

Respons Konstitusional Larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai Pengurus Partai Politik

Constitutional Response Concerning the Prohibition for Regional Representative Council Candidates as Political Party Officials

Pan Mohamad Faiz dan Muhammad Reza Winata

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi

Jl. Medan Merdeka Barat No.6, Jakarta

E-mail: faiz@mkri.id dan muhammad.reza@mkri.id

Naskah diterima: 27/03/2019 revisi: 07/08/2019 disetujui: 20/08/2019

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 30/PUU-XVI/2018 bertanggal 23 Juli 2018 menjadi salah satu putusan penting bagi desain lembaga perwakilan di Indonesia. Dalam Putusan tersebut, MK menyatakan bahwa pengurus partai politik dilarang menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah. Namun, tindak lanjut dari Putusan ini memicu polemik ketatanegaraan. Sebab, terjadi kontradiksi mengenai waktu pemberlakuan larangan tersebut akibat adanya perbedaan pemaknaan terhadap Putusan MK di dalam Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu. MK menyatakan bahwa Putusannya berlaku sejak Pemilu 2019. Akan tetapi, Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu tersebut menyatakan larangan tersebut berlaku setelah Pemilu 2019. Artikel ini mengkaji kontradiksi Putusan-Putusan tersebut dengan menggunakan tiga pisau analisis, yaitu: (1) finalitas putusan; (2) respons terhadap putusan; dan (3) validitas atau keberlakuan norma. Dengan menggunakan doktrin responsivitas terhadap putusan pengadilan dari Tom Ginsburg, artikel ini menyimpulkan bahwa Keputusan KPU yang tetap kukuh memberlakukan larangan bagi pengurus partai politik sebagai calon anggota DPD sejak Pemilu tahun 2019 sesungguhnya merupakan tindakan formal konstitusional karena telah mengikuti (*comply*) penafsiran konstitusional yang terkandung dalam Putusan MK. Di lain

sisi, tindakan KPU juga merupakan bentuk yang sekaligus mengabaikan (*ignore*) Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu. Meskipun demikian, respons KPU tersebut dapat dibenarkan karena Putusan MK memiliki objek dan dasar pengujian lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga memiliki validitas hukum lebih tinggi dari Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu. Dengan demikian, tindakan KPU yang konsisten mengikuti Putusan MK tersebut merupakan respons konstitusional yang memiliki justifikasi hukum dan konstitusi, sebagaimana juga dikuatkan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), baik secara hukum maupun etik.

Kata Kunci: Calon Anggota DPD, Komisi Pemilihan Umum, Mahkamah Konstitusi, Partai Politik, Respon Konstitusional.

Abstract

The Decision of the Constitutional Court Number 30/PUU-XVI/2018 on 23 July 2018 is one of the important decisions concerning the constitutional design of parliament in Indonesia. The Constitutional Court decided that political party officials and functionaries are banned from running as the Regional Representative Council candidates. Nonetheless, the implementation of the decision has triggered a political polemic because there is a contradiction concerning the timing of the prohibition due to different interpretations towards the Constitutional Court Decision in the Supreme Court Decision Number 64/P/HUM/2018, the Administrative Court Decision Number 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT and the Election Supervisory Body Decision Number 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018. The Constitutional Court explicitly stated that its decision must be implemented since the 2019 General Election. However, the Supreme Court Decision, the Administrative Court Decision, and the Election Supervisory Body Decision decided that the prohibition shall be applied after the 2019 General Election. This article examines the contradictions between those decisions using three different approaches, namely: (1) finality of decision; (2) response to decision; and (3) validity or the applicability of norms. Based on the responsiveness doctrine to the court decisions introduced by Tom Ginsburg, this article concludes that the General Election Commission decision that strongly holds its standing to ban political party officials and functionaries from running as the Regional Representative Council candidates since the 2019 General Election is a formally constitutional decision because it has complied with the constitutional interpretation contained in the Constitutional Court Decision. On the other hand, the General Election Commission decision has also ignored the Supreme Court Decision, the Administrative Court Decision, and the Election Supervisory Body Decision. Nevertheless, the General Election Commission's response is appropriate because the Constitutional Court Decision has an object and a constitutional ground of judicial review that are higher in the hierarchy of laws and regulations in Indonesia. Therefore, the validity and the legal effect of the Constitutional Court Decision are also higher

compared to the Supreme Court Decision, the Administrative Court Decision, or the Election Supervisory Body Decision. Thus, the General Election Commission decision that consistently complied with the Constitutional Court decision is a constitutional response that can be justified.

Keywords: *Constitutional Court, Constitutional Response, General Election Commission, Political Party, Regional Representative Council Candidates*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Reformasi hukum yang terjadi melalui amendemen Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) pada tahun 1999-2002 merupakan momentum rekonstruksi norma yang diatur dalam konstitusi. Perubahan materi muatan penting pada pembaruan konstitusi ini dilakukan melalui penataan kembali struktur, kewenangan, dan hubungan lembaga-lembaga negara dalam desain UUD 1945.¹ Salah satu lembaga negara baru dari perubahan konstitusi yang berfungsi merepresentasikan aspirasi dan kepentingan rakyat adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagaimana diatur dalam Bab VIIA Pasal 22C dan Pasal 22D UUD 1945.

Pembentukan DPD bertujuan untuk mereformasi struktur lembaga perwakilan di Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*).² Lembaga legislasi ini terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPD) yang mencerminkan prinsip representasi daerah (*regional representation*) dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mencerminkan representasi politik (*political representation*).³ Lembaga perwakilan seperti DPD merupakan pengejawantahan dari sila ke-4 Pancasila, yaitu “*Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Lembaga negara ini sesungguhnya merupakan representasi dari kehendak rakyat dalam penyelenggaraan negara hukum yang demokratis.

¹ Jimly Asshiddiqie, “Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional”, Sambutan pada pembukaan Seminar Pengkajian Hukum Nasional (SPHN), Komisi Hukum Nasional (KHN), Jakarta, 21 November 2005, h. 22.

² Dalam beberapa referensi, terdapat pula pandangan yang menyatakan bahwa lembaga legislatif di Indonesia menganut trikameral atau tiga kamar. Misalnya pandangan dari Jimly Asshiddiqie yang menyatakan bahwa MPR adalah lembaga yang berdiri sendiri di luar DPR dan DPD. Lihat lebih lanjut Jimly Asshiddiqie, “Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945”, Makalah pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli 2003, h. 17.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h. 138-138.

Anggota DPD sebagai perwakilan rakyat haruslah dipilih secara demokratis yang merepresentasikan kehendak konstituennya. Secara konseptual, DPD mewakili rakyat dalam konteks kedaerahan dengan orientasi kepentingan daerah. Sementara itu, DPR mewakili rakyat pada konteks umum dengan orientasi kepentingan nasional, sehingga prosedur pemilihan kedua anggota institusi negara ini haruslah berbeda.⁴ Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat dengan memilih tokoh di daerah, sedangkan anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui kelembagaan partai politik yang bersifat nasional. Akan tetapi, pada tingkat undang-undang belum terdapat persyaratan yang tegas dalam membedakan keanggotaan calon anggota DPD dan DPR.

