

Dualisme Putusan Peradilan Tentang Batas Minimum Usia Calon Kepala Daerah pada Pilkada 2024

Muhammad Fajar Rizki¹

Abstract

This study aims to analyze the regulation of the minimum age limit for regional head candidates after the dualism of judicial decisions regarding the minimum age limit for regional head candidates (open legal policy) between the Constitutional Court and the Supreme Court. The problems studied consist of: First, the construction of the two judicial decisions regarding the minimum age limit for regional head candidates. Second, the problems caused by the dualism of judicial decisions on the norms that are open legal policy. Third, future arrangements regarding the age of regional head candidates. This research uses normative legal research methods, so this research uses a statutory approach and a case approach. The results of this study show that between the two judicial decisions there are different methods of interpretation and configuration, as well as in the application of methods of interpretation that are closely related to the authority of the legislature (open legal policy). In addition, the dualism of these judicial decisions raises a variety of issues, ranging from regulatory issues, interpretation issues, to legal certainty issues. The results of further research show that the dualism of decisions cannot be avoided due to the dualism of judicial review authority by these two judicial institutions which has the potential to cause various kinds of problems including not providing guarantees of legal certainty, conflicting judicial decisions, to cause permits to be issued.

Keyword: *Open Legal Policy, method of interpretation, judicial review*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan mengenai batas usia minimum calon kepala daerah pasca dualisme putusan peradilan perkara uji materiil (*judicial review*) perihal batas minimum usia calon kepala daerah (*open legal policy*) antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Permasalahan yang dikaji terdiri dari: *pertama*, konstruksi kedua putusan peradilan mengenai batas usia minimum calon kepala daerah. *kedua*, permasalahan yang ditimbulkan akibat dualisme putusan peradilan terhadap norma yang sifatnya *open legal policy* tersebut. *Ketiga*, pengaturan ke depan perihal usia calon kepala daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa antara kedua putusan peradilan terdapat metode penafsiran dan konfigurasi yang berbeda, demikian juga dalam penerapan metode-metode penafsiran yang erat kaitannya dengan kewenangan pembentuk undang-undang (*open legal policy*). Selain itu, dualisme putusan peradilan ini menimbulkan beragam permasalahan, mulai dari permasalahan pengaturan, permasalahan penafsiran, hingga permasalahan kepastian hukum. Hasil penelitian selanjutnya menunjukkan bahwa dualisme putusan tidak dapat dihindari akibat dualisme kewenangan *judicial review* oleh dua lembaga peradilan ini yang berpotensi menimbulkan berbagai macam permasalahan diantaranya tidak memberikan jaminan kepastian hukum, putusan peradilan yang saling bertentangan, hingga menyebabkan permasalahan hukum baru.

Kata kunci: Kebijakan hukum terbuka, metode penafsiran konstitusi, uji materiil.

Pendahuluan

Sejak berdiri pada Agustus 2003, Mahkamah Konstitusi (MK) telah berkontribusi bagi pembangunan dan penataan hukum nasional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Terlihat pada peran MK dalam menjaga koherensi, korespondensi, dan konsistensi undang-undang terhadap ketentuan-ketentuan dasar dalam UUD NRI tahun 1945.² Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk mewujudkan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dengan prinsip *Check and balances*.³ Enny Nurbaningsih menjelaskan bahwa MK merupakan lembaga yang berperan sebagai *the guardian of constitution* dan *the final interpreter of constitution*, Artinya MK merupakan penjaga gawang konstitusi dan penafsir final konstitusi yang ditafsirkan melalui putusan-putusannya

¹ Muhammad Fajar Rizki, Mahasiswa Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, 2021, E-mail: 21410638@students.uui.ac.id.

² Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm. 2

³ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm 20.

dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang, sehingga tidak ada institusi lain yang berwenang menafsirkan konstitusi.⁴ Hal ini terlihat pada kewenangan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang terhadap Undang-Undang dasar 1945. Dalam hal ini Moh. Mahfud MD berpandangan bahwa pengujian tersebut amatlah penting sebab undang-undang merupakan produk politik yang diformalisasi dari persaingan atau kompromi kehendak-kehendak politik, maupun melalui dominasi kekuatan politik yang terbesar.⁵

