

BATASAN YUDISIALISASI POLITIK OLEH MAHKAMAH KONSTITUSI: PARADOKS UNDANG-UNDANG PEMILIHAN UMUM¹

THE LIMITS OF THE JUDICIALIZATION OF POLITICS BY THE CONSTITUTIONAL COURT: THE PARADOX OF THE GENERAL ELECTION LAW

Marcelino Ceasar Kishan

Pusat Studi Hukum & Teori Konstitusi Universitas Kristen Satya Wacana

Jl. Diponegoro No. 52-60, Salatiga, 50711, Indonesia

Email: Kishanmarcelino@gmail.com | Penulis Korespondensi

ARTICLE INFO

Article history:

Received

30 September 2024

Revised

7 Oktober 2024

Accepted

22 Oktober 2024

Kata-kata Kunci:

Yudisialisasi Politik;
Judicial Restraint;
Judicial Activism;
Kodifikasi; Mahkamah
Konstitusi Republik
Indonesia.

Abstrak

Tulisan ini hendak mendiskusikan isu posisi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam yudisialisasi politik. Yudisialisasi politik menjadi isu sentral sebab terjadi tarik-menarik pandangan pilihan untuk melakukan *judicial restraint* atau *judicial activism*, khususnya terkait implikasinya pada tahapan pelaksanaan Pemilihan Umum. Atas isu tersebut, tulisan ini memberi pandangan alternatif terkait pendudukan *judicial restraint* atau *judicial activism* secara kontekstual yakni beranjak dari batasan pembentukan peraturan Pemilihan Umum bahwa yudisialisasi politik Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia harus menutup kekosongan hukum akibat finalitas undang-undang Pemilihan Umum yang bergantung pada peraturan delegasi. Hal ini berakar dari kelemahan undang-undang Pemilihan Umum sebagai kodifikasi yang tidak lengkap dan menciptakan sebuah paradoks. Dalam melakukan adjudikasi, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia harus melakukan kalkulasi kebijakan guna menentukan cara memperbaiki norma undang-undang Pemilihan Umum yang dibatalkan. Kalkulasi tersebut yang menentukan posisi *judicial restraint* atau *judicial activism*.

Abstract

This paper aims to discuss the position of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia in political judicialization. Judicialization of politics has become a critical issue because there is an intense debate on the choice of judicial restraint or judicial activism, particularly concerning its implications for the

¹ Artikel ini merupakan hasil perbaikan dari naskah yang telah diseminarkan dalam Seminar Nasional dan *Call for Papers* 'Pelaksanaan Pemilu 2024: Evaluasi dan Gagasan ke Depan' yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 08 Mei 2024.

Keywords:

Judicialization of Politics; Judicial Restraint; Judicial Activism; Codification; Constitutional Court.

general election process. On this issue, this paper provides an alternative view related to the position of judicial restraint or judicial activism in a contextual manner, which departs from the limitation of the formation of General Election regulations that political judicialization must fill the legal vacuum caused by the finality of the General Election law which depends on delegated regulations. In adjudicating, the Constitutional Court of the Republic of Indonesia must perform policy calculations to determine how to correct the norms of the annulled General Election law.

PENDAHULUAN

Pengujian yudisial (*judicial review*) oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) terhadap Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Pemilu) merupakan penegakan hukum Pemilu terhadap hukum Pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Penegakan hukum Pemilu melalui *judicial review* mendapat perhatian yang signifikan dewasa ini. Kemudian memuncak pasca Putusan MKRI No. 90/PUU-XXI/2023 (selanjutnya disebut Putusan MKRI 90/2023) dimana MKRI melakukan perubahan syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden (Capres-Cawapres). Kondisi yang terjadi dalam Putusan MKRI 90/2023 adalah gambaran konkret dari konsep yudisialisasi politik melalui *judicial activism* MKRI. Yudisialisasi politik adalah ikut sertanya lembaga peradilan dalam mengubah atau mempengaruhi kebijakan terkait persoalan politik yang dipandang menjadi masalah hukum. Yudisialisasi politik oleh MKRI dapat secara kontekstual dijelaskan oleh pandangan Bisariyadi: “Ketika lembaga peradilan menafsirkan nilai-nilai konstitusional, pada saat yang sama, lembaga peradilan juga sedang menguji suatu kebijakan melalui ukuran konstitusional.”² Kemudian, *judicial activism* pada dasarnya adalah konsep yang terpisah dengan yudisialisasi politik. *Judicial activism* berangkat dari upaya hakim untuk lepas dari batasan kewenangannya: “Umumnya, *judicial activism* selalu dilekatkan dalam konteks di mana hakim membuat aturan hukum (*judges making law*) dalam putusannya.”³ Pan Mohamad Faiz dalam merujuk putusan-putusan MKRI, menarik contoh *judicial activism* MKRI, meliputi *majoritarianism*, *interpretive stability*, *interpretive fidelity*, *substance/democratic process distinction*, *specificity of policy*, dan *availability of an alternate policymaker*.⁴ Banyaknya variasi bentuk tersebut memiliki makna bahwa MKRI marak melakukan *judicial activism*.

Terdapat arus deras oleh para ahli yang menentang praktik yudisialisasi politik melalui *judicial activism* terutama saat tahapan Pemilu sedang berlangsung. Secara

² Bisariyadi, 'Yudisialisasi Politik Dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang' (2015) 12 (3) Jurnal Konstitusi 474, 481.

³ Pan Mohamad Faiz, 'Dimensi Judicial Activism Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi' (2016) 13 (2) Jurnal Konstitusi 406, 408.

⁴ Ibid., 412.

substansial, para ahli sepakat bahwa MKRI harus tunduk pada *purcell principle*.⁵ Prinsip tersebut berkembang dari perkara *Purcell v. Gonzales* di Amerika Serikat. Inti *Purcell Principle* adalah *the idea that courts should think twice before changing election rules close to an election*.⁶ Dasarnya tegas pada *time-sensitive* yang akan mempengaruhi keterlibatan masyarakat dalam menggunakan hak untuk memilihnya.⁷ Secara presisi, eksistensi hak politik berpotensi terancam sebab kebingungan memberi efek kepada masyarakat untuk mengambil sikap tidak memilih: “... *leading to people not knowing how, when, or where to vote.*”⁸ Dalam konteks Putusan MKRI 90/2023 kebingungan spesifik pada keabsahan dalam tahapan-tahapan pemilu.⁹ Atas substansi tersebut, tuntutan pada MKRI adalah melakukan *judicial restraint*.¹⁰

Tulisan ini kemudian mengambil posisi yang berbeda dengan arus pikiran di atas. Penulis memandang bahwa penggunaan batasan *purcell principle* – utamanya bertumpu pada pencegahan kebingungan pemilih – merupakan argumentasi yang kering.¹¹ Tulisan ini menarik posisi untuk membuka peluang MKRI melakukan

⁵ Arus pikir ini setidaknya nampak dalam Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 mengenai Batas Usia Calon Presiden & Wakil Presiden yang dilaksanakan oleh Departemen Hukum Tata Negara & Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan HAM (Pandekha) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada: “*MK yang saat ini sedang memeriksa perkara nomor 141/PUU-XXI/2023 sejatinya memiliki peluang emas untuk mengembalikan kepercayaan publik. Caranya, dengan menegaskan penerapan Purcell Principle ...*”. Yance Arizona et al., *Skandal Mahkamah Keluarga: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU/XXI/2023 Mengenai Batas Usia Calon Presiden Dan Wakil Presiden*, ed. Yance Arizona, Tria Noviantika, and Mochammad Adli Wafi (Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2023); Dian Agung Wicaksono, 'Kembali Bersandar Pada MK?' (Kompasiana, 10 November 2023) <<https://www.kompas.id/baca/opini/2023/11/09/kembali-bersandar-pada-mk>> diakses pada 02 Februari 2024.

⁶ Harry B Dodsworth, 'The Positive and Negative Purcell Principle' (2022) (5) *Utah Law Review* 1081, 1082.

⁷ Lihat opini *Per Curiam* Supreme Court yang secara implisit menyatakan adanya keharusan sifat bahwa peraturan penyelenggara Pemilu memiliki resistensi untuk diuji saat pengujian dilaksanakan pada waktu mendekati pelaksanaan Pemilu: “*Faced with an application to enjoin operation of voter identification procedures just weeks before an election, the Court of Appeals was required to weigh, in addition to the harms attendant upon issuance or nonissuance of an injunction, considerations specific to election cases and its own institutional procedures. Court orders affecting elections, especially conflicting orders, can themselves result in voter confusion and consequent incentive to remain away from the polls. As an election draws closer, that risk will increase.*” Lebih lanjut terkait *Purcell Principle*, Richar L. Hasen menarik artikulasi yang lebih tegas terkait *Purcell Principle* dengan melarang perubahan peraturan penyelenggaraan pemilihan umum saat tahapannya telah berlangsung: “*the idea that courts should not issue orders which change election rules in the period just before the election.*” 549 U. S. 532-533 *Purcell v. Gonzales* (2006); L. Hasen Richard, 'Reining in the Purcell Principle' (2016) 43 (2) *Florida State University Law Review* 427, 438.

⁸ Dodsworth (n 6) 1082.

⁹ Yance Arizona et al., *Skandal Mahkamah Keluarga: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU/XXI/2023 Mengenai Batas Usia Calon Presiden Dan Wakil Presiden* (Departemen Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2023) 14.