Pasal 182 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) telah mengatur mengenai persyaratan menjadi anggota DPD. Salah satu persyaratannya diatur dalam Pasal 182 huruf l UU Pemilu yang menyatakan:

“l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dikarenakan UU ini tidak mengatur secara eksplisit larangan bagi anggota atau calon anggota DPD sebagai anggota atau pengurus partai politik, maka banyak anggota DPD yang menjadi anggota ataupun pengurus di partai politik. Pada akhir 2017, terdapat 78 dari 132 anggota DPD (60%) yang berafiliasi ke dalam partai politik yang sebagian di antaranya merupakan pengurus aktif partai politik di tingkat pusat.⁵

Banyaknya anggota DPD yang berafiliasi dan menjadi pengurus partai politik ini telah memunculkan kekhawatiran dan diskursus publik, hingga diajukanlah pengujian konstitusionalitas pasal *a quo* ke Mahkamah Konstitusi (MK). Dalam Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 (selanjutnya disebut Putusan MK) mengenai pengujian konstitusionalitas Pasal 182 huruf l UU Pemilu dengan amar putusan yang menyatakan, *“frasa ‘pekerjaan lain’ dalam Pasal 182 huruf l bertentangan*

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 22.

⁵ Jumlah Afiliasi Anggota DPD Periode 2014-2019 dalam Partai Politik: Hanura (28), Golkar (14), PPP (8), PKS (6), PAN (5), Demokrat (3), PKB (3), PDIP (2), Partai Aceh (2), Nasdem (1), Gerindra (1), PDS (1), Partai Buruh (1), PNI Marhaenisme (1), PPIB (1), Idaman (1). Lihat Indonesia Parliamentary Center (2017).

dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungtionaris) Partai Politik.”⁶

Putusan ini memberikan penafsiran hukum secara tegas dengan melarang calon anggota DPD yang masih berstatus sebagai pengurus partai politik.

Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara Pemilu menindaklanjuti Putusan MK tersebut dengan mengatur salah satu syarat calon anggota DPD tidak sebagai pengurus partai politik di setiap tingkat.⁷ KPU kemudian mengeluarkan Keputusan yang menetapkan 947 nama bakal calon anggota DPD yang termasuk Daftar Calon Sementara (DCS) untuk Pemilu 2019.⁸ KPU selanjutnya menerbitkan Keputusan yang menetapkan 807 nama calon anggota DPD yang termasuk Daftar Calon Tetap (DCT) dari seluruh provinsi.⁹ Dalam Keputusan KPU perubahan, calon anggota DPD menjadi 813 orang.¹⁰

Peraturan dan Keputusan KPU tersebut ternyata memicu perdebatan di tengah-tengah masyarakat. Hal ini utamanya disebabkan karena salah satu calon anggota DPD, Oesman Sapta Odang (OSO) yang merupakan Ketua DPD periode 2017-2019 dan sekaligus juga merupakan Ketua Umum DPP Partai Hanura sejak tahun 2016, merasa dirugikan atas aturan tersebut.¹¹ Nama OSO yang awalnya masuk dalam DCS, namun dalam proses selanjutnya dinyatakan oleh KPU tidak masuk dalam DCT karena tidak lolos persyaratan mengenai larangan sebagai pengurus partai politik. Untuk itu, OSO mengajukan uji materiil ke MA, mengajukan permohonan sengketa proses Pemilu ke Bawaslu dan PTUN, serta mengajukan pelaporan pelanggaran administrasi oleh KPU ke Bawaslu. Putusan-Putusan dari kasus ini dapat terlihat pada rangkaian kronologis sebagai berikut.

⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVII/2018, h. 52.

⁷ Pasal 60A ayat (1) Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu DPD.

⁸ Keputusan KPU Nomor 1071-PL.01.4-KPT/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Sementara (DCS) Perseorangan Peserta Pemilihan Umum DPD Tahun 2019.

⁹ Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Pemilih Tetap (DCT) Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD Tahun 2019.

¹⁰ Keputusan KPU Nomor 1732/PL.01.4-Kpt/06/IX/2018 tentang Perubahan atas Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018.

¹¹ Oesman Sapta Odang mencalonkan diri kembali sebagai Calon Anggota DPD dari Daerah Pemilihan Kalimantan Barat pada Pemilu 2019.

Bagan 1

Kronologis Respons Peraturan, Keputusan, dan Putusan terhadap Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018



Sumber: Disarikan oleh Penulis dari MK, MA, KPU, dan Bawaslu

Berdasarkan rangkaian respons terhadap Putusan MK oleh Mahkamah Agung (MA), Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN), dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) di atas, telah terjadi ketidaksesuaian di antara amar putusan-putusan tersebut mengenai larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik. Ketidaksesuaian tersebut terkait dengan penerapannya, apakah akan diterapkan sejak atau setelah Pemilu tahun 2019. Ketidaksesuaian ini tentunya telah mengakibatkan ketidakpastian hukum bagi penyelenggara Pemilu dan para calon anggota DPD.

KPU mengharapkan lembaga peradilan dapat saling memahami batasan kewenangannya, sehingga tidak membingungkan lembaga penyelenggara Pemilu dalam menentukan sikap terhadap putusan yang saling tumpang tindih pada masalah yang sama.¹² Sedangkan, para akademisi yang tergabung dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN) menyarankan KPU untuk mengambil keputusan yang paling dekat dengan

¹² Fitria Chusna Farisa, "Soal Kasus Oesman Sapta, KPU Bingung Harus Ikuti MK atau MA", *Kompas.com*, [https://nasional.kompas.com/read/2018/11/02/13122361/soal-kasus-oesman-sapta-kpu-bingung-harus-ikuti-mk-atau-ma_diakses 7 Januari 2019](https://nasional.kompas.com/read/2018/11/02/13122361/soal-kasus-oesman-sapta-kpu-bingung-harus-ikuti-mk-atau-ma_diakses%207%20Januari%202019).

konstitusi. Sebab, konstitusi merupakan induk dari semua hukum di Indonesia agar tidak mengganggu jalannya konstitusi.¹³ Reaksi-reaksi tersebut menunjukkan isu ini sangat penting untuk dianalisis karena menyangkut prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan umum dalam negara demokrasi.

Untuk itu, kebaruan (*novelty*) yang hendak disajikan dalam artikel ini berupa kajian respons konstitusional yang dilakukan terhadap Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 oleh Putusan MA Nomor 64/P/HUM/2018 (selanjutnya disebut Putusan MA), Putusan Bawaslu Nomor 036/PS.REG/ BAWASLU/IX/2018 (selanjutnya disebut Putusan Bawaslu Sengketa), Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT (selanjutnya disebut Putusan PTUN), dan Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018 (selanjutnya disebut Putusan Bawaslu Administratif), khususnya mengenai adanya perbedaan waktu penerapan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik. Untuk mendapatkan hasil yang komprehensif, kajian ini akan menggunakan tiga pisau analisis, yaitu: (1) finalitas putusan; (2) respons terhadap putusan; dan (3) validitas atau keberlakuan norma.

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana finalitas dan kekuatan mengikat Putusan MK, Putusan MA, Putusan Bawaslu, dan Putusan PTUN mengenai waktu penerapan larangan bagi calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik?
2. Bagaimana respons konstitusional yang seharusnya dilakukan oleh lembaga negara lain untuk menindaklanjuti Putusan MK berdasarkan doktrin respons terhadap putusan dan validitas norma?