Sejak pembentukannya, MK telah banyak menyelesaikan perkara permohonan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang, hal ini merupakan kewenangan yang paling banyak dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi dibanding kewenangannya yang lain.⁶ Tercatat sepanjang tahun 2022, Mahkamah Konstitusi telah menerima sebanyak 143 permohonan pengujian Undang-Undang atau *Judicial Review*.⁷

Dari sekian banyaknya permohonan pengujian undang-undang yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi, penulis memlimitasi penelitian ini pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024, yang mengadili perkara pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menguji konstitusionalitas Pasal 7 ayat (2) huruf e mengenai mekanisme penghitungan batas usia gubernur, bupati, dan walikota dalam Undang-Undang tersebut.⁸

Putusan ini menarik untuk dikaji karena terdapat penafsiran berbeda yang telah dilakukan oleh Mahkamah Agung (MA) sebelumnya dalam putusan Nomor 23P/HUM/2024, yang pada pokoknya mengatur secara normatif persoalan batas usia calon gubernur beserta wakil gubernur ialah 30 tahun terhitung sejak pelantikan pasangan calon.⁹ Akan tetapi dalam putusannya, Mahkamah Konstitusi menyebutkan dalam pertimbangannya nomor 3.17 bahwa "*Pasal 7 ayat (2) huruf e tersebut merupakan norma yang terang-benderang, bak basuluh matohari, cetho welo-welo, sehingga terhadapnya tidak dapat dan tidak perlu diberikan atau ditambahkan makna lain atau berbeda selain dari yang dipertimbangkan dalam putusan a quo, yaitu persyaratan dimaksud harus dipenuhi pada proses pencalonan yang bermuara pada penetapan calon*".¹⁰

Berbeda dengan Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi justru mengatakan bahwa penghitungan batas usia gubernur, bupati dan walikota sudah jelas dari segi norma dan pengaturannya, dihitung sejak penetapan pasangan calon, dengan alasan tersebut Mahkamah Konstitusi merasa tidak perlu memberikan penafsiran lain terhadap norma tersebut, dan hal ini menyebabkan terjadinya disparitas antara putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah

⁴ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18792&menu=2> diakses pada 7 Januari 2025.

⁵ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Edisi revisi, ctk 2., Rajawali Press, Jakarta, 2017, hlm. 5

⁶ Tri Sulistyowati, "Putusan Mahkamah Konstitusi dalam *Judicial Review* dan Beberapa Permasalahannya", *Jurnal hukum Prioris*, Vol 1, September 2006, hlm 17.

⁷ <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-15-perkara-puu-yang-dikabulkan-mk-sepanjang-2022-lt63b4fdab617b6/> diakses pada 7 Januari 2025.

⁸ Lihat Putusan Mahkamah Agung Nomor. 23P/HUM/2024, hlm. 63.

⁹ Anfal Kurniawan, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024 tentang Syarat Usia Calon Kepala Daerah", *Jurnal Semarang Law Review*, Vol 5 Nomor 2, 2024, hlm 4.

¹⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 70/PUU-XXII/2024, hlm. 50.

Konstitusi. Disparitas putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sudah beberapa kali terjadi, salah satunya pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 30/PUU-XVI/2018 yang memberikan larangan kepada Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang akan berkontestasi dalam Pemilu tahun 2019 berasal dari Partai Politik.¹¹ Mahkamah Konstitusi secara tegas menyebutkan bahwa Putusan tersebut mulai berlaku untuk pelaksanaan Pemilu tahun 2019, akan tetapi Mahkamah Agung berpendapat bahwa larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) berasal dari partai politik baru berlaku setelah Pemilu tahun 2019, yang ditegaskan melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 65P/HUM/2018.¹²

Adanya disparitas putusan antara MK dan MA dalam proses *judicial review* mengakibatkan diskontinuitas dan inkonsistensi dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta berpotensi mengganggu harmonisasi sistem hukum nasional dan menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.¹³

Pada Agustus tahun 2024, menanggapi disparitas Putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi mengenai mekanisme penghitungan batas usia gubernur, bupati, dan walikota dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, sebagian fraksi Badan Legislasi DPR RI menyatakan bahwa Putusan Mahkamah Agung lebih jelas dan rinci dalam pengaturannya dibandingkan Putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga Baleg DPR mengusulkan perubahan batas usia tersebut dihitung sejak pelantikan pasangan calon terpilih dengan mengakomodir Putusan Mahkamah Agung dan mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi.¹⁴