¹⁰ Eksaminasi oleh Pandekha pada dasarnya tidak menyebutkan secara *expressis verbis* frasa *judicial restraint* dalam bagian penutup hasil eksaminasi. Namun, menggunakan frasa “cermat dan berhati-hati” yang secara konseptual mengarah pada konsep *judicial restraint* sebagaimana penjelasan Wicaksana Dramanda: “***hakim dan pengadilan lebih berhati-hati dalam melakukan penafsiran hukum hingga dapat membentuk norma hukum yang baru ataupun mengubah makna sebuah norma di dalam Undang-Undang Dasar melalui putusannya (cetak tebal oleh Penulis).***” *Ibid.*, 41; Wicaksana Dramanda, 'Menggagas Penerapan *Judicial Restraint* Di Mahkamah Konstitusi' (2014) 11 (4) *Jurnal Konstitusi* 617, 618.

¹¹ Secara empiris, tidak ada kaitan antara Putusan MKRI 90/2023 dengan penurunan jumlah partisipasi dalam Pemilu 2024. *Citra Publik Indonesia Lembaga Survei Indonesia Denny JA*

yudisialisasi politik sekalipun dalam pelaksanaan Pemilu. Yudisialisasi politik tersebut dapat dilakukan dengan *judicial restraint* atau *judicial activism*. Titik tumpunya pada kalkulasi kebijakan oleh MKRI yang dilaksanakan untuk menutup *gap* dari suatu norma yang dinyatakan inkonstitusional. Pada UU Pemilu, potensi *gap* cukup masif sebab karakter kodifikasi dalam UU Pemilu mengalami penyimpangan dengan adanya *delegated legislation*.

Bagian lanjutan dari tulisan ini adalah merumuskan model putusan MKRI dalam pelaksanaan yudisialisasi politik. Perimbangan *judicial activism* dan *judicial restraint* membawa pada dua kemungkinan tersebut dapat terjadi. Dalam kondisi tidak adanya kemungkinan adanya alternatif kebijakan lain, MKRI dalam melakukan *judicial activism* dengan syarat lanjutan harus dilakukan secara rinci. Sehingga putusan MKRI dapat mengisi kekosongan norma dari UU Pemilu yang abstrak, sekaligus mengisi ruang kosong pada norma yang terdelegasi, yakni pengaturan detail pada tingkatan *delegated legislation*. Dalam kondisi dimungkinkan adanya alternatif kebijakan lain, putusan inkonstitusional harus diikuti dengan *judicial order* bagi DPR dan/atau Presiden untuk memperbaiki UU Pemilu dengan catatan perbaikan menjadi momentum pengidealan sifat kodifikasi dalam UU Pemilu. Sehingga penyelenggara Pemilu yang meliputi Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), atau Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) tidak perlu membuat *delegated legislation* lagi.

Tulisan ini dikaji dengan rumusan masalah: Apakah paradoks UU Pemilu dapat menjadi pembenar yudisialisasi politik oleh MKRI, khususnya bila Pemilu sedang berlangsung? Pembahasan terhadap masalah tersebut akan dikaji secara gradual. *Pertama*, penarikan prinsip dasar atas perdebatan *judicial activism* dan *judicial resraint* dalam adjudikasi UU Pemilu. Pembahasan tersebut bertujuan untuk memberikan ukuran bagi MKRI dalam melakukan adjudikasi sehingga tidak mutlak mengharuskan MKRI harus selalu bersikap *restraint*. *Kedua*, penjelasan standar dari kodifikasi sebagai jenis undang-undang yang digunakan dalam mengatur hukum Pemilu di Indonesia. *Ketiga*, penjelasan kondisi eksisting hukum Pemilu di Indonesia, berupa tidak terpenuhinya standar kodifikasi. Tidak idealnya UU Pemilu mengakibatkan terdapat implikasi yuridis atas pengujian UU Pemilu. Kondisi demikian menjadi pertimbangan MKRI untuk mengukur tindakan *activism* atau *restraint*.

PEMBAHASAN

Yudisialisasi Politik: *Judicial Activism* atau *Judicial Restraint*?

Prakondisi dari sub bab ini adalah praktik MKRI final. Final dalam hal ini adalah putusan MKRI menampilkan sifat inherennya, yakni *integrity* sebagai

misalnya menjelaskan bahwa partisipasi pemilih dalam Pemilu 2024 mencapai angka 204.807.200 pemilih yang menjadikan partisipasi Pemilu 2024 lebih tinggi dibandingkan dengan negara lain, seperti rata-rata Asia, Eropa Tengah dan Timur, bahkan di Amerika, baik Utara, Tengah, maupun Selatan. Jikalau ada golongan putih, hal tersebut dikarenakan alasan teknis, politis, dan administratif. Dari ketiga alasan tersebut sukar untuk menentukan adanya implikasi Putusan MKRI 90/2023. Ronggo Astungkoro, 'LSI Denny JA Ungkap Tiga Alasan Masih Terjadinya Fenomena Golput' *Republika.co.id* (2024) <https://pemilukita.republika.co.id/berita/sapbou430/lsi-denny-ja-ungkap-tiga-alasan-masih-terjadinya-fenomena-golput#google_vignette>.

landasan kebenaran suatu putusan: “*propositions of law are true if they figure in or follow from the principle of justice, fairness, and procedural due process that provide the best constructive interpretation of the community’s legal practice*”¹², sehingga konsep final putusan MKRI tidak hanya dimaknai benar sebab tidak ada upaya hukum lagi untuk melakukan koreksi.¹³ Ketika MKRI melakukan adjudikasi secara final paripurna, maka perdebatan untuk masuk pada apakah MKRI dapat melakukan yudisialisasi politik murni pada perdebatan hukum.

Yudisialisasi politik pada hakikatnya tidak berbeda secara penuh dengan *judicial review* pada umumnya. Perbedaan mendasar antara yudisialisasi politik dengan *judicial review* adalah objek pengujiannya yang bersifat politis: lembaga yudisial mengadili perkara yang melibatkan keputusan politik atau kebijakan pemerintah.¹⁴ Atas kasus-kasus demikian, peradilan konstitusional dipandang harus menahan diri untuk melakukan *judicial review* sebab akan mendapatkan serangan politis yang meruntuhkan kepercayaan dan legitimasi publik terhadap peradilan konstitusional. Namun, serangan terhadap peradilan konstitusional pada dasarnya adalah *nature* dari *judicial review*. Sehingga, ketika yudisialisasi politik MKRI diberikan serangan politik oleh *legislative power*,¹⁵ hal tersebut telah menjadi isu peradilan konstitusional sejak awal pembentukannya. Muhammad Ilham Hermawan menjelaskan banyak ahli yang menyatakan bahwa *judicial review* bertentangan dengan demokrasi.¹⁶ Pertentangan tersebut melahirkan *counter-majoritarian difficulty* sebagaimana penjelasan Alexander Bickel yang dikutip oleh Hermawan:¹⁷

The root difficulty is that judicial review is a counter majoritarian force in our system ... [W]hen the Supreme Court declares unconstitutional a legislative act or the action of an elected executive, it thwarts the will of representatives of the actual people of the here and now; it exercises control, not in behalf of the prevailing majority but against it. That, without mystic overtones, is what actually happens ... and it is the reason the charge can be made that judicial review is undemocratic.

Isu yang lebih relevan untuk dibahas ialah, dalam melakukan yudisialisasi politik, apakah MKRI harus bertindak *judicial activism* atau *judicial restraint* berkaitan dengan implikasi yuridisnya. Aharon Barak menjelaskan bahwa esensi *judicial activism*:¹⁸

¹² Titon Slamet Kurnia, 'Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Melalui Pengujian Undang-Undang' (Disertasi, Universitas Airlangga 2014) 30.

¹³ Titon Slamet Kurnia, 'Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme' (2020) 50 (2) Jurnal Hukum & Pembangunan 476, 485.

¹⁴ Lihat dissenting opinion Hakim Konstitusi Saldi Isra dalam 'Putusan MKRI No. 90/PUU-XXI/2023', MK, 21 September 2023, 105.

¹⁵ Bisariyadi (n 2) 485.

¹⁶ Muhammad Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi: Implikasi Pengujian Konstitusional Di Mahkamah Konstitusi* (ed. 1, Kencana 2022) 40.

¹⁷ Secara lebih rinci, Gianni Buquicchio dan Schnutz Rudol Durr merangkum pelemahan peradilan konstitusi yang ditangani oleh Vennice Commission, meliputi *reducing the budget of the court, non-appointment of judges, criminal prosecution, danger of dismissal of judges, exclusion of jurisdiction in budgetary matters, pressure on the court by suspension fo the president, unpatriotic judgment, appointment of judges/quorum and voting majority, dan quorum and voting majority*. Ibid.; Gianni Buquicchio and Schnutz Rudolf Dürr, 'Constitutional Court - the Living Heart of the Separation of Powers / the Roel of the Venice Commission in Promoting Constitutional Justice' in Guido Raimondi et al. (ed) *Human Rights in Global World* (Wold Legal Publishers 2018) 535-543.

¹⁸ Aharon Barak, *The Judge in Democracy* (Princeton University Press 2006) 271-272.

Judicial activism is the judicial tendency—conscious or unconscious—to achieve the proper balance between conflicting social values (such as individual rights against the needs of the collective, the liberty of one person against that of another the authority of one branch of government against another) through change in the existing law (invalidating an unconstitutional statute invalidating secondary legislation that conflicts with a statute, reversing a judicial precedent) or through creating new law that did not previously exist (through interpreting the constitution or legislation, through developing the common law).