PEMBAHASAN

A. Finalitas dan Kekuatan Mengikat Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu

1. Pertimbangan dan Amar Putusan

Kewenangan MK dan MA dalam membuat putusan didasarkan pada kekuasaan yang diberikan UUD 1945, kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945, sedangkan kewenangan MA diatur dalam Pasal 24A UUD 1945 untuk menguji

¹³ Fitria Chusna Farisa, "Kaleidoskop 2018: Jalan Panjang Polemik Pencalonan OSO sebagai Anggota DPD", *Kompas.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/30/08234331/kaleidoskop-2018-jalan-panjang-polemik-pencalonan-oso-sebagai-anggota-dpd?page=all>, diakses 10 Januari 2019.

peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Kewenangan ini bertujuan menjaga keselarasan antara setiap tingkat peraturan perundang-undangan di Indonesia yang menerapkan mekanisme *judicial review* dengan model terdesentralisasi.¹⁴

Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 menguji Pasal 182 huruf l UU Pemilu. Amar Putusannya menyatakan, “*frasa ‘pekerjaan lain’ dalam Pasal 182 huruf l bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) Partai Politik*” (huruf tebal oleh Penulis). Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan ketentuan tersebut bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 karena anggota DPD didesain berasal dari tokoh-tokoh daerah yang sungguh-sungguh memahami kebutuhan daerahnya dan memiliki kemampuan untuk menyuarakan dan memperjuangkan dalam pengambilan keputusan politik nasional berkaitan dengan kepentingan daerah.¹⁵ Oleh karenanya, ketika calon anggota DPD yang pada hakikatnya merupakan wujud representasi daerah juga berasal dari pengurus partai politik, maka akan terjadi perwakilan ganda (*double representation*), sehingga partai politik akan memiliki wakilnya, baik di DPR maupun di DPD.¹⁶

Sedangkan, Putusan MA Nomor 64/P/HUM/2018 menguji Pasal 60A ayat (1) Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018. Amar Putusannya menyatakan bahwa ketentuan Pasal 60A bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan berlaku umum sepanjang tidak diberlakukan surut terhadap peserta Pemilu anggota DPD Tahun 2019 yang telah mengikuti Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019. Dalam pertimbangan hukumnya, MA menyebutkan Peraturan KPU dianggap bertentangan dengan Pasal 5 huruf d dan Pasal 6 ayat (1) huruf i Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang karena diberlakukan secara surut (*retroactive*), sehingga dinilai telah menimbulkan ketidakpastian hukum.¹⁷

¹⁴ Terdapat dua model pengujian yudisial yaitu model yang terpusat (*centralised system*) pada satu lembaga negara atau model tersebar (*decentralised system*) pada beberapa lembaga negara. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 7.

¹⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, h. 43.

¹⁶ *Ibid.*, h. 50-51.

¹⁷ Putusan Mahkamah Agung Nomor. 64/P/HUM/2018, h. 42-47

Selanjutnya, kewenangan Bawaslu dan PTUN untuk memberikan putusan mengenai sengketa proses Pemilu didasarkan pada Pasal 466 UU Pemilu yang mengatur bahwa sengketa proses Pemilu meliputi sengketa antara peserta Pemilu dengan penyelenggara Pemilu sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU. Kemudian, Pasal 468 ayat (1) UU Pemilu menyatakan bahwa Bawaslu berwenang menyelesaikan sengketa proses. Sementara itu, Pasal 469 ayat (2) UU Pemilu menyebutkan dalam hal para pihak tidak menerima putusan Bawaslu maka dapat mengajukan upaya hukum kepada PTUN.

Putusan Bawaslu Nomor 036/PS.REG/BAWASLU/IX/2018 memeriksa Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Penetapan Daftar Calon Tetap (DCT) Anggota DPD Tahun 2019. Amar Putusannya menyatakan bahwa Oesman Sapta Odang (OSO) sebagai Pemohon tidak memiliki alasan yang cukup untuk dikabulkan, sehingga Bawaslu menolak permohonan untuk seluruhnya. Pertimbangannya, calon anggota DPD pada Pemilu 2019 yang bukan merupakan pengurus partai politik telah sesuai dengan *original intent* karena keterwakilan DPD memiliki karakteristik bebas dan bersih dari unsur kepentingan partai politik.¹⁸ Namun, OSO sebagai Pemohon tidak menerima Putusan Bawaslu ini, sehingga mengajukan upaya hukum ke PTUN.

Kemudian, Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT memeriksa Putusan Bawaslu tersebut dan Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018. Amar Putusan PTUN menyatakan Keputusan KPU tersebut batal dan sekaligus memerintahkan KPU sebagai Tergugat untuk mencabut Keputusannya, serta memerintahkan KPU untuk menerbitkan Keputusan yang mencantumkan nama OSO sebagai calon anggota DPD tahun 2019.¹⁹ Pertimbangan Putusan PTUN menyatakan bahwa seharusnya Putusan MK dimaknai oleh Tergugat (KPU) hanya berlaku untuk proses Pemilu anggota DPD selanjutnya, yaitu setelah Pemilu 2019. Menurut PTUN Jakarta, tindakan Tergugat (KPU) secara prosedural maupun substansi telah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terdapat hal penting untuk dikaji dari Putusan PTUN ini. Sebab, sesungguhnya tidak ada satu kalimat pun di dalam Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang menyatakan bahwa Putusan MK terkait dengan

¹⁸ Putusan Bawaslu No.036/PS.REG/ BAWASLU/IX/2018, h. 78-79.

¹⁹ Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT, h. 83.

persyaratan calon anggota DPD akan diberlakukan setelah Pemilu 2019 atau pada Pemilu 2024. Oleh karenanya, Putusan PTUN ini sangat tidak tepat dalam menerjemahkan Putusan MK, bahkan terkesan bertolak belakang.²⁰ Padahal, bagian pertimbangan Putusan MK justru secara tegas menyatakan larangan calon anggota DPD dari pengurus partai politik sejak Pemilu 2019.²¹

Oleh karenanya, KPU tidak menindaklanjuti Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/ PTUN-JKT yang memerintahkan membuat keputusan perubahan DCT dengan mengakomodir nama OSO sebagai calon anggota DPD dalam Pemilu tahun 2019. OSO kemudian kembali melaporkan tindakan KPU karena tidak melaksanakan Putusan PTUN tersebut kepada Bawaslu atas dugaan pelanggaran administrasi Pemilu.

Kewenangan Bawaslu untuk memberikan putusan mengenai pelanggaran administrasi Pemilu ini didasarkan pada Pasal 460 ayat (1) UU Pemilu yang mengatur bahwa pelanggaran administratif Pemilu meliputi pelanggaran terhadap tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilu. Selanjutnya, pada Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu dinyatakan bahwa Bawaslu menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.

Berdasarkan laporan tersebut, Bawaslu mengeluarkan Putusan Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018 dengan amar yang menyatakan Terlapor (KPU) terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran administratif Pemilu. Akibat hukumnya, Bawaslu memerintahkan KPU mencabut Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX/2018, sekaligus memerintahkan KPU untuk menerbitkan keputusan baru yang mencantumkan OSO sebagai calon tetap perseorangan anggota DPD tahun 2019.