Merespon upaya kilat Baleg DPR menganulir Putusan Mahkamah Konstitusi dengan melakukan revisi undang-undang Pilkada dengan mengacu pada Putusan Mahkamah Agung yang lebih jelas dan rinci, ribuan masyarakat turun ke jalanan untuk mengawal Putusan Mahkamah Konstitusi, hingga akhirnya pengesahan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pilkada tersebut batal dilakukan dan Putusan Mahkamah Konstitusi akhirnya diberlakukan pada Pilkada 2024.¹⁵

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana konstruksi masing-masing putusan hakim di Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi?
2. Permasalahan apa saja yang ditimbulkan terhadap dualisme putusan peradilan dalam perkara batas minimum usia calon kepala daerah tahun 2024?

¹¹ Abdul Ghofar, Zaka Firma Aditya, "Relasi Mahkamah Konstitusi dengan Mahkamah Agung: Masalah-Masalah dan Cara Penanggulangannya", Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 30 Juni 2023, hlm 2.

¹² *Ibid.*

¹³ Dian Sunardi, "Kontradiksi Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, Edisi no.2 Vol.16, UIN Sunan Gunung Djati, 2022, hlm 162.

¹⁴ <https://www.tempo.co/politik/alasan-baleg-dpr-ri-memilih-putusan-ma-ketimbang-mk-fraksi-pdip-satu-satunya-menolak-16920> diakses pada 8 Januari 2025.

¹⁵ <https://www.tempo.co/politik/jalan-keras-kawal-putusan-mk-hingga-gagalkan-dpr-sahkan-revisi-uu-pilkada-berikut-kronologinya-15410> diakses pada 9 Januari 2025.

3. Bagaimana seharusnya pengaturan batas usia calon kepala daerah?

Metode Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) digunakan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan dualisme putusan peradilan tentang batas minimum usia calon kepala daerah ini. Pendekatan kasus (*case approach*) digunakan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang tengah dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Analisis Putusan Perkara Penghitungan Batas Minimum Usia Calon Kepala Daerah (Putusan MK No 70/PUU-XXII/2024 dan Putusan MA No 23P/HUM/2024)

Terhadap kedua putusan peradilan tersebut, terlihat beberapa metode penafsiran yang digunakan oleh Hakim Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara *judicial review* pada masing-masing lembaga peradilan. Setidaknya ditemukan 4 metode penafsiran yang digunakan, antara lain metode *historical/original intent*, metode *textualism*, *functional/structural* dan metode *prudential*. Namun, terdapat beberapa perbedaan dalam penerapan metode ini pada kedua lembaga peradilan yang berimplikasi pada putusan yang dijatuhkan.

1. Metode *historical/original intent*

Menurut Philip Bobbit sebagaimana yang dikutip oleh M Ilham Hermawan, metode *historical/original intent* ini merupakan upaya untuk mengetahui dan memastikan niat perumus saat diberikan kewenangan untuk menyusun sebuah konstitusi.¹⁶ Pada metode *historical*, setiap keputusan hakim harus berdasarkan pada makna kata-kata yang dimengerti melalui analisis sejarah penyusunan dan peratifikasian hukum atau konstitusi.¹⁷ Pada metode ini, Mahkamah menggunakan pendekatan historis mengacu pada Peraturan KPU No. 13/2010 dan PKPU No 9/2020. Antara keduanya terdapat inkonsistensi yang terlihat pada perubahan makna dan tafsir antara PKPU 13/2010 yang menetapkan syarat usia calon kepala daerah harus dipenuhi pada saat “pendaftaran” sedangkan PKPU 9/2020 menetapkan pada saat “penetapan pasangan calon.” Hal ini dapat menimbulkan ketidakadilan bagi warga negara dan juga tidak berkesesuaian dengan prinsip kepastian hukum.

Berbeda dengan Mahkamah Konstitusi, yang menggunakan beberapa pendekatan untuk melindungi kepentingan dari *original intent/historical*, antara lain pendekatan historis dan praktik empiris selama ini, serta pendekatan sistematis. Pendekatan historis dilakukan dengan menelaah empat UU dan satu Perppu yang memuat pengaturan batas minimum usia calon kepala daerah, UU 22/2014, Perppu 1/2014, UU 1/2015, UU 8/2015, UU 10/2016, yang secara kolektif mengatur batas usia calon kepala daerah, namun tidak mengatur secara

¹⁶ M. Ilham Hermawan, *Teori Penafsiran Konstitusi*, ctk, kedua, Kencana, Jakarta 2022, hlm 195.

