagian dalam salah satu undang-undang ataupun undang-undang secara keseluruhan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, maka materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang yang diuji tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Bunyi putusan yang demikian mengandung arti bahwa ketentuan norma yang termuat dalam satu undang-undang dinyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi. Putusan yang demikian tentunya memiliki implikasi hukum yang luas. Selain memberi kemanfaatan pada para pencari keadilan, sering kali putusan tersebut dinilai berpotensi menyebabkan terjadinya kekosongan hukum³⁷ (*legal vacuum*), kekacauan hukum (*legal disorder*), bahkan politik beli waktu pembentuk undang-undang.³⁸ Oleh karena itu, menurut Maruarar Siahaan, dibutuhkan mekanisme prosedural tentang bagaimana tindak lanjut dari pembatalan pemberlakuan suatu ketentuan tersebut.³⁹ Persoalan yang selalu dikaitkan dengan sulitnya implementasi eksekusi putusan MK adalah sifat putusannya yang final dan mengikat. Oleh karena putusan MK mengikat umum, pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan ketentuan undang-undang yang telah diputus harus melaksanakan putusan tersebut.

Namun demikian, mengingat norma dalam undang-undang adalah satu kesatuan sistem, ada pelaksanaan putusan yang harus melalui tahapan-tahapan tertentu, bergantung pada substansi putusan. Dalam

³⁷ Topane Gayus Lumbuun, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi oleh DPR RI*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No.3 September 2009:498.

³⁸ Refly Harun, *Implementasi Putusan MK terhadap Proses Legislasi dalam Ceramah Perancangan Peraturan Perundang-undangan dengan Tema "Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Proses Legislasi"*, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, Jumat 3 Desember 2010.

³⁹ Maruarar Siahaan, *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2019: 358.

hal ini, terdapat putusan yang dapat dilaksanakan langsung tanpa harus dibuat peraturan yang baru atau perubahan dan ada pula yang memerlukan pengaturan lebih lanjut terlebih dahulu. Tatkala suatu putusan akan langsung efektif berlaku tanpa diperlukan tindak lanjut lebih jauh dalam bentuk kebutuhan implementasi perubahan undang-undang yang diuji, maka putusan ini dapat dikatakan berlaku secara *self-executing*.⁴⁰ Dalam pengertian putusan tersebut terlaksana dengan sendirinya. Hal ini terjadi karena norma yang dinegasikan tersebut mempunyai ciri-ciri tertentu yang sedemikian rupa dapat diperlakukan secara otomatis tanpa perubahan atau perubahan undang-undang yang memuat norma yang diuji dan dinegasikan tersebut, ataupun tanpa memerlukan tindak lanjut dalam bentuk perubahan undang-undang yang diuji tersebut. Secara umum putusan-putusan yang bersifat *self-executing* dapat ditelusuri dari sejumlah putusan MK baik amarnya menyatakan batal (*null and void*) dan tidak berlaku lagi ataupun amarnya terdapat perumusan norma.

Implementasi putusan-putusan MK dapat dilihat dari model putusannya. Implementasi model putusan yang secara hukum membatalkan dan menyatakan tidak berlaku dan model putusan yang merumuskan norma baru bersifat langsung dapat dieksekusi (*self executing*), sedangkan baik model putusan konstitusional bersyarat maupun model putusan inkonstitusional bersyarat tidak dapat secara langsung dieksekusi (*non self executing*).⁴¹

DPR RI dalam menjalankan fungsi pengawasannya, berkewajiban salah satunya menindaklanjuti perubahan undang-undang akibat putusan MK sebagai pelaksanaan fungsi legislasi. Merujuk pada semangat pembentukan UU Pemilu sebagaimana tergambar dalam Konsiderans Menimbang dan Penjelasan Umum UU Pemilu bahwa Pemilu merupakan perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan

⁴⁰ Maruarar Siahaan, *Op.Cit.* hal. 364.

⁴¹ Syukri Asy'ari, dkk., *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hal. 26.

berintegritas demi menjamin konstitensi dan kepastian hukum yang terlaksana secara efektif dan efisien.

Implikasi yuridis dari dibatalkannya Pasal 173 ayat (1) dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 tersebut yaitu baik partai politik yang telah lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 maupun tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) sama-sama akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi. Terhadap pengujian Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu dalam Putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020, maka perlu kiranya **ditindaklanjuti dan dievaluasi** oleh pembentuk undang-undang yang dalam hal ini DPR RI dengan fungsi legislasinya. Hal tersebut mengingat dalam Pasal 10 UU PPP menyebutkan bahwa “*materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi salah satunya **tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi** tersebut dilakukan oleh DPR atau Presiden.*” Dengan demikian, merujuk pada ketentuan tersebut maka DPR sebagai *positive legislator* harus menindaklanjuti hasil putusan MK terhadap Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu. Tindak lanjut atas putusan MK tersebut dimaksudkan agar tidak menimbulkan kekosongan hukum dalam pelaksanaan UU Pemilu ke depan..

Sedangkan implikasi yuridis dari pembatalan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu dalam Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021 tersebut yaitu semakin menegaskan bahwa maksud dari frasa “*bersifat final dan mengikat*” pada putusan DKPP tidak sama dengan final dan mengikat pada umumnya lembaga peradilan, dimana putusan DKPP mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU kabupaten/kota maupun Bawaslu yang melaksanakan Putusan DKPP oleh karenanya mekanisme check and balances terhadap DKPP akan berjalan dengan baik.