Pertimbangan Putusan tersebut menyimpulkan bahwa meskipun Putusan MK mempunyai daya berlaku pada Pemilu 2019, namun KPU wajib menindaklanjuti Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT untuk melindungi hak Pelapor. Sehingga, KPU yang tidak menindaklanjuti Putusan PTUN tersebut merupakan tindakan yang melanggar tata cara, prosedur, dan mekanisme pada proses Pemilu tahun 2019.²² Namun demikian, Amar Putusan Bawaslu juga menyatakan bahwa OSO harus mengundurkan diri sebagai pengurus partai politik apabila menjadi anggota DPD terpilih. Jika

²⁰ Pan Mohamad Faiz, "Sengkarut Syarat Calon Anggota DPD", Majalah Konstitusi No. 141, November, 2018, h. 69.

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018, h. 51.

²² Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018, h. 52-53.

tidak mengundurkan diri, maka KPU tidak akan melantik yang bersangkutan sebagai anggota DPD.²³

Amar Putusan Bawaslu tersebut terlihat lebih bersandar pada pertimbangan kompromistis, bukan konstitusionalis. Alasannya, Bawaslu mencoba menggeser isu konstitusional terkait 'syarat pencalonan' anggota DPD menjadi 'syarat penetapan calon terpilih' anggota DPD. Padahal, Putusan MK merujuk pada proses pendaftaran calon anggota DPD, bukan terkait dengan penetapan calon terpilihnya. Hal ini terlihat dari sempat gamangnya KPU dalam menentukan tindak lanjut terhadap Putusan Bawaslu.²⁴

Namun pada akhirnya, KPU tidak menindaklanjuti putusan sengketa proses Pemilu sesuai Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT dan putusan pelanggaran administrasi Pemilu sesuai Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018. KPU berargumentasi bahwa mereka tetap merujuk dan menghormati Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 yang melarang pengurus partai politik rangkap jabatan sebagai anggota DPD semenjak Pemilu tahun 2019.²⁵ Untuk itu, KPU telah memberikan waktu kepada OSO untuk tetap mengikuti ketentuan tersebut. Namun hingga batas waktu yang ditentukan, OSO tetap tidak ingin mengundurkan diri dari pengurus partai politik, karena OSO menganggap Putusan PTUN dan Putusan Bawaslu justru telah memperkuat posisinya untuk disertakan sebagai calon anggota DPD untuk Pemilu 2019.

Untuk menganalisis Putusan-Putusan tersebut maka perlu dikaitkan dengan karakteristik produk hukum yang diuji dalam masing-masing Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa hukum adalah produk yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuasaan negara untuk mengikat subjek hukum dengan hak dan kewajiban hukum berupa larangan (*prohibere*), keharusan (*obligatere*), ataupun kebolehan (*permittere*). Produk hukum ini dapat diklasifikasikan menjadi: (1) *regeling* (peraturan) yang bersifat umum dan abstrak; (2) *beschikking* (keputusan) yang bersifat individual dan konkret; serta (3) *vonnis* (putusan) yang berupa keputusan judicial hakim atas perkara yang diadili.²⁶

²³ *Ibid.*, h. 53.

²⁴ Pan Mohamad Faiz, "Putusan Kompromistis Bawaslu", *Majalah Konstitusi* No. 143, November, 2018, h. 74.

²⁵ Fitria Chusna Farisa, "KPU Tetap Tak Masukkan Nama OSO dalam Daftar Calon Anggota DPD", *Kompas.com*, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/16/12334851/kpu-tetap-tak-masukkan-nama-oso-dalam-daftar-calon-anggota-dpd>, diakses 10 Februari 2019.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 9-11.

Lebih lanjut, Maria Farida Indrati berpandangan mengenai perbedaan antara peraturan dan keputusan, yakni: (1) peraturan bersifat *general* dan *abstract*, serta berlaku terus-menerus (*dauerhaftig*); (2) keputusan bersifat *individual* dan *concrete*, serta berlaku sekali selesai (*enmahlig*).²⁷ Berdasarkan perbedaan tersebut, maka produk hukum berupa UU Pemilu yang diuji oleh MK dan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 yang diuji oleh MA merupakan peraturan (*regeling*). Sedangkan, Keputusan KPU Nomor 1130/PL.01.4-Kpt/06/KPU/IX /2018 yang diperiksa oleh PTUN dan Bawaslu adalah keputusan (*beschiking*).

Berdasarkan uraian amar dan pertimbangan hukum, serta analisis terhadap karakteristik setiap putusan-putusan di atas, telah jelas bahwa kontradiksi hukum yang terjadi dalam Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu adalah mengenai waktu pemberlakuan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik. Putusan pengujian konstitusionalitas oleh MK menyatakan berlaku sejak Pemilu 2019, sedangkan putusan uji materiil peraturan KPU oleh MA menyatakan berlaku setelah Pemilu 2019. Sementara itu, putusan sengketa proses Pemilu oleh PTUN dan putusan pelanggaran administrasi Pemilu oleh Bawaslu sama-sama mendukung Putusan MA dengan secara spesifik memerintahkan nama OSO untuk dimasukkan ke dalam Daftar Calon Tetap (DCT) Pemilu 2019.

Adanya kontradiksi waktu penerapan ini merupakan akibat perbedaan memaknai proses Tahapan, Program, dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2019 yang sedang berjalan. MK menyatakan Putusannya diberlakukan untuk Pemilu 2019 dan memang tidak berlaku surut (*retroaktif*). Sebab, tahapan Pemilu saat Putusan MK dijatuhkan belum masuk pada tahapan Daftar Calon Tetap (DCT), sehingga masih dimungkinkan terjadinya perubahan peraturan yang berdampak kepada calon anggota DPD. Sedangkan Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu menganggap Putusan MK harus diberlakukan setelah Pemilu 2019, karena tahapan proses pencalonan dengan persyaratan yang ada telah dijalankan sebelum adanya Daftar Calon Tetap (DCT), sehingga mereka menilai tidak memungkinkan untuk adanya perubahan persyaratan pencalonan.

²⁷ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius, 2007, h. 78.

2. Analisis terhadap Finalitas dan Kekuatan Mengikat Putusan

Akibat hukum dari kontradiksi antara Putusan MK, Putusan MA, Putusan PTUN, dan Putusan Bawaslu dapat dijelaskan berdasarkan analisis terhadap konstruksi peraturan perundang-undangan dan doktrin mengenai finalitas putusan dan kekuatan mengikat putusan. Finalitas Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 dalam pengujian konstitusional undang-undang terhadap UUD 1945 telah diatur secara tegas dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang mengatur bahwa salah satu kewenangan dari MK yaitu mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 menjelaskan:

“MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir atau badan peradilan satu-satunya yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk melaksanakan kewenangannya, MK tidak mengenal adanya mekanisme banding atau kasasi.”²⁸

Berdasarkan *original intent* pembentukan UUD 1945 tersebut, MK merupakan lembaga yang melaksanakan kewenangannya pada tingkat pertama sekaligus menjadi tingkat terakhir, sehingga tidak ada lembaga negara manapun yang berwenang menguji kembali putusannya.

Lebih lanjut kewenangan ini diatur dalam Pasal 10 UU Nomor 24 Tahun 2003 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK). Penjelasan Pasal ini menyatakan bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Berdasarkan aturan ini, maka putusan MK telah bersifat final dan mengikat secara umum (*erga omnes*) kepada seluruh lembaga negara dan warga negara semenjak diucapkan dan bersifat berlaku ke depan (prospektif).