¹⁷ Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945*, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm 114.

eksplisit perihal penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah. selain itu juga berdasarkan praktik empiris selama ini, ditemukan bahwa sejak pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diselenggarakan serentak terhitung mulai tahun 2015, 2017, 2018, dan 2020, titik atau batas penentuan keterpenuhan persyaratan calon selalu dilakukan pada tahapan penetapan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.¹⁸

Selanjutnya pendekatan sistematis dilakukan dengan cara meneliti empat UU dan satu Perppu tersebut, dan ditemukan pengaturan perihal persyaratan batas usia minimum selalu di atur atau ditempatkan pada kelompok bab yang mengatur ihwal persyaratan calon, bukan pada bab lain. Pada posisi ini, penulis akan meneliti dan menguraikan pengaturan mengenai batas minimum usia calon kepala daerah yang termuat pengaturannya pada peraturan perundang-undangan tersebut, antara lain: *pertama*, UU 22/2014: Bab IV tentang “Peserta Pemilihan dan Persyaratan Calon”, Bab XII tentang “Pelantikan. *Kedua*, Perppu 1/2014: Bab III tentang “Persyaratan Calon” Bab XXI tentang “Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan”. *Ketiga*, UU 1/2015: Bab III tentang “Persyaratan Calon”, Bab XXI tentang “Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan”. Secara sistematis, berdasarkan uraian tersebut di atas, pengaturan mengenai “persyaratan calon” dan “pelantikan” selalu diatur secara terpisah dalam bab yang berbeda. Selain itu Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pendekatan sistematis tersebut perlu dibaca dan dipahami dalam konteks tahapan pemilihan kepala daerah. MK merujuk ketentuan Pasal 5 ayat (3) UU 8/2015, yang menurutnya terdapat urutan rangkaian atau tahapan yang berada dalam satu kelindan, yaitu tahapan pendaftaran, penelitian persyaratan calon dan penetapan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Maka penelitian keterpenuhan persyaratan pasangan calon harus dilakukan sebelum penetapan pasangan calon. . Artinya tahapan-tahapan berikutnya, seperti pemungutan suara, penghitungan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara, dan penetapan calon terpilih bukan lah tahapan yang dapat dijadikan sebagai titik atau batas untuk menilai dan menetapkan keterpenuhan syarat sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Selain itu, MK meneliti UU Nomor 12/2011, yang menjelaskan perihal batang tubuh peraturan perundang-undangan memuat semua materi muatan atau muatan peraturan perundang-undangan yang dirumuskan dalam pasal atau beberapa pasal, dan pengelompokan materi muatan harus dibuat sesuai dengan kesamaan materi. Maka mengenai “persyaratan calon” menjadi tidak relevan jika penilaian keterpenuhan persyaratan usia minimum, misalnya dilakukan pada tahapan “pemungutan suara”, “penetapan calon terpilih” atau pada tahapan “pelantikan”, karena materi muatan yang berbeda. Sebagaimana pertimbangan Mahkamah Konstitusi tersebut, penulis akan memahami dalam konteks yang sama yaitu tahapan pemilihan kepala daerah, untuk menemukan pengaturan terkait tahapan “persyaratan calon” dan “pelantikan”. Namun akan merujuk pada norma Pasal 5 ayat (3) UU No 1/2015 dan Pasal 5 ayat (3) Perppu No 1/2014. meskipun terdapat perbedaan dalam beberapa hal, akan tetapi perihal pendaftaran, penelitian persyaratan, serta penetapan calon gubernur, calon bupati, dan calon walikota diatur secara tidak terpisah (satu kelindan). Sehingga dengan batas penalaran yang wajar, tahapan-tahapan ini dianggap sebagai satu kesatuan pengaturan yang tidak terpisahkan. Maka sudah sepatutnya penghitungan batas

¹⁸ Lihat Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024, hlm 46.

minimum usia calon kepala daerah dilakukan sebelum penetapan pasangan calon, bukan pada tahapan setelahnya.