Sebaliknya, *judicial restraint* dimaknai Barak sebagai: “*it is the judicial tendency—conscious or unconscious—to achieve the proper balance between conflicting social values by preserving existing law rather than creating new law.*”¹⁹ Persinggungan antara *judicial activism* dan *judicial restraint* yakni pada fungsi hakim dalam rangka *bridging the gap between law and society* membawa Barak pada posisi kedua pendekatan tersebut tidak dapat diterapkan secara penuh tetapi kontekstual.²⁰ Barak menjelaskan hal tersebut dalam *balancing approach*:²¹

The use of each mean should be done with an eye toward all the means available. It may sometimes be appropriate to exercise more self-restraint in using a particular mean (such as the proper system of interpretation), while the use of other means may justify more activism (expanding access to the courts through a broad view of standing and a restrictive view of non-justiciability).

Posisi Barak tersebut senada dengan pandangan H. L. A. Hart terkait konsep *judicial discretion* yang paralel dengan *judicial activism*. Hart menjelaskan *judicial discretion* dengan beranjak dari *gap* peraturan:²²

in any legal system there will always be certain legally unregulated cases in which on some point no decision either way is dictated by the law and the law is accordingly partly indeterminate or incomplete. If in such cases the judges is to reach a decision and is not, as Bentham once advocated, to disclaim jurisdiction or to refer the points not regulated by the existing law to the legislature to decide, he must exercise his discretion and make law for the case instead of merely applying already pre-existing settled law.

Penjelasan Hart tersebut pada dasarnya telah memberi landasan yang terang kapan *judicial activism* dilakukan, yakni bila terdapat *gap*. Pandangan senada diberikan oleh Benjamin Cardozo sebagaimana dikutip Kent Greenwalt: “[i]n countless litigations, the law is so clear that judges have no discretion. They have the right to legislate within gaps, but often there are no gaps.”²³ Lanjut menurut Hart, dalam menjawab kritikan Ronald Dworkin, *judicial discretions* harus dilandasi oleh *general reasons* sebagai justifikasi serta dengan kesadaran seperti layaknya legislator yang memutuskan menurut keyakinan dan nilai-nilainya:²⁴

... when deciding unregulated cases to proceeding by analogy so as to ensure that the new law they make, though it is new law, is in accordance with principles or underpinning reasons recognized as already having a footing in the existing law ... judges do not just push away their books and start to legislate without further guidance from the law. Very often, in deciding such cases, they cite some general

¹⁹ *ibid.*

²⁰ Kurnia (n 12) 130.

²¹ Barak (n 18) 282.

²² Kurnia (n 12) 128.

²³ Kent Greenawalt, ‘Discretion and Judicial Decision: The Elusive Quest for the Fetters That Bind Judges’ (1975) 75 Columbia Law Review 359.

²⁴ Kurnia (n 12) 129.

principle area of the existing law can be understood as exemplifying or advancing and which points towards a determinate answer for the instants hard cases.

Inheren dari *law-making*, praktik adjudikasi oleh peradilan adalah mendasarkan putusan pada prinsip-prinsip hukum. Hakim sifatnya tidak “*based on transparently nonlegal reasons*” sebab bertentangan dengan demokrasi konstitusional.²⁵ Pada konteks *law-making* hukum Pemilu, berdasarkan *conceptual approach*, *historical approach*, dan *comparative approach*, Umbu Rauta memformulasikan syarat dan standar pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang demokratis dan aspiratif, salah satunya pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD NRI 1945, undang-undang, dan Peraturan KPU:²⁶

Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepemiluan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik.

Batasan dalam *law-making* hukum Pemilu pula dapat ditemukan dengan *statute approach*. Saldi Isra dan Khairul Fahmi pun berdasarkan putusan-putusan MKRI merangkum prinsip-prinsip Pemilu demokratis, salah satunya prinsip kehati-hatian yang menekankan kerangka hukum Pemilu dirumuskan secara hati-hati dalam mengatur dan menjamin hak pilih dan agar proses Pemilu dilaksanakan secara hati-hati sesuai prinsip-prinsip penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil.²⁷ Salah satu yang harus diperhatikan dalam pemenuhan prinsip kehati-hatian adalah pilihan kebijakan dalam penyelenggaraan Pemilu.²⁸ Tujuan akhirnya menjaga profesionalitas penyelenggara, memastikan proses Pemilu, pemenuhan hak pilih, dan penegakan hukum atas pelanggaran Pemilu dilaksanakan dengan memenuhi prinsip kepastian hukum.²⁹ Pasal 4 UU Pemilu pula mengatur terkait tujuan yang harus dipenuhi dalam pengaturan penyelenggara Pemilu: “*memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas; menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu; memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan Pemilu; dan mewujudkan Pemilu yang efektif dan efisien.*” Dari beberapa prinsip pengaturan hukum Pemilu tersebut, terdapat satu irisan sebagai benang merah dari pilihan antara *judicial activism* dan *judicial restraint*, yakni pengaturan dalam hukum Pemilu harus menjamin Pemilu memiliki aturan baku yang dapat menjadi landasan penyelenggaraan Pemilu atau sebagai pengendali aktivitas kepemiluan. Secara presisi dari prinsip kehati-hatian, terdapat tuntutan bagi MKRI untuk menghindari intervensi dalam proses demokratis secara berlebihan (tanpa batasan).³⁰

Untuk mencapai preskripsi di atas, adjudikasi oleh MKRI terhadap kebijakan politis harus menekankan adanya kalkulasi kebijakan, yakni pertimbangan atas segala bentuk produk hukum yang dapat diterbitkan untuk menyelesaikan

²⁵ *ibid.*, 98.

²⁶ Umbu Rauta, 'Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis Dan Aspiratif' (2014) 11 (3) Jurnal Konstitusi 600, 613.

²⁷ Saldi Isra and Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia* (2nd ed., Rajawali Press 2021) 214.

²⁸ *ibid.*, 215.

²⁹ *ibid.*

³⁰ Titon Slamet Kurnia, 'Mahkamah Konstitusi sebagai Election Court: Refleksi Teoretis' (2018) 3 (1) Jurnal Refleksi Hukum 33, 44.

persoalan konstitusional yang diuji. Pertimbangan tersebut digunakan sebagai aspek kritis legitimasi putusannya. Dengan berangkat dari pandangan Barak, Hart dan Cardozo, kalkulasi kebijakan tidak menilai hal-hal *non-legal* sebagaimana preskripsi dari *Purcell Principle*, namun pada kondisi implikasi putusan pada sistem hukum yakni adanya kekosongan hukum. Preskripsinya adalah keharusan adanya kepastian hukum melalui “*provides predictability through law*” menjadi batasan bagi MKRI untuk melakukan intervensi pada sistem Pemilu.³¹ Kondisi *predictability* tersebut tidak harus diuji dengan *social demands* namun cukup dengan kondisi kekosongan hukum yang dapat dengan mudah dideteksi oleh ahli hukum sebagai *justifying reasons* pilihan *judicial activism* atau *judicial restraint*.³² Secara praktik, Putusan MKRI No. 102/PUU-VII/2009 (selanjutnya disebut Putusan MKRI 102/2009) telah memberi praktik konkret dari kalkulasi kebijakan yang memperhitungkan kondisi yuridis sebagai berikut:³³

Terkait dengan hal tersebut, Mahkamah memandang bahwa penggunaan KTP atau Paspur yang masih berlaku untuk memilih tidak dapat diberlakukan melalui keputusan atau peraturan KPU; sedangkan bentuk hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) juga beresiko menimbulkan masalah jika ternyata nantinya dibatalkan melalui legislative review pada saat pembahasan dalam masa sidang DPR berikutnya; Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka demi keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum, Mahkamah memutuskan dalam Putusan yang bersifat self executing yang langsung dapat diterapkan oleh KPU tanpa memerlukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) guna melindungi, menjamin, dan memenuhi hak konstitusional warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.

Terbukanya kemungkinan adanya intervensi MKRI atas kebijakan politik melalui kalkulasi kebijakan adalah bagian parsial dari pengakuan *the second look model of judicial review*: “*Constitutional Courts are thus seen as being lawmaking bodies and are viewed as a kind of fourth branch of the government.*”³⁴ Sebab atasnya terdapat pertimbangan melalui alternatif kebijakan yang menjadikan putusan MKRI tersebut memiliki nilai final-nya melalui penekanan adanya keharusan bagi MKRI untuk berangkat dari pendekatan *judicial restraint* melalui konsep *passive virtues* yang dipopulerkan oleh Bickel: “*the timing and limits of the judicial function.*”³⁵ Oleh karenanya memiliki basis hukum dan batasan hukum. Finalitas tersebut menjadi valid sebab MKRI harus terlebih dahulu mempertimbangkan segala alternatif kebijakan yang dapat menghapus syarat pemilih harus terdaftar dalam daftar calon tetap. Rasionalisasi dari MKRI ialah pembentukan kerangka hukum Pemilu yang komprehensif hanya dapat dilakukan melalui putusan MKRI yang bersifat *self-executing* dan *erga omnes*. Sehingga, berlandaskan pertimbangan alternatif kebijakan, intervensi oleh MKRI terhadap ajudikasi peraturan penyelenggara Pemilu dapat dibenarkan sepanjang tidak ada alternatif lain dan dalam hal MKRI

³¹ Marcelino Ceasar Kishan, Umbu Rauta, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa, ‘Mahkamah Konstitusi Setengah-Hati: Final tetapi Tidak Mengikat dalam Kewenangan Pengujian Konstitusional’ (2024) 7 (1) Widya Yuridika: Jurnal Hukum 105, 109.