Sementara itu, finalitas Putusan MA Nomor 64/P/HUM/2018 dalam kewenangan uji materiil peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945. Pasal 24A UUD 1945 hanya menegaskan bahwa salah satu kewenangan MA adalah menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Namun, UUD 1945 tidak mengatur bahwa

²⁸ Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku Ke VI - Kekuasaan Kehakiman, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 595.

kewenangan *judicial review* ini bersifat final, sehingga tidak ada upaya hukum untuk mengujinya kembali.

Begitu pula dalam UU Nomor 14 Tahun 1985, UU Nomor 5 Tahun 2004, dan UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Mahkamah Agung, semuanya tidak mengatur mengenai finalitas putusan uji materi peraturan. Ketentuan yang menyatakan putusan ini bersifat final dapat ditemukan pada Pasal 9 Peraturan MA Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materi yang menyatakan, "*Terhadap putusan mengenai permohonan keberatan tidak dapat diajukan Peninjauan Kembali*". Berdasarkan norma ini, maka putusan uji materi oleh MA juga bersifat final dan mengikat umum (*erga omnes*) kepada seluruh lembaga negara dan warga negara.

Kemudian, finalitas putusan penyelesaian sengketa proses Pemilu dalam Putusan Bawaslu Nomor 036/PS.REG/BAWASLU/IX/2018 dan Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018 /PTUN-JKT didasarkan pada ketentuan yang tertuang di dalam Pasal 468 ayat (1) UU Pemilu yang mengatur bahwa putusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa proses Pemilu bersifat final dan mengikat, kecuali putusan terhadap sengketa proses Pemilu yang berkaitan dengan penetapan daftar calon tetap anggota legislatif.

Selanjutnya, Pasal 469 ayat (2) UU Pemilu mengatur bahwa dalam hal para pihak tidak menerima putusan Bawaslu maka dapat mengajukan upaya hukum kepada PTUN. Pasal 471 ayat (7) menentukan bahwa putusan pengadilan tata usaha negara bersifat final dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Berdasarkan pengaturan ini, maka putusan penyelesaian sengketa proses Pemilu dalam perkara *a quo* juga bersifat final dan mengikat di tingkat PTUN terhadap Tergugat (KPU) dan Penggugat (OSO).

Sementara itu, terhadap putusan pelanggaran administrasi Pemilu dalam Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018, sifat finalitas putusannya didasarkan pada ketentuan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu yang mengatur bahwa Bawaslu menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu. Lebih lanjut, Pasal 463 ayat (3) UU Pemilu mengatur bahwa KPU wajib menindaklanjuti putusan Bawaslu dengan menerbitkan keputusan KPU dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari kerja. Sedangkan, pada Pasal 463 ayat (5) UU Pemilu dinyatakan, calon anggota DPR,

DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, dan Pasangan Calon yang dikenai sanksi administratif dapat mengajukan upaya hukum ke Mahkamah Agung.

Jadi, dalam pelanggaran administratif Pemilu, sesungguhnya tidak ada upaya hukum terhadap putusan Bawaslu. Prosedur hukum yang disediakan hanya upaya hukum kepada MA terhadap Keputusan KPU sebagai tindak lanjut putusan Bawaslu. Namun, pihak yang dapat mengajukan upaya hukum hanya terbatas bagi calon anggota, dan tidak diberikan bagi KPU. Berdasarkan ketentuan ini, maka putusan pelanggaran administrasi Pemilu oleh Bawaslu juga telah bersifat final dan mengikat terhadap Terlapor (KPU) dan Pelapor (OSO).

Secara doktrinal, menurut Peter Gerangelos sebagai pakar hukum tata negara dari University of Sydney, menyatakan mengenai sifat final dan mengikat putusan pengadilan:

*"The term 'final judgment' will be referred to throughout as one from which there is no further avenue for appeal because a matter has been decided by the highest court in the judicial hierarchy or the time for an appeal has elapsed (or special leave to appeal has not been granted). As a fundamental and distinctive outcome of the exercise of judicial power, a final judgment is the judiciary's last word on the rights and obligations of the particular parties in a particular suit."*²⁹

Pendapat Gerangelos tersebut menjelaskan bahwa putusan bersifat final berarti tidak adanya lagi mekanisme lebih lanjut untuk banding terhadap perkara yang telah diselesaikan oleh hakim karena telah diputuskan oleh pengadilan tertinggi dalam hierarki sistem peradilan.

Oleh karenanya, putusan final pengadilan, baik dalam pengujian yudisial maupun pemeriksaan keputusan atau tindakan administratif, merupakan doktrin yang menyatakan tidak ada mekanisme hukum lebih lanjut untuk memeriksa kembali putusan yang telah dikeluarkan oleh pengadilan tertinggi dalam hierarki sistem peradilan. Sehingga, putusan yang telah final ini memiliki kekuatan mengikat untuk dipatuhi dan dilaksanakan oleh seluruh lembaga negara lain dan warga negara.

Seluruh uraian yang telah dielaborasi di atas, maka dapat diringkas sebagai berikut.

²⁹ Peter Gerangelos, *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations*, Oregon: Hart Publishing, 2009, h. 192.

Tabel 1
Karakteristik Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu
Mengenai Larangan Calon Anggota DPD sebagai Pengurus Partai
Politik

Karakteristik Putusan	Putusan Pengujian Konstitusionalitas	Putusan Uji Materil	Putusan Sengketa Proses Pemilu	Putusan Pelanggaran Administrasi Pemilu
Produk Hukum	Undang-undang (<i>regeling</i>)	Peraturan KPU (<i>regeling</i>)	Keputusan KPU (<i>beschiking</i>)	Keputusan KPU (<i>beschiking</i>)
Lembaga Yudisial / Quasi Yudisial	MK	MA	Bawaslu	Bawaslu
Upaya Hukum	Tidak ada	(Tidak ada)	PTUN	MA
Finalitas	Final	Final	Final di PTUN	Final di Bawaslu
Kekuatan Mengikat	<i>Erga Omnes</i>	<i>Erga Omnes</i>	Termohon (KPU)	Terlapor (KPU)

Sumber: Disarikan oleh Penulis berdasarkan Peraturan Perundang-undang

Berdasarkan analisis di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Putusan MK dan Putusan MA sesungguhnya memiliki karakteristik final dan kekuatan mengikat yang sama, yaitu mengikat secara umum (*erga omnes*) terhadap seluruh lembaga negara dan warga negara. Sedangkan, putusan penyelesaian sengketa proses Pemilu dalam Putusan Bawaslu Nomor dan Putusan PTUN, serta putusan pelanggaran administrasi Pemilu dalam Putusan Bawaslu memiliki karakteristik final di tingkatan berbeda, namun mempunyai kekuatan mengikat yang sama, yaitu mengikat secara khusus terhadap Pemohon (OSO) dan Terlapor (KPU).

Dengan demikian, Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu semuanya memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap KPU, sehingga seharusnya KPU mematuhi lima Putusan tersebut. Namun, adanya kontradiksi dalam putusan mengenai waktu pemberlakuan norma larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik telah menyebabkan KPU harus memilih putusan lembaga peradilan mana yang harus dilaksanakannya.