Perbedaan materi muatan antara pelantikan dan persyaratan calon sebagaimana telah diuraikan penulis sebelumnya, dapat ditelusuri pada UU No 1/2015, persyaratan calon dan pelantikan diatur pada bab yang berbeda. Persyaratan calon diatur pada bab III tentang “Persyaratan Calon” sedangkan pelantikan diatur pada bab XXI tentang “Pengesahan Pengangkatan dan Pelantikan”. Pada kedua bab tersebut terdapat nomenklatur yang berbeda mengenai calon kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota). Pada bab “persyaratan calon” menggunakan diksi “calon gubernur, bupati, dan walikota” sedangkan dalam bab “pengesahan pengangkatan dan pelantikan” khususnya pada bagian dua perihal “pelantikan” menggunakan diksi “calon gubernur, bupati, dan walikota **terpilih**”. Pada bagian “pelantikan” menjelaskan bahwa status calon kepala daerah tersebut telah terpilih atau telah berhasil melalui tahapan pilkada sebelumnya. Sedangkan “persyaratan calon” adalah tahapan yang dilakukan untuk mengetahui keterpenuhan persyaratan dalam pencalonan oleh bakal calon kepala daerah. Maka telah jelas bahwasanya memang terdapat perbedaan materi muatan perihal pelantikan dan persyaratan calon, dan hal inilah yang menyebabkan keduanya diatur di dalam bab yang berbeda.

Perbedaan Putusan MA dan MK, terlihat dalam penggunaan objek yang digunakan. MA menggunakan PKPU, sedangkan MK menggunakan UU Pilkada. Pada posisi ini penting untuk diketahui bahwa pengaturan batas minimum usia calon kepala daerah yang diatur dalam PKPU oleh KPU merupakan aturan teknis/ pelaksanaan dari UU Pilkada. Sehingga MA sepatutnya juga menelaah pengaturan yang termuat di dalam UU Pilkada sebagai batu uji yang digunakan. Adapun dalam hal ini, MA hanya menyatakan Inkonsistensi yang dilakukan oleh KPU dalam pengaturan norma *a quo* yang mengalami perubahan makna dan tafsir antara PKPU Nomor 13 Tahun 2010 yang menetapkan syarat usia Calon Kepala Daerah harus dipenuhi pada saat **pendaftaran**, dan pada PKPU Nomor 10 Tahun 2016 yang menetapkan pada saat **penetapan pasangan calon**. Padahal berdasarkan pemahaman yang lebih ekstensif, jika merujuk pada pengaturan secara *historical* pada keseluruhan UU dan Perppu yang mengatur perihal batas minimum usia calon kepala daerah, antara pendaftaran dan penetapan pasangan calon masih berada pada satu bab yang sama yaitu ihwal “**persyaratan calon**”, dan apabila ditafsirkan dengan merujuk pada **saat pelantikan**, justru kecenderungan inkonsistensi tersebut menjadi lebih besar, karena pelantikan tidak termasuk kedalam bab “**persyaratan calon**”, dan juga bertentangan dengan praktik empiris yang diterapkan dalam pemilihan kepala daerah selama ini, yang penghitungannya dilakukan sejak penetapan pasangan calon.

2. Metode *textualism*

Kalangan textualist menyebutkan bahwa dalam memutus perkara yang berkaitan dengan permasalahan konstitusional menggunakan teks yang dijadikan pedoman utama bagi hakim.¹⁹ Paham ini mendasarkan pengambilan keputusan kepada pernyataan teks dalam undang-undang tertulis, dengan syarat bahwa terdapat makna dari teks di dalam konstitusi

¹⁹ M. Ilham Hermawan, *Op.Cit*, hlm 187

yang ambigu atau multitafsir.²⁰ Selain itu, O'Higgins CJ mengemukakan yang dikutip oleh Feri Amsari, bahwa dalam menafsirkan konstitusi secara literal, konstitusi harus dilihat dan dipahami sebagai satu kesatuan yang utuh, dengan melihat keterkaitannya dengan ketentuan-ketentuan terkait dalam konstitusi tersebut, sehingga penafsiran tidak hanya terfokus pada ketentuan ambigu atau multitafsir dari konstitusi itu saja.²¹

Metode textualism yang digunakan dalam kedua putusan peradilan ini, menyatakan kedua norma yang diuji oleh MA dan MK merupakan norma yang sifatnya kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). MA menyebutkan tidak terdapat aturan secara eksplisit pada rumusan norma ataupun *memorie van toelichting* Pasal 7 ayat (2) huruf e UU 10/2016.²² maka terhadap norma tersebut bersifat kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Maka dalam hal ini, pengaturannya merupakan kewenangan pembentuk undang-undang.²³ Demikian juga dengan MK yang menyebutkan bahwa secara tekstual tidak terdapat aturan pembatasan usia dalam UUD 1945²⁴