³² Lihat penjelasan lebih lanjut terkait adjudikasi berbasis realisme dalam: Titon Slamet Kurnia, ‘Menguji Ketangguhan Realisme: Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pasca Pemilu Serentak 2019’ (2022) 19 (1) Jurnal Konstitusi 98, 106.

³⁰ Putusan MKRI Nomor 102/PUU-VII/2009, MK, 6 Juli 2009.

³⁴ Steven Gow Calabresi, *The History and Growth of Judicial Review: The G-20 Common Law Countries and Israel* (Oxford University Press 2021) 23.

³⁵ Kurnia (n 30) 44.

melakukan pembiaran maka ada kenyataan masyarakat tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih. Pendekatan demikian memberikan prinsip bahwa oleh MKRI bukanlah upaya yang pertama (*the first resort*), namun merupakan upaya terakhir (*the last resort*). Dalam hal terdapat alternatif lain, maka MKRI harus bersifat *judicial restraint*.

Kodifikasi dan *Delegated Legislation*

Terdapat 3 (tiga) karakteristik undang-undang di Indonesia: *Pertama*, undang-undang konvensional. Undang-undang formal yang tidak memiliki fitur apapun. Terbatas sebagai Undang-Undang formal yang mengatur hal tertentu. *Kedua*, undang-undang kodifikasi. Perbedaannya dengan undang-undang konvensional ialah fitur kodifikasinya yang menggabungkan undang-undang konvensional yang sama: “*pembukuan hukum dalam suatu himpunan UU dalam materi yang sama.*”³⁶ *Ketiga*, undang-undang dengan metode *omnibus law*. Undang-undang yang menggabungkan atau mengumpulkan ketentuan dari banyak undang-undang konvensional, namun ketentuan yang dikumpulkan tersebut topik hukumnya bermacam-macam dan sering tidak berkaitan satu sama lain.³⁷ Fokus dalam tulisan ini adalah pembahasan undang-undang kodifikasi. Sehingga sub bab ini akan menjelaskan kegagalan kodifikasi, yaitu *exhaustiveness*.

Proses pembentukan undang-undang kodifikasi pada hakikatnya menghasilkan suatu kitab undang-undang. Dalam sejarah pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, terang-terangan penggunaan kodifikasi nampak pada Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan berbagai undang-undang yang menggunakan frasa kitab. Penggunaan kata kitab sejatinya hendak menunjukkan sifat sebagai suatu *code*: “*A complete system of positive law, carefully arranged and officially promulgated.*”³⁸ Reinhard Zimmermann menjelaskan kodifikasi sebagai:³⁹

codification is an act of legislation, i.e. its validity is based on the intervention of the state. However, in the words of Jeremy Bentham, the person who coined the term, codification is [quite different [from] ordinary legislation] in view of the fact that here 'of the entire field of law some very large portion ... is to receive an entire new covering all at once'. A codification, therefore, does not concern itself with individual issues that need to be regulated but covers an area of the law: general private law, the law of obligations (including or excluding commercial obligations), contract law, family law, etc.

Jean Louis Bergel sebagaimana dikutip Titon Slamet Kurnia membagi kodifikasi dalam dua jenis: “*kodifikasi formal dan kodifikasi substantif atau kodifikasi yang sebenarnya. Kodifikasi substantif bertujuan: 'to achieve a material and systematic*

³¹ Bayu Dwi Anggono, 'Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia' (2020) 9 (1) RechtsVinding 17, 24.

³² *ibid.*

³³ Umbu Rauta et al., *Policy Brief Rancangan Undang-Undang Tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru Dan Dosen, Dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi* (Satya Wacana University Press 2023) 85.

³⁴ Reinhard Zimmermann, 'Codification the Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law' (2012) 8 (4) European Review of Contract Law 1, 4.

structure of the law.' Kodifikasi formal tujuannya hanya sebatas: '*regrouping and classifying existing texts*'."⁴⁰

Pandangan Zimmermann dan Bergel pada dasarnya menarik satu kesamaan pada konsep kodifikasi yang ideal, yakni *carefully arranged* yang dilakukan untuk mencapai hukum yang sistematis. Dalam prinsip yang lebih spesifik, kodifikasi haruslah memenuhi ideal *completeness*, yakni suatu pengaturan dan mewujudkan pengaturan sebagai satu *rational system*.⁴¹ Kurnia kemudian menjelaskan *completeness* sebagai ideal dari kodifikasi: "suatu pengaturan dan mewujudkan pengaturan sebagai satu *rational system*."⁴² Zimmermann menjelaskan 3 (tiga) bentuk dari *completeness* yang dimaksud dalam kodifikasi:⁴³

not contain gaps; it should replace the general law prevailing before its enactment and thus constitute the new 'epicentre' of the system of sources of law ... and it should gather all the relevant legal rules in one place, i.e. not coexist with specific statutes within one and the same area of the law.

Secara serupa, Gunther A. Weiss menjelaskan elemen pembentuk *completeness*, meliputi *exclusiveness*, *the absence of gaps*, dan *comprehensiveness*.⁴⁴

Dalam mencapai *completeness* tersebut, secara praktis Kurnia menjelaskan bahwa *legislative power* harus memahami dua hal ketika suatu tema peraturan telah terkodifikasi: *Pertama*, tidak ada undang-undang konvensional di luar kodifikasi yang mengatur hal yang telah terkodifikasi.⁴⁵ *Kedua*, kodifikasi menolak *delegated legislation*.⁴⁶ Sesuai dengan tujuan tulisan ini, Penulis hendak fokus pada penolakan kodifikasi terhadap *delegated legislation*:⁴⁷

Lebih dari itu, Untuk tidak mencederai tujuan dari kodifikasi sendiri maka pembentuk undang-undang harus konsisten mempertahankan tujuan kodifikasi dengan jalan tidak boleh membuka ruang untuk munculnya delegated legislation. Delegated legislation adalah musuh utama kodifikasi karena menentang secara terbuka nature-nya, yaitu suatu pengaturan yang lengkap.

Pandangan Kurnia relevan bila melihat konsep utama dari *delegated legislation*. Sholahuddin Al-Fatih dkk., memaknai *delegated legislation* sebagai "*Delegated Legislations is restricted to those whose legal interpretation is made by the executive, as long as formal legal standards continue to grant the authority of delegation in the field of legislation to implement regulations from higher invitation.*"⁴⁸ Uraian tersebut memberi pemahaman bahwa *delegated legislation* menjadikan suatu undang-undang bersifat *open-ended legislation*. Dalam artian makna dari suatu norma undang-undang tidak berhenti pada *legislative power*, namun finalitas maknanya bergantung pada hasil interpretasi dari eksekutif. Selain itu, lembaga yang didesain

³⁵ Rauta et al. (n 33) 85.

³⁶ Zimmermann (n 34) 4.

³⁷ Rauta et al. (n 33) 85.

³⁸ Zimmermann (n 34) 4.

³⁹ Gunther A Weiss, 'The Enchantment of Codification in the Common-Law World' (2000) (24) Yale Journal of International Law 437, 456–462.

⁴⁰ Rauta et al. (n 33) 87.

⁴¹ *ibid.*, 88.

⁴² *ibid.*, 92.

⁴³ Sholahuddin Al-Fatih et al., 'The Hierarchical Model of Delegated Legislation in Indonesia' (2023) 7 (2) Lex Scientia Law Review 629, 640.

untuk membentuk *delegated legislation* tidak memiliki hak untuk untuk menolak membentuk *delegated legislation*.⁴⁹

Secara pra-kondisi, kodifikasi dan *delegated legislation* memiliki dasar yang berbeda. *Delegated legislation* berangkat dari kondisi negatif peraturan perundang-undangan, yakni isu peraturan perundang-undangan yang memiliki *gap*: “(i) lembaga legislatif pekerjaannya sudah terlalu banyak, (ii) undang-undang yang terlalu detail justru akan membingungkan rakyat pembacanya (penggunanya), dan (iii) pada saat ini dimana kemajuan di bidang sosial ekonomi begitu pesat, maka hanya mereka yang tergolong ekspert saja yang mampu memahami permasalahan secara detail.”⁵⁰ Sedangkan, kodifikasi berangkat dari peraturan perundang-undangan yang mutlak harus lengkap. Pra-kondisi dari kodifikasi yang Penulis maksud merujuk pada pandangan bahwa *gap* pada suatu peraturan perundang-undangan adalah fiksi: “*Kelsen commits to the claim that all disputes about the objective legal meaning of human acts falling into the temporal and geographical sphere of validity of a legal order can be decided on the basis of the legal norms contained in that order.*”⁵¹ Termasuk berangkat dari situasi hukum yang beda, dimana *delegated legislation* nampak pada posisi bahwa *legislative power* adalah cabang kekuasaan yang tidak ideal padahal memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan, Inge Kroppenber dan Nikolaus Linder menjelaskan bahwa pembentukan undang-undang kodifikasi dahulu merupakan bentuk yang ideal dari institusi dalam negara hukum.⁵²

This system had been established in the 19th century by ‘the most advanced and self-confident class’ of its time, the bourgeoisie (bürgertum), with its keen interest in science, economics and kultur. The law of this society was general, abstract and rational, with a strong focus on property and obligations, rooted in Roman law and in the idea of the enlightened subject, as it had emerged in the contractualist theories from the 18th century. ... Contrary to many other systems of governance of the day, it was a rechtsstaat, whose purpose was not so much to maintain and defend an abstract constitutional order, but to provide what was owed to each one of its male and – albeit to a lesser extent – its female citizens. In order to do this, and to be able to defend the kultur of the nation, the state of a rechtsstaat had to be exceedingly powerful, both in terms of the rationalism of its structures and its military might.