B. Respons Konstitusional terhadap Putusan MK

1. Doktrin Responsivitas terhadap Putusan Pengadilan

Pelaksanaan terhadap putusan pengujian yudisial di MK dan MA, putusan sengketa proses Pemilu di Bawaslu dan PTUN, serta putusan pelanggaran administrasi Pemilu di Bawaslu memerlukan respons atau tindak lanjut yang tepat dari lembaga negara lain yang terkait Conrado Hübner Mendes dari University of São Paulo menyatakan:

*"A constitutional court cannot go wherever the constitutional text imaginably leads it. Without the collaboration of the other branches, the court becomes impotent."*³⁰

Tindak lanjut putusan, khususnya di MK, sangat dipengaruhi oleh respons dari lembaga negara lain dan masyarakat terhadap putusan. Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, Penjelasan Pasal 10 UU MK hanya sebatas menyatakan bahwa putusan MK langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan, sehingga langsung berlaku mengikat terhadap seluruh subjek hukum. Bahkan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf d UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan hanya mengatur bahwa salah satu materi muatan undang-undang merupakan tindak lanjut atas putusan MK.

Dalam melaksanakan putusan MK, tidak ada satu pun pengaturan dalam UUD 1945, UU MK, ataupun peraturan perundang-undangan lainnya yang memberikan mekanisme hukum untuk dapat memaksa putusan MK dilaksanakan secara mandiri oleh MK. Untuk itu, sesuai dengan pandangan Hübner Mendes di atas bahwa dalam melaksanakan putusan MK dibutuhkan kerja sama dari lembaga negara lainnya.

Konstruksi sifat pelaksanaan putusan MK yang membutuhkan kolaborasi dari lembaga negara lain tersebut dapat menjadi landasan argumentasi untuk mengkaji sifat pelaksanaan putusan MA dalam uji materi peraturan KPU; putusan Bawaslu dan putusan PTUN dalam memeriksa sengketa administrasi Pemilu pada keputusan TUN; serta putusan Bawaslu dalam memeriksa pelanggaran administrasi Pemilu pada keputusan TUN.

³⁰ Conrado Hübner Manders, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, h. 208.

Jika ditelusuri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, maka sesungguhnya juga tidak ditemukan satupun pengaturan prosedur hukum untuk dapat memaksa dilakukannya putusan-putusan tersebut. Selain itu, lembaga pengadilan tersebut juga tidak memiliki perangkat untuk dapat melaksanakan putusnya secara mandiri, namun dikembalikan kepada lembaga negara lain. Dalam konteks artikel ini maka KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu yang harus menindaklanjuti putusan-putusan tersebut.

Hamdan Zoelva menyatakan implementasi putusan pengadilan diserahkan kepada institusi yang telah dibatalkan produk hukumnya, sehingga dikatakan sebagai pelaksanaan putusan yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh lembaga pengadilan.³¹ Pengadilan dalam melaksanakan kewenangannya tersebut, tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan final (*special enforcement agencies*), sehingga putusan yang telah bersifat final sangat bergantung pada kesediaan otoritas publik di luar peradilan untuk menindaklanjuti putusan final tersebut.³² Oleh karena itu, pelaksanaan putusan-putusan tersebut bersifat tidak dapat dilaksanakan sendiri (*non-self implementing*) oleh pengadilan.

Setelah memahami bahwa pelaksanaan putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu tersebut bersifat *non-self implementing*, maka selanjutnya akan dianalisis bentuk respons atau tindak lanjut terhadap putusan oleh lembaga negara lain. Tom Ginsburg dari University of Chicago dalam bukunya "*Judicial Review in New Democracies*" memetakan respons:

"First, it can 'comply' with the decision and accept the judgment. Second, it can 'ignore' the court decision and hope that whatever powers the court or other institutions have to enforce the decision will not be effective. Third, it can seek to 'overrule' the court interpretation, through amending the constitution, or if such procedures are available, formally refusing to accept the decision. Fourth, the final and most extreme option is for the party to 'attack' the court as an institution, trying to reduce its jurisdiction or effective power in future cases".³³

Selanjutnya, Tom Ginsburg juga mengelompokkan pilihan respons tersebut dikaitkan dengan tindakan konstitusional atau inkonstitusional, sebagaimana tergambar di bawah ini.

³¹ Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2016, h. 130-131.

³² Ahmad Syahrizal "Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* Vol. 4 No. 1 Maret, 2007, h. 115.

³³ Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, h. 77.

Tabel 4
Pilihan Respons terhadap Putusan Pengadilan

	<i>Formally Constitutional</i> (Formal Konstitusional)	<i>Formally Unconstitutional</i> (Formal Inkonstitusional)
<i>Accept</i> (Menerima)	<i>Comply</i> (Mengikuti)	<i>Ignore</i> (Mengesampingkan)
<i>Challenge</i> (Menantang)	<i>Overrule</i> (Menimpa)	<i>Attack</i> (Menyerang)

Sumber: Tom Ginsburg dalam *Judicial Review in New Democracies* (2003)

Respons MA, PTUN, dan Bawaslu terhadap Putusan MK dengan menjadikan salah satu pertimbangan dalam putusannya, dapat dikaji berdasarkan kontradiksi hukum yang terjadi dalam Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu, yaitu mengenai waktu pemberlakuan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik. Putusan pengujian konstitusionalitas undang-undang oleh MK menyatakan bahwa larangan tersebut berlaku sejak Pemilu 2019, sedangkan putusan uji materil peraturan KPU oleh MA menyatakan berlaku setelah Pemilu 2019. Sementara itu, putusan sengketa proses Pemilu oleh PTUN dan putusan pelanggaran administrasi Pemilu oleh Bawaslu sama-sama mendukung Putusan MA dengan memerintahkan nama OSO menjadi bagian dari Daftar Calon Tetap (DCT) Pemilu 2019. Putusan PTUN dan Bawaslu tetap memberlakukan larangan calon anggota DPD, namun pelaksanaannya baru dilakukan setelah Pemilu 2019.

Berdasarkan tabel respons Tom Ginsburg, kontradiksi tersebut menunjukan bahwa Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu merupakan respons mengesampingkan (*overrule*) atau konfrontatif terhadap Putusan MK. Sebab, secara substansi telah jelas bersebrangan dengan Putusan MK yang menyatakan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik berlaku sejak Pemilu 2019, namun dalam Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu justru diputuskan pemberlakuan larangan tersebut setelah Pemilu 2019. Respons mengesampingkan MA, PTUN, dan Bawaslu tersebut, meskipun secara formal konstitusional karena sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun secara substansi telah bertentangan dengan tafsir konstitusional MK.

Apabila dianalisis menggunakan konsep faktor-faktor yang memengaruhi tindak lanjut Putusan MK sebagaimana disampaikan oleh Maruarar Siahaan,³⁴ menurut Penulis terdapat faktor utama yang menyebabkan respons MA, PTUN, dan Bawaslu berbeda dengan Putusan MK, yaitu faktor komunikasi. Berdasarkan faktor ini maka terlihat adanya ketidakpahaman dan perbedaan pendapat oleh MA, PTUN, dan Bawaslu terhadap kekuatan mengikat

2. Validitas dan Respons KPU terhadap Putusan MK

Respons yang seharusnya dilakukan oleh KPU terhadap adanya kontradiksi Putusan MK dengan Putusan MA, Putusan PTUN, dan Putusan Bawaslu di atas, maka Penulis akan mendasarkan analisis pada doktrin validitas atau keberlakuan norma, sehingga dapat ditemukan rasionalisasi putusan mana yang harus dilaksanakan.