Terhadap hal ini, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi memiliki tanggapan/pandangan yang berbeda dalam putusannya. Mahkamah Agung justru memaksakan preferensinya sendiri dengan membuat norma alternatif, sedangkan Mahkamah Konstitusi tidak membentuk norma alternatif karena pada nyatanya norma tersebut bersifat kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), yang pembentukannya merupakan domain pembentuk undang-undang. Pada posisi ini, Mahkamah Agung tidak berpegang teguh pada makna teks dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu, sehingga dapat dimaknai bahwa terdapat pengaruh metode penafsiran lainnya (metode *prudential*) yang digunakan oleh Mahkamah Agung dalam putusannya.

3. Metode *functional/structural*

Metode ini meyakini *bahwa* analisis terhadap struktur hukum dan kaitannya terhadap sejarah dari terbentuknya hukum tersebut merupakan hal yang menjadi dasar sebuah keputusan hakim. Tujuannya untuk melihat hubungannya sebagai sebuah harmonisasi sistem.²⁵ Pandangan lain menyatakan bahwa metode ini digunakan dengan cara mengaitkan aturan dalam undang-undang dengan konstitusi atau undang-undang dasar yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan.²⁶

MA menggunakan metode ini dengan mengaitkan norma *a quo* dengan struktur-struktur ketatanegaraan (organ pemerintahan) dan dikaitkan dengan UUD 1945, selain itu juga digunakan pendekatan secara *comparative*. Pendekatan komparatif dilakukan dengan membandingkan syarat usia dalam UU Kekuasaan kehakiman dan turunannya. Pada posisi

²⁰ Feri Amsari, *Op. Cit*, hlm 112.

²¹ *Ibid*, hlm 113.

²² Lihat Pertimbangan MA dalam Putusan MA No23P/HUM/2024.

²³ Iwan Satriawan, Tanto Lailam, "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang", *jurnal Konstitusi*, Edisi No 3, Vol 16, 2019, hlm 564.

²⁴ Lihat pertimbangan no 3.16.1 dan 3.16.2, Putusan Mk No 70/PUU-XXII/2024

²⁵ Feri Amsari, *Op. Cit*, 117.

²⁶ Zaka Firma Aditya "Kekuasaan Tafsir Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Melindungi Hak Warga Negara dalam Pemilihan Umum" dalam Pan M. Faiz, Anna Triningsih dan Achmad Edi S (editor) *Mahkota Mahkamah Konstitusi*, Ctk Pertama, Rajawali Press, Depok, 2019, hlm 124.

ini terlihat bahwa Mahkamah Agung berusaha meletakkan syarat usia paling rendah calon kepala daerah menjadi salah satu syarat pelantikan (terhitung sejak pelantikan).

MK juga menggunakan pendekatan *comparative* dengan perbandingan yang berbeda. Yaitu MK berusaha menganalisis struktur hukum dengan membandingkan pilkada dengan pileg dan pilpres untuk mencari kejelasan makna dalam norma batas usia dalam pilkada. Perbandingan ini juga didukung oleh Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 yang justru memberikan pemikiran baru yakni keserentakan Pemilu antara Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal (yang terdapat Pilkada di dalamnya) Hal ini menegaskan bahwa tidak terdapat lagi perbedaan antara kedua rezim tersebut.²⁷

Meskipun hakim juga termasuk salah satu penyelenggara negara, akan tetapi dengan konsep pembagian kekuasaan secara horizontal yang dikenal sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of power*), yang membagi kekuasaan menjadi legislatif, eksekutif dan yudikatif²⁸, menyebabkan hakim termasuk ke dalam lembaga yudikatif, yang proses pemilihannya tidak dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan legislatif dan eksekutif dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu yang teratur dan berkala.²⁹ Maka terlihat jelas bahwasanya sangat tidak *apple to apple* perbandingan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan membandingkan kepala daerah dan hakim dalam hal penghitungan batas usia *minimum*, karena keduanya merupakan lembaga yang berada pada rumpun yang berbeda. Sedangkan perbandingan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang membandingkan pemilihan kepala daerah dengan pilpres dan pileg, dengan batas penalaran yang wajar telah relevan karena proses pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat.