Oleh karena itu Franz Wieacker memberi pemaknaan yang tegas pada kodifikasi sebagai “*submission of the judge and the fellows of the law under a complete system of norms, rising consistently from singular legal rules and institutes to the highest concepts and principles.*”⁵³

Isu yang lebih praktis atas inkompatibilitas *delegated legislation* terhadap kodifikasi adalah *exhaustiveness-open-ended legislation*. Konstruksi *exhaustiveness* adalah kritik Ronan Cormacain terhadap peraturan dalam sistem *civil law* yang menghilangkan *intelligibility of legislation*: “*The difficulty is that this level of detail can*

⁴⁹ Umbu Rauta and Titon Slamet Kurnia, ‘Pengaturan Larangan Plastik Sekali Pakai: Kritik Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/Hum/2019 Dari Perspektif Teori Dan Hukum Perundang-Undangan’ (2021) (3) 28 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 527, 533.

⁴⁴ Sukardi and E. Prajwalita Widiati, ‘Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya’ (2012) 27 (2) Yuridika 141, 148.

⁴⁵ Lars Vinx, *Legality and Legitimacy in Hans Kelsen’s Pure Theory of Law* (Disertasi, University of Toronto 2006) 74.

⁴⁶ Inge Kroppenber and Nikolaus Linder, ‘Coding the Nation. Codification History from a (Post-)Global Perspective’ in Thomas Duve (ed) *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches*, (Max Planck Institute for European Legal History 2014) 68.

⁴⁷ *ibid.*

*obscure the main point and thus make the legislation less intelligible, or as John put it 'the detailed rules aim to achieve legal certainty, which in turn leads to over particularisation and incomprehensible regulation.'*⁵⁴ Penggunaan tersebut untuk menggambarkan bahwa kodifikasi pada dasarnya dapat mengarah pada *exhaustiveness*. Sekalipun Cormacain melihat bahwa peraturan detail yang adalah inheren dari kodifikasi merupakan penghilang *intelligibility of legislation*, namun Penulis memandang *completeness* pada undang-undang kodifikasi tidak menciptakan *exhaustiveness*. Karakter *comprehensiveness* sebagai hasil dari *completeness* baik secara historis dan praktis tidak secara otomatis mengarah pada *exhaustiveness*:⁵⁵

Historically, codifications did not aim at encompassing the whole law in one 'all-comprehensive code' ... Codifications generally cover a broad field of the law, but codifications cannot, and need not, cover everything. Within each field, however, they do not have to be fully comprehensive.

Masalahnya kemudian lahir bila *comprehensiveness* kodifikasi tidak dikunci secara rapat dalam undang-undang kodifikasi.⁵⁶ Hal tersebut menjadi *exhaustiveness* sebab adanya kondisi *open-ended legislation*. *Exhaustiveness-open-ended legislation* lahir karena inheren kodifikasi adalah norma yang banyak. Ketika norma yang banyak tersebut kemudian didelegasikan, maka pemahaman terhadap norma dalam undang-undang kodifikasi tidak final pada undang-undang kodifikasi tersebut. Dengan kata lain, finalitas makna pada norma dalam undang-undang kodifikasi bergantung pada hasil interpretasi oleh eksekutif. Kondisi ini berkaitan dengan dikotomi daya ikat dan daya laku. Daya ikat undang-undang kodifikasi lahir ketika undang-undang tersebut diundangkan.⁵⁷ Kemudian, pada umumnya daya laku ada serta merta akibat adanya daya ikat.⁵⁸ Namun, tidak demikian dengan suatu norma yang memiliki *delegated legislation*. Sebab terdapat kriteria keberlakuan juridis yang harus dipenuhi oleh norma yang diperintahkan untuk diatur dalam *delegated legislation*, yaitu ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku.⁵⁹ Penulis menarik kriteria keberlakuan juridis tersebut pada pemenuhan prosedur pembentukan peraturan perundangan-undangan, yakni terpenuhinya asas kejelasan rumusan sebagai asas formil peraturan perundang-undangan yang baik. Titik tumpunya, daya laku

⁴⁸ Ronan Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 1st ed. (Oxford: Hart Publishing 2022) 145.

⁴⁹ Weiss (n 39) 463.

⁵⁰ Konstruksi ini serupa dengan *dissenting opinion* Hakim Konstitusi Saldi Isra dalam Putusan MKRI No. 54/PUU-XXI/2023. Hilangnya kejelasan dari suatu undang-undang tidaklah bersumber dari seberapa detail undang-undang tersebut, namun pada sifat Undang-Undang No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU Ciptaker) yang menggabungkan begitu banyak tema ke dalam satu undang-undang dan memiliki bentuk (*form*) yang sulit dipahami. Salah satu *form* yang menjadi karakter UU Ciptaker adalah *cross reference*: "*a cross-reference is a unique linguistic component of the statutory language that establishes a legal relationship between two or more statutory provisions. Cross-references are embedded in the provisions themselves, identify another labeled provision, and are integral to expression of the provisions.*" Putusan MKRI No. 90/PUU-XXI/2023' (2023); Jeffrey A Lasky, 'The Impact of Cross-References on the Readability of the U.S. Internal Revenue Code' (Nova Southeastern University 2019) 2.

⁵¹ Andi Yuliani, 'Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan' (2017) 14 (4) Jurnal Legislasi Indonesia 429, 433.

⁵² *ibid.*, 434.

⁵³ *ibid.*

peraturan perundang-undangan harus dipahami dengan tidak adanya berbagai macam interpretasi atas suatu norma yang dibiarkan “menggantung”. Dengan *delegated legislation*, interpretasi tersebut diselesaikan oleh eksekutif. Sehingga tanpa adanya interpretasi lebih lanjut, suatu norma undang-undang tidak *executable*. Konkret hilangnya finalitas suatu undang-undang akibat adanya *delegated legislation* dapat merujuk pada berbagai undang-undang yang mengamanatkan pembentukan *delegated legislation* dalam jangka waktu tertentu.

Putusan MKRI atas Paradoks Undang-Undang Pemilu

Sub bab ini hendak membahas kondisi yang membuka peluang MKRI untuk melakukan yudisialisasi politik. Kondisi tersebut adalah paradoks dalam UU Pemilu: “*sebuah pernyataan yang seolah-olah bertentangan (berlawanan) dengan pendapat umum atau kebenaran, tetapi kenyataannya mengandung kebenaran.*”⁶⁰ Sebagaimana makna paradoks tersebut, kondisi yang dibahas pada sub bab ini pada dasarnya lahir dari kesalahan *legislative power* dalam pembentukan UU Pemilu. Secara presisi, kesalahan dalam UU Pemilu adalah sifatnya melenceng dari kodifikasi yang menjadi kodifikasi dengan sifat *exhaustiveness-open-ended legislation*. Kemudian di satu sisi, *open ended-legislation* tersebut dibatasi adanya mekanisme demokratisasi *delegated legislation*-nya. Namun, karena terdapat *statutory force* atasnya, maka kesalahan tersebut mengikat sebagai hukum.

UU Pemilu adalah undang-undang kodifikasi.⁶¹ *Exhaustiveness-open-ended legislation* terjadi pada UU Pemilu. Norma dalam UU Pemilu didesain untuk diatur lebih lanjut dalam 5 (lima) jenis *delegated legislation*. *Pertama*, Peraturan Pemerintah: Terkait peralihan status kepegawaian. *Kedua*, Peraturan Presiden: Terkait organisasi, tugas, fungsi, wewenang dan tata kerja sekretariat jenderal KPU, sekretariat KPU Provinsi, dan sekretariat KPU Kabupaten/Kota; organisasi, tugas, fungsi, wewenang dan tata kerja sekretariat jenderal Bawaslu, sekretariat Bawaslu Provinsi, dan sekretariat Bawaslu Kabupaten/Kota; organisasi, tugas, fungsi, wewenang dan tata kerja Sekretariat DKPP; pelaksanaan pengamanan dan pengawalan Capres-Cawapres; dan Kedudukan keuangan anggota KPU, Bawaslu, DKPP, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.

Secara teknis, UU Pemilu juga mengamanatkan penyelenggara Pemilu membentuk peraturan internalnya. *Pertama*, Peraturan DKPP: Terkait tata cara pengaduan, pembelaan, dan pengambilan keputusan pemberhentian anggota KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota; tata cara pengaduan, pembelaan, dan pengambilan keputusan pemberhentian anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, atau

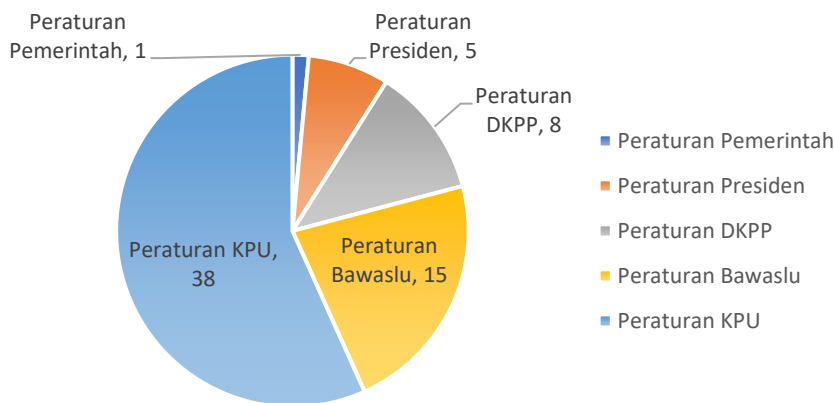
⁵⁴ ‘Paradoks’, , *Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring* (2024) <https://kbbi.web.id/paradoks#google_vignette>.