Validitas atau keberlakuan norma merupakan doktrin yang menjelaskan mengenai kekuatan mengikat (*binding force*) suatu norma sehingga harus dilaksanakan. Hans Kelsen menjelaskan mengenai validitas hukum dengan menyatakan:

*"To say that a norm is valid, is to say that we assume its existence or what amounts to the same thing we assume that it has 'binding force' for those whose behavior it regulates. Validity of law means that the legal norms are binding, that men ought to behave as the legal norms, that men ought to obey and apply the legal norms."*³⁵

Dengan demikian, validitas norma adalah doktrin yang menjelaskan bagaimana dan apa syarat-syaratnya suatu norma hukum menjadi legitimate atau sah berlaku, sehingga dapat diberlakukan kepada masyarakat.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, keberlakuan norma dapat dibagi menjadi 4 (empat), yaitu: (1) Keberlakuan filosofis, apabila bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis negara; (2) Keberlakuan yuridis, yaitu memiliki daya ikatnya secara umum sebagai suatu dogma yang dilihat dari pertimbangan yang bersifat teknis yuridis; (3) Keberlakuan politis, yaitu apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata; dan (4)

³⁴ Maruarar Siahaan, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi tentang Mekanisme Checks and Balances)*, Disertasi Universitas Diponegoro, 2015, h. 419-422.

³⁵ Hans Kelsen, *General Theory of Law*, London: Oxford University Press, 1949, h. 39.

keberlakuan sosiologis, yaitu lebih mengutamakan pendekatan yang empiris dengan mengutamakan kriteria pengakuan dan kriteria penerimaan.³⁶

Validitas norma tersebut, berkaitan dengan relasi antara norma-norma yang dijelaskan Hans Kelsen dalam teori piramida norma (*stufenbau theory*), sebagai berikut:

*The relation between the norm regulating the creation of another norm and this other norm may be presented as a relationship of super- and sub-ordination, which is a spatial figure of speech. The norm determining the creation of another norm is the superior, the norm created according to this regulation, the inferior norm.*³⁷

Jimly Asshiddiqie menjelaskan pemikiran Hans Kelsen itu dengan menyatakan bahwa sistem hukum disusun secara berjenjang dan bertingkat-tingkat seperti anak tangga. Hubungan antara norma yang mengatur pembuatan norma lain dan norma lain tersebut disebut sebagai hubungan super dan subordinasi dalam konteks spasial.³⁸ Untuk itu, norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.

Selanjutnya, Hans Nawiasky menjelaskan bahwa suatu norma memiliki hierarki yang terdiri dari norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorn*); aturan dasar negara (*staatsgrundgesetz*); undang-undang formal (*formell gesetz*); dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom (*verordnung en autonome satzung*).³⁹ Pandangan ini telah mengklasifikasikan norma-norma yang berjenjang sesuai hierarki perundang-undangan.

Uraian doktrin validitas norma dan hierarki norma di atas telah memberikan pemahaman bahwa suatu norma berbentuk hierarki dan norma dengan tingkatan yang lebih atas menjadi sumber serta dasar untuk pembentukan norma dengan tingkatan yang lebih rendah. Sehingga, peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dapat dikatakan pula bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi menjadi dasar menentukan validitas peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

³⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 240.

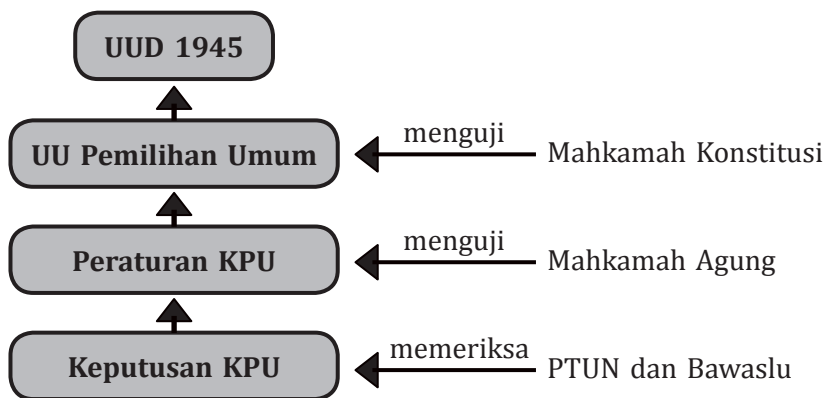
³⁷ Hans Kelsen, *op cit.*, h. 124.

³⁸ Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, h. 110.

³⁹ Hans Nawiasky dalam Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1990, h. 287.

Doktrin tersebut dapat digunakan sebagai dalil argumentasi untuk menjawab respons yang seharusnya dilakukan oleh KPU terhadap adanya kontradiksi Putusan MK dengan Putusan MA, Putusan PTUN, dan Putusan Bawaslu. Oleh karenanya, Penulis mencoba mengontruksikan posisi dari setiap Putusan tersebut berdasarkan teori jenjang norma Hans Kelsen yang disesuaikan dengan konteks hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia, sebagai berikut.

Bagan 5
Skema Responsivitas terhadap Putusan MK



Merujuk pada bagan di atas, maka jelas terdapat perbedaan jenjang atau tingkat produk hukum antara peraturan dan keputusan yang diuji serta menjadi dasar pengujian oleh MK, MA, PTUN, dan Bawaslu. MK menguji konstitusionalitas undang-undang *in casu* UU Pemilu terhadap UUD 1945, sedangkan MA menguji kesesuaian Peraturan KPU terhadap UU Pemilu. Sementara itu, PTUN memeriksa sengketa proses Pemilu berdasarkan Keputusan KPU terhadap UU Pemilu, sedangkan Bawaslu memeriksa pelanggaran administrasi juga berdasarkan Keputusan KPU terhadap UU Pemilu.

Adanya hierarki produk hukum yang diuji dan dasar pengujian tentunya memiliki akibat hukum adanya hierarki validitas norma dalam Putusan MK, MA, PTUN, dan Bawaslu. Ketika terjadi kontradiksi atau pertentangan antara Putusan MK dengan Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu, maka seharusnya

putusan dengan dasar pengujian dan objek pengujian dalam hierarki pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi *in casu* Putusan MK memiliki validitas atau keberlakuan hukum lebih tinggi dibandingkan dengan Putusan MA, Putusan PTUN, atau Putusan Bawaslu.

Oleh karena itu, dalam rangka menegakkan prinsip negara hukum dan supremasi konstitusi yang mensyaratkan terjadinya harmonisasi peraturan perundang-undangan dan keputusan administrasi, maka tindakan KPU yang tetap menerapkan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik sejak Pemilu 2019 dan menolak memasukan calon anggota DPD yang masih sebagai pengurus partai politik ke dalam DCT Pemilu 2019 merupakan respons konstitusional yang tepat. Tindakan KPU tersebut, secara teori yang dikembangkan oleh Tom Ginsburg, telah mengikuti (*comply*) Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018, sekaligus mengesampingkan (*override*) Putusan MA Nomor 65/P/HUM/2018, Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT, dan Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL /ADM/RI/00/XII/2018. Meskipun dalam berbagai kesempatan, KPU menyatakan menghormati Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu.