4. Metode *prudential*

Metode *prudential* ini memperhatikan dan mempertimbangkan kalkulasi antara manfaat dan kerugian dalam pengambilan keputusan. Hanya melihat efek praktis dari suatu keputusan yang kemudian ditimbang sebagai bagian dari interpretasi konstitusional. Kelemahan dari argumen *prudential* ini yaitu hanya berlandaskan kepada argumentasi rasional dari seorang hakim, yang mengakibatkan terbukanya pintu untuk berbagai pertimbangan kebijakan.³⁰ Berkaitan dengan metode *prudential* ini, Mahkamah Agung menyebutkan terdapat beberapa permasalahan yang timbul dari pembentukan norma yang sifatnya *open legal policy* ini, permasalahan-permasalahan sebagaimana dimaksud tersebut yang menurut penulis dijadikan dasar argumentasi bagi Mahkamah Agung membentuk norma alternatif. Adapun permasalahan tersebut akan diuraikan secara singkat oleh penulis:

1. Penerapan *open legal policy* oleh KPU dalam memberi makna dan tafsir terbukti telah melahirkan makna dan tafsir yang berbeda satu dengan yang lainnya, dan berpotensi terjadi di masa yang akan datang;

²⁷ Winny S, Anisa D A, Aden Fadli M, "Pemaknaan Rezim Pemilu Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019" *Jurnal Jendela Hukum*, Edisi No 1, Vol. 11, 2024, hlm 56.

²⁸ Azhari S F, Eky Lestari, Tyara Fridayanti N, Ghaida Raisya A, "Pentingnya Pemisahan Kekuasaan Dalam Mempertahankan Pemerintahan yang Seimbang", *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu sosial*, Edisi no 3, Vol. 3, 2014, hlm 29.

²⁹ Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Edisi No 4, Vol 3, 2006, hlm 13.

³⁰ M. Ilham Hermawan, *Op.Cit*, hlm 197.

2. Belum terdapatnya pengaturan mengenai penghitungan batas usia minimum calon pengganti dalam hal ihwal calon kepala daerah meninggal dunia.
3. inkonsistensi pengaturan oleh KPU yang terlihat pada perubahan makna dan tafsir antara PKPU 13/2010 yang menetapkan syarat usia calon kepala daerah harus dipenuhi pada saat “pendaftaran” sedangkan PKPU 9/2020 menetapkan syarat usia calon kepala daerah harus terpenuhi pada saat “penetapan pasangan calon.”
4. Diskriminasi bagi warga negara atau partai politik yang tidak dapat mencalonkan diri atau mengusung calon kepala daerah, disebabkan genapnya usia pada saat telah melewati tahapan pasangan calon.

Pada posisi ini, pertimbangan-pertimbangan Mahkamah Agung tersebut berlandaskan argumentasi rasional dari seorang hakim. Meskipun demikian, hal tersebut tetaplah merupakan elemen yang sah dalam penafsiran. Putusan Mahkamah Agung dalam hal ini terlihat cenderung mengesampingkan metode *textualism* dengan dominasi metode *prudential* dalam penafsirannya. Sedangkan MK tidak menggunakan metode ini dalam putusannya.

Permasalahan yang Timbul Akibat Dualisme Putusan Peradilan dalam Perkara Batas Minimum Usia Calon Kepala Daerah Tahun 2024

Berdasarkan penyajian analisis yang telah diuraikan terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024, Penulis akan menguraikan permasalahan-permasalahan yang timbul akibat dualisme putusan peradilan tersebut, yang akan terbagi ke dalam tiga permasalahan. *Pertama*, penulis akan menguraikan permasalahan pengaturan terhadap norma yang sifatnya *open legal policy* (penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah). *Kedua*, penulis akan menguraikan permasalahan penafsiran dari kedua putusan peradilan tersebut. *Ketiga*, Penulis akan menguraikan permasalahan kepastian hukum yang ditimbulkan dari dualisme putusan peradilan tersebut.