⁵⁵ Lihat pendapat MKRI: “*Setelah mencermati teknis atau tata cara dan sistematika pembentukan UU 7/2017, menurut Mahkamah, pembentukan UU 7/2017 dilakukan masih dalam koridor menerapkan ketentuan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam UU 12/2011. Terlebih, UU 7/2017 adalah UU baru dengan penamaan ‘Pemilihan Umum’ yang di dalamnya mencakup seluruh substansi dari 3 (tiga) UU yang dilebur menjadi satu kesatuan UU ...*” ‘Putusan MKRI No. 91/PUU-XVIII/2020’ (2020) 407; Sri Karyati, ‘Gagasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dalam Rezim Pemilihan Umum’ (2016) 2 *Jurnal Etika dan Pemilu* 9, 10; Muh Risnain, ‘Development Of Integrated Election Laws’ (2019) 5 *Jurnal Etika dan Pemilu* 28, 33 <<https://journal.dkpp.go.id/index.php/jep/article/view/4>>.

Bawaslu Kabupaten/Kota; kode etik KPU, KPU Kabupaten/Kota, Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS), Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN), KPPS Luar Negeri (KPPS LN) serta anggota Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, Panitia Pengawas Pemilu (Panwaslu) LN, dan pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPS); tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu; tata cara pelaksanaan tugas DKPP; tugas, fungsi, wewenang, dan tata kerja tim pemeriksa daerah DKPP yang bersifat *ad hoc*; penyelesaian pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu; dan tim Pemeriksa pelanggaran kode etik Penyelenggara Pemilu di daerah. *Kedua*, Peraturan Bawaslu: Terkait pembentukan Bawaslu Provinsi di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban Bawaslu di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; tata cara pengisian dan penyeleksian calon anggota Bawaslu Provinsi di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; tata cara seleksi dan penetapan calon anggota Panwaslu Kecamatan, Panwaslu Kelurahan/Desa, dan Pengawas TPS; tata cara pembentukan dan penetapan calon anggota Panwaslu LN Rapat Pleno Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota; tata cara akreditasi pemantau Pemilu; pengawasan Pemilu; bentuk dan format tanda pengenal pemantau Pemilu; petunjuk teknis pelaksanaan pemantauan; penanganan temuan dan laporan pelanggaran Pemilu Penyelesaian pelanggaran administratif Pemilu; tata cara penyelesaian sengketa proses Pemilu; penegakan hukum terpadu; tata cara pemenuhan persyaratan hasil seleksi anggota Bawaslu Kabupaten/Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. *Ketiga*, Peraturan KPU: Terkait tata kerja KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota; pembentukan KPU Provinsi di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, wewenang, dan kewajiban KPU di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; tata cara pengisian dan penyeleksian calon anggota KPU Provinsi di Provinsi Papua Selatan, Provinsi Papua Tengah, Provinsi Papua Pegunungan, dan Provinsi Papua Barat Daya; pengaturan setiap tahapan Pemilu; uraian tugas dan tata kerja PPK, PPS, PPLN, KPPS, dan KPPSLN; rincian tahapan Penyelenggaraan Pemilu; tata cara penelitian administrasi dan penetapan keabsahan persyaratan Partai Politik; pelaksanaan dan waktu verifikasi Partai Politik; penetapan nomor urut partai politik lokal Aceh sebagai Peserta Pemilu; daerah pemilihan dan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD kabupaten/kota; jumlah kursi anggota DPRD kabupaten/kota yang dibentuk setelah Pemilu ditetapkan; tata cara penyusunan daftar Pemilih; tugas dan tata kerja Pantarlih; sistem informasi data Pemilih; tata cara verifikasi terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administratif bakal Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden; pelaksanaan tahapan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang ditunda; proses verifikasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; pedoman teknis pencalonan anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; pelaksanaan debat Pasangan Capres-Cawapres; pedoman

pelaksanaan kampanye Pemilu secara nasional; keikutsertaan pejabat negara dalam Pemilu; pemberitaan, penyiaran, dan iklan kampanye; pemasangan dan pembersihan alat peraga kampanye Pemilu; bentuk, ukuran, spesifikasi teknis, dan perlengkapan pemungutan suara lainnya; jenis, bentuk, ukuran, warna, dan spesifikasi teknis lain surat suara; tata cara pelaksanaan pengamanan terhadap pencetakan, penghitungan, penyimpanan, pengepakan, dan pendistribusian surat suara ke tempat tujuan; jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS; pemberian bantuan kepada Pemilih di TPS; pemberian bantuan kepada Pemilih di TPSLN; tanda khusus Pemilih yang telah memberikan suara; waktu berakhirnya pemungutan suara; pelaksanaan penyimpanan, penjagaan, dan pengamanan hasil penghitungan suara; pedoman teknis pelaksanaan pemberian suara; format penulisan penghitungan suara; format rekapitulasi hasil penghitungan suara; tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilu lanjutan atau Pemilu susulan; dan pelaksanaan partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu. Penggambaran secara garis besar dapat merujuk pada diagram berikut:

Grafik 1.
Kuantitas dan Pembagian *Delegated Legislation* dalam UU Pemilu



Sumber: Diolah oleh Penulis

Jumlah kuantitas diatas tidak membatasi jumlah *delegated legislation* yang lahir. Sebab KPU, DKPP, dan Bawaslu diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan guna mengatur tugas dan kewenangannya secara umum.⁶² Sehingga, sekalipun jumlah *delegated legislation* kepada penyelenggara Pemilu totalnya hanya 61 (enam puluh satu), *data base* Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia per 04 Agustus 2024 menunjukkan terdapat 481 (empat ratus delapan puluh satu) peraturan yang dibentuk oleh penyelenggara Pemilu. UU Pemilu sebagai *open-ended legislation* menjadikan norma dalam UU Pemilu bersifat final bila penyelenggara Pemilu terlebih dahulu membentuk *delegated legislation*. Ketergantungan tersebut nampak secara konkret dalam Pasal 572 UU Pemilu yang membentuk batasan waktu pembentukan *delegated legislation*: “Peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang ini

⁵⁶ Vide Pasal 75 ayat (1), Pasal 160 jo. Pasal 161 ayat (1), dan Pasal 165 ayat (1) UU Pemilu.

harus ditetapkan paling lama 1 (satu) tahun terhitung sejak Undang-Undang ini diundangkan.”

Legislative power dalam mendesain UU Pemilu tidak hanya menghilangkan ideal kodifikasi dengan memberikan banyak *delegated legislation*. *Legislative power* dalam membentuk UU Pemilu juga mendesain bahwa penyelenggara Pemilu dalam membentuk *delegated legislation* harus melakukan konsultasi dengan DPR dan Pemerintah melalui rapat dengar pendapat agar penyelenggara Pemilu dapat memahami maksud dari DPR dan Presiden terkait norma dalam UU Pemilu.⁶³ Mahkamah mengamini norma konsultasi dengan beranjak dari logika keselarasan dalam penjelasan pemerintah terhadap pokok permohonan pemohon: “konsultasi dengan DPR dan Pemerintah bukanlah suatu ancaman terhadap kemandirian KPU, akan tetapi dalam dalam rangka keselarasan aturan antara Undang-Undang dengan pengaturan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum.”⁶⁴ Pendirian MKRI dan penjelasan pemerintah pada dasarnya menampilkan upaya pembatasan *delegated legislation* melalui upaya konsultasi. Sekalipun logika yang ditampilkan adalah keselarasan maksud antara UU Pemilu dan *delegated legislation*, hal yang tidak dijelaskan namun tampak ada adalah *legislative power* setengah-hati mendudukkan UU Pemilu sebagai kodifikasi: meninggalkan *gap*. Adanya “pengujian” *delegated legislation* terhadap DPR dan Presiden, dalam penalaran yang wajar mengartikan DPR dan Presiden memahami apa yang hendak diatur dalam *delegated legislation*. Pemahaman tersebut tidak diiringi dengan *integrity in legislation*: “which asks those who create law by legislation to keep that law coherent in principle.”⁶⁵ Sehingga *legislative power* sengaja meninggalkan *gap*.