Artinya, KPU memilih untuk lebih mengikuti Putusan MK sebagai bentuk dan cerminan untuk menjalankan amanat UUD 1945 yang memiliki kedudukan sebagai sumber hukum tertinggi di Indonesia. Selain itu, KPU juga berpegangan bahwa sebagai penyelenggara Pemilu maka segala tindakannya tidak boleh bertentangan dengan desain konstitusional DPD dalam proses pencalonan anggotanya sebagaimana menjadi bagian pertimbangan hukum di dalam Putusan MK.

Pada saat artikel ini hendak diterbitkan, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga baru saja mengeluarkan Keputusannya yang memperkuat dan mendukung langkah KPU dalam mematuhi Putusan MK.⁴⁰ DKPP memberikan salah satu pertimbangannya dengan menyatakan bahwa dalam tertib validitas norma maka secara hukum maupun etik peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*lex superior derogat legi inferiori*). Hal ini diambil berdasarkan doktrin metode tafsir pelaksanaan peraturan perundang-undangan demi untuk pelaksanaan dan jaminan kepastian hukum.

⁴⁰ Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 21-PKE-DKPP/II/2019 bertanggal 27 Maret 2019.

Dengan demikian, tindakan dan keputusan KPU untuk mematuhi Putusan MK, dan mengabaikan serangkaian Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu, dinilai telah sesuai sekaligus dibenarkan oleh DKPP.

KESIMPULAN

Finalitas Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018, Putusan MA Nomor 65/P/HUM/2018, Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT, dan Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018 memiliki persamaan, yaitu telah bersifat final atau tidak ada upaya hukum lagi yang dapat dilakukan. Sedangkan, kekuatan mengikat Putusan MK dan Putusan MA memiliki karakteristik sama, yaitu mengikat secara umum (*erga omnes*) terhadap seluruh lembaga negara dan warga negara. Sedangkan, putusan penyelesaian sengketa proses Pemilu oleh Bawaslu dan Putusan PTUN, serta putusan pelanggaran administrasi Pemilu oleh Bawaslu memiliki karakteristik kekuatan mengikat yang sama, yaitu mengikat secara khusus terhadap Termohon/Terlapor (KPU) atau Pemohon/Pelapor (OSO). Dengan demikian, seluruh putusan tersebut sebenarnya memiliki kekuatan mengikat terhadap KPU, sehingga sejatinya KPU harus mematuhi semua putusan tersebut. Namun, adanya kontradiksi putusan mengenai waktu pemberlakuan norma larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik, mengakibatkan KPU harus memilih antara Putusan MK atau Putusan MA, PTUN, dan Bawaslu yang untuk dilaksanakannya.

Tindakan KPU yang sampai saat ini menerapkan ketentuan larangan calon anggota DPD sebagai pengurus partai politik sejak Pemilu 2019 dan menolak memasukan calon anggota DPD yang masih sebagai pengurus partai politik dalam DCT Pemilu tahun 2019, sesungguhnya merupakan penerapan respons konstitusional yakni mengikuti (*comply*) terhadap Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018. Pada saat yang bersamaan, tindakan KPU sekaligus mengabaikan (*ignore*) terhadap Putusan MA Nomor 65/P/HUM/2018, Putusan PTUN Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT, dan Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018. Respons KPU terhadap Putusan MK tersebut merupakan respons yang konstitusional, karena Putusan MK memiliki objek dan dasar pengujian yang lebih tinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Ketika terjadi kontradiksi antara putusan, maka Putusan MK memiliki validitas atau keberlakuan hukum yang lebih tinggi pula dibandingkan dengan Putusan MA, Putusan PTUN,

atau Putusan Bawaslu. Oleh karena itu, tindakan KPU yang konsisten mengikuti Putusan MK merupakan respons konstitusional yang memiliki justifikasi hukum dan konstitusi, sebagaimana juga telah dikuatkan oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), baik secara hukum maupun etik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Jurnal, dan Makalah

- Alexander, Larry and Frederick Schauer, 1998, "On Extrajudicial Constitutional Interpretation," *Harvard Law Review* 110, h. 1350-1397.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005, "Implikasi Perubahan UUD 1945 terhadap Pembangunan Hukum Nasional", Makalah pada *Seminar Pengkajian Hukum Nasional* (SPHN), Komisi Hukum Nasional (KHN), Jakarta, 21 November.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- _____, 2010, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Press.
- _____, 2003, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945", Makalah pada *Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Denpasar, 14-18 Juli.
- _____, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Faiz, Pan Mohamad, 2018, "Sengkarut Syarat Calon Anggota DPD", *Majalah Konstitusi* No. 141, November.
- _____, 2018, "Putusan Kompromistis Bawaslu", *Majalah Konstitusi* No. 143, November.
- Hart, H.L.A., 1961, *The Concept of Law*, New York: Oxford University Press.
- Indrati, Maria Farida, 2007, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Yogyakarta: Kanisius.
- Kelsen, Hans, 2009, *General Theory of Law and State*, Massachusetts: Harvard University Printing.

Gerangelos, Peter, 2009, *The Separation of Powers and Legislative Interference in Judicial Process, Constitutional Principles and Limitations*, Oregon: Hart Publishing.

Ginsburg, Tom, 2003, *Judicial Review in New Democracies*, Cambridge: Cambridge University Press.

Manders, Conrado Hübner, 2013, *Constitutional Courts and Deliberative Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Murphy, Walter, 2005, *Courts, Judges, and Politics: An Introduction to the Judicial Process*, New York: McGraw Hill.

Syahrizal, Ahmad, 2007, "Problem Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 4 No. 1, Maret.

Zoelva, Hamdan, 2016, *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press.

Disertasi

Attamimi, Hamid, 1990, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Siahaan, Maruarar, 2015, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-undang (Studi tentang Mekanisme Checks and Balances)*, Disertasi Universitas Diponegoro.

Peraturan Perundang-undangan, Putusan, dan Keputusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 64/P/HUM/2018.

Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 242/G/SPPU/2018/PTUN-JKT.

Putusan Bawaslu Nomor 036/PS.REG/ BAWASLU/IX/2018.

Putusan Bawaslu Nomor 008/LP/PL/ADM/RI/00/XII/2018.

Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Nomor 21-PKE-DKPP/I/2019.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Keputusan KPU Nomor 1071-PL.01.4-KPT/IX/ 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Pemilih Sementara (DCS) Perseorangan Peserta Pemilihan Umum DPD Tahun 2019.

Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Pemilih Tetap (DCT) Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD Tahun 2019.

Internet

Farisa, Fitria Chusna, 2019, "Kaleidoskop 2018: Jalan Panjang Polemik Pencalonan OSO sebagai Anggota DPD". Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2018/12/30/08234331/kaleidoskop-2018-jalan-panjang-polemik-pencalonan-oso-sebagai-anggota-dpd?page=all>, diakses 10 Januari.

_____, 2019, "KPU Tetap Tak Masukan Nama OSO dalam Daftar Calon Anggota DPD". Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/16/12334851/kpu-tetap-tak-masukkan-nama-oso-dalam-daftar-calon-anggota-dpd>, diakses 10 Februari.

_____, 2019, "Soal Kasus Oesman Sapta, KPU Bingung Harus Ikuti MK atau MA". Kompas.com, <https://nasional.kompas.com/read/2018/11/02/13122361/soal-kasus-oesman-sapta-kpu-bingung-harus-ikuti-mk-atau-ma>, diakses 7 Januari.