Adanya pengujian terhadap Pasal 173 ayat (1) dan Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu tersebut menunjukkan bahwa terdapat kekeliruan dalam melakukan perumusan materi muatan dalam UU Pemilu. Hal ini yang kemudian menunjukkan bahwa Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu belum

sejalan dengan Pasal 5 huruf f UU PPP dan Penjelasannya yang mengatur mengenai asas pembentukan perundang-undangan salah satunya asas kejelasan rumusan. Asas kejelasan rumusan tersebut selengkapnya berbunyi “Yang dimaksud dengan “*asas kejelasan rumusan*” adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-Undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-Undangan, sistematika, **pilihan kata atau istilah**, serta bahasa hukum **yang jelas dan mudah dimengerti** sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.”.

Sehingga, terhadap pengujian Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu melalui Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021, maka perlu kiranya **ditindaklanjuti dan dievaluasi** oleh pembentuk undang-undang yang dalam hal ini DPR RI dengan fungsi legislasinya. Hal tersebut mengingat dalam Pasal 10 UU PPP menyebutkan bahwa “*materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi salah satunya **tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi** tersebut dilakukan oleh DPR atau Presiden.*” Dengan demikian, merujuk pada ketentuan tersebut maka DPR sebagai *positive legislator* harus menindaklanjuti hasil putusan MK terhadap Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu sepanjang frasa “*yang kegiatan usahanya hanya bergerak di bidang perumaha-sakitan*”. Tindak lanjut atas putusan MK tersebut dimaksudkan agar tidak menimbulkan kekosongan hukum dalam pelaksanaan UU Pemilu ke depan.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari pemaparan yang telah diuraikan dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 173 ayat (1) sebelum adanya putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 pada dasarnya mengatur baik partai politik yang telah lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 maupun tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota) sama-sama akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi. Hal ini kembali dikuatkan dengan adanya Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 yang membatalkan frasa “*telah ditetapkan*” dalam Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu dan juga membatalkan Pasal 173 ayat (3) UU Pemilu. Artinya *original intent* dari Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu adalah mengenakan verifikasi administrasi dan faktual sekaligus terhadap semua partai politik, tanpa membedakan.
2. Sementara itu, implikasi yuridis dari Putusan MK No 55/PUU-XVIII/2020 justru sebaliknya, sangat menguntungkan bagi partai politik yang pada Pemilu 2019 telah lolos *Parliamentary Threshold* hanya cukup melakukan verifikasi administrasi saja. Sementara bagi partai politik yang tidak lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu 2019 (hanya memiliki atau tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/ Kabupaten/ Kota) akan dikenakan verifikasi faktual dan verifikasi administrasi.
3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-XIX/2021 pada dasarnya memiliki maksud yang sama Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 31/PUU-VI/2013, tetapi lebih menegaskan bahwa Putusan DKPP merupakan satu kesatuan dengan keputusan Presiden, KPU,

KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu sebagai tindak lanjut dari Putusan DKPP tersebut yang dapat dijadikan objek gugatan di Pengadilan TUN.

B. Rekomendasi

Berdasarkan simpulan yang telah diambil, maka dapat diberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Terhadap Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu yang menyatakan *“Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah lulus verifikasi oleh KPU”*, perlu ditindaklanjuti dan dilakukan perubahan oleh pembentuk undang-undang sebagai akibat dari adanya Putusan MK dalam perkara Nomor 55/PUU-XVIII/2020. Perubahan tersebut dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 harus dimaknai ***“Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru”***. Dengan demikian Pasal 173 ayat (1) UU Pemilu tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagaimana dimaksud dalam amar putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020. Hal tersebut sesuai dengan amanat dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU Pembentukan PUU yang menyatakan bahwa, *“Materui muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi.”* Perubahan terhadap UU Pemilu dituangkan dalam rencana perubahan UU

Pemilu baik dalam daftar kumulatif terbuka maupun dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan.

2. Terhadap Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu perlu ditindaklanjuti dan dilakukan perubahan oleh pembentuk undang-undang sebagai akibat dari adanya Putusan MK dalam perkara Nomor 32/PUU-XIX/2021. Perubahan tersebut dengan merujuk pada Putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021 yakni “Pasal 458 ayat (13) UU Pemilu harus dimaknai **“Putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (10) mengikat bagi Presiden, KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, dan Bawaslu adalah merupakan keputusan pejabat TUN yang bersifat konkret, individual, dan final, yang dapat menjadi objek gugatan di peradilan TUN”**. sehingga pasal-pasal tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagaimana dimaksud dalam amar putusan MK Nomor 32/PUU-XIX/2021. Hal tersebut sesuai dengan amanat dari ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU PPP.
3. Perubahan terhadap UU Pemilu dituangkan dalam rencana perubahan UU Pemilu baik dalam daftar kumulatif terbuka maupun dalam prolegnas prioritas tahunan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta: Inhilco, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Asshidiqie, Jimly dalam Ronny SH Bako, dkk, *Analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asy'ari, Syukri. dkk., *Model dan Implementasi Putusan Mhkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*, Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Pengelolaan Teknologi Informasi dan Komunikasi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Marbun, S.F. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997.
- MD, Mahfud. *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 1996.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, 2012.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1982.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, edisi 1, cet.v, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2001.

Soemantri M., Sri. *Hak Menguji Materiil di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1997.

B. Jurnal

Malik, *Telaah Makna Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi yang Final dan Mengikat*, Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No.1 April 2009.

Lailam, Tanto. Jurnal Media Hukum Vol. 21 No. 1 Juni 2014, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

Lumbuun, Topane Gayus. *Tindak Lanjut Putusan Makamah Konstitusi oleh DPR RI*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 6 No.3 September 2009.

Siahaan, Maruarar. *Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penegakan Hukum Konstitusi*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2019.

C. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.



Copyright@PuspanlakUU2022