Isunya, apakah hal tersebut dapat menjadi pertimbangan yudisialisasi politik? Dalam hampanan teoretis pada sub bab sebelumnya, indikator MKRI dapat melakukan yudisialisasi politik dalam bentuk *judicial activism* atau *judicial restraint* adalah apakah terdapat *gap* atas undang-undang yang diuji. Pertimbangan lebih lanjut dengan memperhatikan batasan *law-making* UU Pemilu, penentuan *judicial activism* atau *judicial restraint* harus dilakukan dengan kalkulasi kebijakan: apakah diperlukan putusan MKRI untuk mengisi *gap* tersebut? Terkait *gap*, paradoks UU Pemilu di atas menghasilkan tiga hal, yakni: *Pertama*, UU Pemilu adalah kodifikasi yang tidak ideal sehingga menghasilkan *gap*. *Kedua*, tidak idealnya kodifikasi dalam UU Pemilu, menjadikan UU Pemilu melahirkan *exhaustiveness-open-ended legislation*. *Ketiga*, dengan logika keselarasan norma, pembentukan *delegated legislation* oleh penyelenggara Pemilu dibatasi dengan norma konsultasi. Sehingga paradoks UU Pemilu adalah *exhaustiveness-open-ended legislation* yang dibatasi secara demokratis. Paradoks UU Pemilu memiliki efek sistematis pada praktik yudisialisasi politik oleh MKRI, yakni dalam hal norma dalam UU Pemilu dinyatakan inkonstitusional – termasuk inkonstitusional bersyarat, MKRI meninggalkan *gap* atas norma tersebut. *Gap* yang ditinggalkan adalah norma pada tingkat UU Pemilu perlu diperbaiki oleh *legislative power* dan atas perbaikan tersebut, penyelenggara Pemilu perlu melakukan perbaikan *delegated legislation*-nya. Kondisi *gap* di atas secara konkret merujuk pada putusan terhadap KPU *in casu* pimpinan KPU yang

⁵⁷ Putusan MKRI Nomor 92/PUU-XIV/2016, MK, 12 Juli 2017.

⁵⁸ *ibid.*, 54.

⁵⁹ Kurnia (n 12) 73.

dinyatakan terbukti melakukan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku penyelenggara Pemilu oleh DKPP melalui Putusan DKPP Nomor 135, 136, 137, 141-PKE-DKPP/XII/2023 mengenai Pelanggaran Kode Etik KPU. Pada pokoknya, putusan-putusan DKPP di atas menegaskan bahwa KPU atas perubahan Pasal 169 ayat (1) huruf q UU Pemilu melalui Putusan MKRI 90/2023 tidak cermat dan profesional untuk melakukan perubahan Peraturan KPU No. 19 Tahun 2023 tentang Pencalonan Peserta Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga tahapan pendaftaran Capres-Cawapres menggunakan Peraturan KPU yang belum mengakomodir perubahan Pasal 169 ayat (1) huruf q UU Pemilu:⁶⁶

*Bahwa Para Teradu juga menerbitkan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 1378 Tahun 2023 tentang Pedoman Teknis Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024 pada tanggal 17 Oktober 2023, yang dalam konsiderans menimbang secara tegas menyebutkan bahwa untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang telah dibacakan pada tanggal 16 Oktober 2023, perlu dilakukan penyesuaian terhadap syarat usia bagi calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga menjadi berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/ sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan Kepala Daerah. Tindakan Para Teradu menerbitkan Keputusan a quo tidak sesuai dengan PKPU Nomor 1 Tahun 2022. **Seharusnya yang dilakukan oleh Para Teradu adalah melakukan perubahan PKPU terlebih dahulu, baru kemudian menerbitkan pedoman teknis** (cetak tebal oleh Penulis).*

Putusan DKPP tersebut pun secara implisit menyatakan bahwa UU Pemilu tidak dapat langsung dieksekusi tanpa dilakukan penerbitan Peraturan KPU. Sebab Peraturan KPU perlu mengatur ketentuan teknis dari UU Pemilu.

Isu lanjutannya adalah, apakah MKRI harus melakukan *judicial restraint* atau *judicial activism*. Kalkulasi kebijakan adalah hal krusial dalam penyusunan putusan MKRI. Oleh karena itu, kalkulasi kebijakan haruslah dilakukan. Penulis dengan merujuk praktik ketatanegaraan melakukan pemodelan putusan MKRI atas yudisialisasi politik dalam dua kondisi: *Pertama, judicial restraint*. *Judicial restraint* mutlak menjadi pendirian MKRI bila pengajuan permohonan dan pengucapan putusan dilakukan pada masa tahapan Pemilu belum dimulai, atau pengajuan permohonan dan pengucapan putusan dilakukan pada masa tahapan Pemilu telah dimulai namun dalam kalkulasi kebijakan terdapat kebijakan lain yang dapat terlebih dahulu digunakan.

Judicial review oleh MKRI pada dasarnya melahirkan norma yang memiliki kedudukan sebagai suatu undang-undang, sehingga pilihan menjalankan putusan MKRI adalah melalui undang-undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu).⁶⁷ Dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, Pasal 10 ayat (1) huruf b *jo.* ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3) mengamanatkan tindak lanjut atas putusan MKRI diatur dengan undang-undang yang dilakukan oleh DPR atau

⁶⁰ Putusan DKPP Nomor 135, 136, 137, 141-PKE-DKPP/XII/2023, DKPP, 5 Februari 2024.

⁶¹ Marcelino Ceasar Kishan, Oliviani Yanto, and Bernadeta Adriana Sandra, 'Ketidaklayakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law' (2024) 15 (1) Kertha Patrika 1.

Presiden. Untuk mengidealkan hal tersebut, studi Eka N. A. M. Sihombing dan Cynthia Hadita menegaskan bahwa bentuk ideal tersebut harus disertai dengan *judicial order*.⁶⁸ *Judicial order* dibutuhkan karena tidak ada pengaturan batas waktu pembentukan undang-undang oleh *legislative power* di Indonesia. Oleh karena itu, demi kepastian hukum MKRI harus memberikan perintah untuk segera dilakukan perbaikan atas norma yang dinyatakan konstitusional.

Di sisi lain, MKRI dapat mempertimbangkan untuk memerintahkan Presiden membentuk Perppu dalam hal terpenuhi batasan waktu Perppu dapat dibentuk:⁶⁹

adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Praktik demikian mendorong juga MKRI untuk melakukan *judicial preview* atas pembentukan Perppu.

Atas praktik *judicial restraint*, bagaimana posisi penyelenggara Pemilu? Problematika *gap* UU Pemilu tidak selesai dengan memperbaiki melalui undang-undang atau Perppu. Sebab atas paradoks UU Pemilu, tersisa *gap* yang harus diisi oleh *delegated legislation*. Atas hal tersebut, dalam perbaikan melalui pembentukan undang-undang/Perppu, Penulis mendorong untuk menjadi momentum pengidealan UU Pemilu. Pengidealan tersebut adalah menciptakan *completeness* atas norma yang dibatalkan oleh MKRI. Pengidealan tersebut melalui penormaan secara detail dan menghapus perintah *delegated legislation*. Setidak-tidaknya dalam batasan waktu untuk memenuhi kebutuhan pelaksanaan Pemilu, pendetailan norma dan penghapusan *delegated legislation* cukup pada norma yang dibatalkan oleh MKRI. Dalam hal terdapat waktu yang cukup, perbaikan melalui undang-undang dapat dilakukan secara sektoral pada bab yang sama dengan norma yang dibatalkan. Secara teknik pembentukan undang-undang, tentu norma-norma yang sama dalam satu bab memiliki keterkaitan satu sama lain.

Kedua, judicial activism. Dalam kondisi tidak dimungkinkan lagi pembentukan undang-undang atau Perppu, MKRI dapat melakukan *judicial activism*. Praktik demikian menjadi keharusan untuk menutup *gap* dari UU Pemilu, yakni *gap* pada tingkat undang-undang dan *delegated legislation*. Sehingga putusan MKRI harus menampilkan karakter detail. Misalnya dalam amar Putusan MKRI 102/2009:⁷⁰

Menyatakan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ... adalah konstitusional sepanjang diartikan mencakup warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dengan syarat dan cara sebagai berikut: 1. Selain Warga Negara Indonesia yang terdaftar dalam DPT, Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri; 2. Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama

⁶² Eka N.A.M. Sihombing and Cynthia Hadita, 'Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang' (2022) 1 (1) Jurnal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara 35, 41.

⁶³ Putusan MKRI Nomor 138/PUU-VII/2009, MK, 08 Februari 2010.

⁶⁴ Putusan MKRI Nomor 102/PUU-VII/2009, MK, 06 Juli 2009.

sejenisnya; 3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya; 20 4. Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat; 5. Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS Luar Negeri setempat.”

Model *judicial activism* demikian tidak menjadikan MKRI memiliki sifat putusan yang berkedudukan sebagai *delegated legislation*. Akan tetapi pada satu titik, MKRI dalam kapasitasnya sebagai lembaga peradilan harus mengisi *gap* yang terjadi karena kesalahan intrinsik UU Pemilu. Dengan demikian, MKRI tidak dalam posisi “membentuk” *delegated legislation*. Apakah kemudian perlu untuk dibentuk *delegated legislation* lagi? Sepanjang putusan MKRI telah mengisi *gap* dan menciptakan kejelasan bagi penyelenggara Pemilu untuk bertindak, maka tidak diperlukan pembentukan *delegated legislation*. Prinsip ini melekat secara *inheren* sebagai poin sentral pada sub pembahasan sebelumnya, yakni terpenuhinya kriteria keberlakuan yuridis.

Penarikan model *judicial restraint* lebih diutamakan daripada *judicial activism* dalam rangka kontekstualisasi yudisialisasi politik: MKRI sebagai *the last resort*. Sekalipun terdapat dorongan untuk melakukan *judicial activism* pada pemodelan di atas, tulisan ini tidak menjadikan *judicial activism* sebagai tindakan utama dari MKRI. Kontekstualisasi *judicial activism* dan *judicial restraint* menjadikan finalitas UU Pemilu tidak berada pada MKRI. Finalitas UU Pemilu dalam hal tindak lanjut putusan MKRI dilakukan melalui undang-undang berada pada penyelenggara Pemilu. Finalitas UU Pemilu dalam hal tindak lanjut putusan MKRI dilakukan melalui Perppu berada pada Presiden atau penyelenggara Pemilu. Finalitas UU Pemilu berada pada MKRI jika dalam kalkulasi kebijakan, putusan MKRI adalah solusi terakhir.

PENUTUP

Secara gradual, studi ini menarik kesimpulan bahwa yudisialisasi politik oleh MKRI merupakan bentuk *judicial review* seperti pada umumnya. Kemudian, pelaksanaan *judicial activism* atau *judicial restraint* harus dilaksanakan secara kontekstual. Penarikan posisi MKRI untuk berpendirian *judicial activism* atau *judicial restraint* dibatasi oleh batasan *law-making* UU Pemilu, yakni harus tersedia aturan main yang komprehensif terhadap penyelenggara Pemilu dan adanya kalkulasi kebijakan. Terkait hal tersebut, penentuan *judicial activism* atau *judicial restraint* dalam yudisialisasi politik memiliki batasan yang tegas: *Pertama*, hasil yudisialisasi politik oleh MKRI memiliki *gap* karena paradoks UU Pemilu. *Kedua*, atas *gap* tersebut MKRI harus melakukan kalkulasi kebijakan. *Ketiga*, apabila dalam kalkulasi kebijakan masih terdapat waktu yang cukup untuk melakukan perbaikan, maka MKRI harus berposisi *judicial restraint*. Dalam *judicial restraint* tersebut MKRI memberikan *judicial order* kepada DPR dan/atau Presiden untuk melakukan perbaikan melalui undang-undang atau Perppu. *Keempat*, perbaikan melalui undang-undang atau Perppu harus menjadi momentum untuk mengidealkan UU Pemilu melalui pendetailan norma dan penghapusan perintah *delegated legislation*.

Keenam, dalam hal hasil kalkulasi kebijakan menyatakan tidak ada cukup waktu untuk melakukan perbaikan melalui undang-undang atau Perppu, MKRI dapat melakukan *judicial activism*. Posisi MKRI dalam melakukan *judicial activism* harus mengatur norma yang dibatalkan secara detail. Sehingga tidak ada *gap* yang mengharuskan penyelenggara Pemilu membentuk *delegated legislation*.

DAFTAR REFERENSI

Buku

- Arizona Y et al., *Skandal Mahkamah Keluarga: Eksaminasi Publik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU/XXI/2023 Mengenai Batas Usia Calon Presiden Dan Wakil Presiden* (Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada 2023).
- Barak A, *The Judge in Democracy* (Princeton University Press 2006).
- Calabresi SG, *The History and Growth of Judicial Review: The G-20 Common Law Countries and Israel* (Oxford University Press 2021).
- Cormacain R, *The Form of Legislation and The Rule of Law* (1st ed.' Oxford: Hart Publishing 2022).
- Hermawan M I, *Teori Penafsiran Konstitusi: Implikasi Pengujian Konstitusional Di Mahkamah Konstitusi* (2nd ed., Kencana 2022).
- Isra S and Fahmi K, *Pemilihan Umum Demokratis: Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia* (2nd ed., Rajawali Press 2021).
- Rauta et al., *Policy Brief Rancangan Undang-Undang Tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru Dan Dosen, Dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi* (Satya Wacana University Press 2023).
- Buquicchio, Gianni, and Schnutz Rudolf Dürr, 'Constitutional Court - the Living Heart of the Separation of Powers/the Role of the Venice Commission in Promoting Constitutional Justice' In Guido Raimondi (ed) *Human Rights in Global World* (World Legal Publishers 2018).
- Kroppenberg I and Linder N, 'Coding the Nation. Codification History from a (Post-) Global Perspective' in Thomas Duve (ed) *Entanglements in Legal History: Conceptual Approaches* (Max Planck Institute for European Legal History 2014).

Jurnal

- Al-Fatih S et al., 'The Hierarchical Model of Delegated Legislation in Indonesia' (2023) 7 (2) *Lex Scientia Law Review*.
- Anggono BD, 'Omnibus Law Sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi Dan Tantangannya Dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia' (2020) 9 (1) *RechtsVinding*.
- Bisariyadi, 'Yudisialisasi Politik Dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menguji Undang-Undang' (2015) 12 (3) *Jurnal Konstitusi*.
- Dodsworth HB, 'The Positive and Negative Purcell Principle' (2022) (5) *Utah Law Review*.
- Dramanda W, 'Menggagas Penerapan Judicial Restraint Di Mahkamah Konstitusi' (2014) 11 (4) *Jurnal Konstitusi*.

- Sihombing E and Hadita C, 'Bentuk Ideal Tindak Lanjut Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang' (2022) 1 (1) Jurnal Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara.
- Faiz PM, 'Dimensi Judicial Activism Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi' (2016) 13 (2) Jurnal Konstitusi.
- Greenawalt K, 'Discretion and Judicial Decision: The Elusive Quest for the Fetters That Bind Judges' (1975) 75 (2) Columbia Law Review.
- Karyati S, 'Gagasan Kodifikasi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Dalam Rezim Pemilihan Umum' (2016) 2 (2) Jurnal Etika Dan Pemilu.
- Kishan MC, Yanto O and Sandra BA, 'Ketidaklayakan Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Dengan Metode Omnibus Law' (2024) 46 (1) Kertha Patrika.
- Kishan MC, Rauta U, and Sousa FPRA, 'Mahkamah Konstitusi Setengah-Hati: Final tetapi Tidak Mengikat dalam Kewenangan Pengujian Konstitusional' (2024) 7 (1) Widya Yuridika: Jurnal Hukum.
- Kurnia TS, 'Mahkamah Konstitusi sebagai Election Court: Refleksi Teoretis' (2018) 3 (1) Jurnal Refleksi Hukum.
- _____, 'Menguji Ketangguhan Realisme: Kritik terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 Pasca Pemilu Serentak 2019' (2022) 19 (1) Jurnal Konstitusi.
- _____, 'Sebuah Kerangka Teoretis Hubungan Institusional Berbasis Konstitusionalisme' (2020) 50 (2) Jurnal Hukum & Pembangunan.
- Rauta U, 'Menggagas Pemilihan Presiden Yang Demokratis Dan Aspiratif' (2014) 11 (3) Jurnal Konstitusi.
- Rauta U and Kurnia TS, 'Pengaturan Larangan Plastik Sekali Pakai: Kritik Terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/Hum/2019 Dari Perspektif Teori Dan Hukum Perundang-Undangan' (2021) (3) 28 Jurnal Hukum Ius Quia Iustum.
- Richard, LH, 'Reining in the Purcell Principle' (2016) 43 Florida State University Law Review.
- Risnain M, 'Development Of Integrated Election Laws' (2019) 5 (1) Jurnal Etika Dan Pemilu.
- Sukardi and Widiati EP, 'Pendelegasian Pengaturan Oleh Undang-Undang Kepada Peraturan Yang Lebih Rendah Dan Akibat Hukumnya' (2012) 27 (2) Yuridika.
- Weiss GA, 'The Enchantment of Codification in the Common-Law World' (2000) 24 Yale Journal of International Law.
- Yuliani A, 'Daya Ikat Pengundangan Peraturan Perundang-Undangan' (2017) 14 (4) Jurnal Legislasi Indonesia.
- Zimmermann R, 'Codification the Civilian Experience Reconsidered on the Eve of a Common European Sales Law' (2012) 8 (4) European Review of Contract Law.

Disertasi

- Jeffrey A Lasky, 'The Impact of Cross-References on the Readability of the U.S. Internal Revenue Code' (Disertasi, Nova Southeastern University 2019).
- Lars Vinx, 'Legality and Legitimacy in Hans Kelsen's Pure Theory of Law' (Disertasi, University of Toronto 2006).
- Titon Slamet Kurnia, 'Interpretasi Hak-Hak Asasi Manusia Oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Melalui Pengujian Undang-Undang' (Disertasi,

Universitas Airlangga 2014).

Putusan Pengadilan

Putusan MKRI Nomor 102/PUU-VII/2009, MK, 6 Juli 2009.

Putusan MKRI Nomor 138/PUU-VII/2009, MK, 8 Februari 2010.

Putusan MKRI Nomor 92/PUU-XIV/2016, MK, 12 Juli 2017.

Putusan MKRI Nomor 91/PUU-XVIII/2020, MK, 2020.

Putusan MKRI Nomor 90/PUU-XXI/2023, MK, 2023.

Putusan DKPP Nomor 135, 136, 137, 141-PKE-DKPP/XII/2023, DKPP, 2024.

549 U. S. 532-533 Purcel v. Gonzales (2006).

Kamus

“Paradoks.” In *Kamus Besar Bahasa Indonesia Daring*, 2024.
https://kbbi.web.id/paradoks#google_vignette.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang.

Artikel Koran

Astungkoro, Ronggo. “LSI Denny JA Ungkap Tiga Alasan Masih Terjadinya Fenomena Golput.” *Republika.Co.Id*, 2024.
https://pemilukita.republika.co.id/berita/sapbou430/lsi-denny-ja-ungkap-tiga-alasan-masih-terjadinya-fenomena-golput#google_vignette.

Wicaksono, Dian Agung. “Kembali Bersandar Pada MK?” *Kompasiana*, 2023.
<https://www.kompas.id/baca/opini/2023/11/09/kembali-bersandar-pada-mk>.