5. Permasalahan Pengaturan

Pengaturan mengenai penghitungan batas usia minimum calon kepala yang ditetapkan oleh Mahkamah Agung dalam Putusan No 23P/HUM/2024, mengenai penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah, yang memberikan norma alternatif “terhitung sejak pelantikan calon” bermasalah dari segi pengaturannya. Ronald Dworkin berpandangan bahwa terdapat dua alasan yang menegaskan bahwa hakim seharusnya tidak dapat membuat undang-undang. *Pertama*, hakim tidak dipilih oleh rakyat, sementara yang berwenang untuk membuat undang-undang adalah lembaga/badan yang dipilih langsung oleh rakyat. *Kedua*, pelanggaran terhadap asas retroaktif, dengan membiarkan hakim membuat undang-undang saat mengadili, berarti hakim memutus sesuai dengan hukum yang dibuat setelah suatu peristiwa hukum terjadi.³¹

Berdasarkan doktrin ini, undang-undang yang dimaksud diartikan sebagai aturan hukum. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa Mahkamah Agung dikenal sebagai *the guardian of the Indonesian Law* karena yang digunakan sebagai batu uji dalam

³¹ Syarif H A, Adithya Tri F, “Reflections on Sumpreme Court Decision Number 23P/HUM/2024: The Escalation of Political Judicialization and Judicial Politicization in Norm Testing”, *Jurnal Hukum dan Tatahan Sosial*, Edisi No 1, Vol. 3, 2024, hlm 19.

judicial review adalah undang-undang,³² dan pembentukan undang-undang merupakan ranahnya DPR bersama-sama dengan Presiden sebagaimana yang diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Dasar 1945.³³ Maka pemberian norma alternatif oleh Mahkamah Agung telah jelas bertentangan dengan fungsinya sebagai *the guardian of the indonesian law*.

Selain itu, ketentuan Pasal 6 Perma 1/2011 tentang Uji Materiil, menegaskan bahwa MA hanya memiliki kewenangan terbatas pada menyatakan norma tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selanjutnya pada Pasal 8 ayat (2) Perma tersebut juga menegaskan pelaksanaan putusan menggunakan prinsip *contrarius actus*, dikarenakan permohonan *judicial review* dikabulkan oleh Mahkamah Agung. Prinsip ini menyatakan bahwa Pejabat Negara, Badan Administrasi Negara, Pejabat Tata Usaha Negara atau pejabat yang mengeluarkan/menerbitkan aturan/keputusan tersebut secara otomatis berwenang untuk membatalkannya.³⁴ Maka Mahkamah Agung terbatas pada penentuan suatu norma bertentangan atau tidak dengan norma/aturan yang lebih tinggi. Sehubungan dengan hal ini, penulis akan menyajikan 3 Putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan keberatan dengan tidak membuat norma alternatif. Penyajian akan dilakukan dengan table di bawah ini:

Tabel 1: Putusan MA yang mengabulkan permohonan

No.	Perkara	Putusan
1.	Pengujian PKPU Nomor 5 Tahun 2019 (Putusan Nomor 44P/HUM/2019)	Bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat
2.	Pembentukan PKPU Nomor 26 Tahun 2018 (Putusan MA Nomor 65P/HUM/2018)	Bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak diberlakukan surut.
3.	Pengujian PKPU Nomor 20 Tahun 2018 (Putusan Nomor 46P/HUM/2018)	Bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tidak berlaku umum.

Ketiga putusan tersebut di atas, tidak memberikan norma alternatif terkait norma yang diuji oleh Mahkamah Agung, hal ini menegaskan bahwa Mahkamah Agung hanya dapat menyatakan suatu norma bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi sesuai dengan aturan prosedur Mahkamah Agung yang diatur di dalam Pasal 8 ayat (2) Perma No 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil. Berbeda halnya dengan Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai *the guardian of constitution*, yang batu ujinya UUD 1945/konstitusi yang merupakan hukum tertinggi serta konstitusi juga merupakan instrumen paling efektif dalam mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan juga berfungsi untuk membatasi kekuasaan dalam sistem penyelenggaraan negara.³⁵ Putusan MK bahkan menjadi salah satu

³² Mangara M G, Ryan A, Rijali M D S, Wanda P D, "Juridical Analysis Related To Determining the Age Requirements Of Regional Head Candidates And Deputy Regional Head Candidates: Case Study Of Supreme Court Ruling Number Of 23P/HUM/2024" *Jurnal De Jure*, Edisi No. 2, Vol. 16, Universitas Balikpapan, 2024, hlm 72-73.

³³ Lihat Pasal 20 UUD 1945

³⁴ Syarif H A, Adithya Tri F, *Op. Cit*, hlm 14.

³⁵ King Faisal Sulaiman, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm 116

materi muatan yang dimuat dalam undang-undang.³⁶ Hal ini dapat dibuktikan dengan termuatnya Putusan MK dalam naskah akademik UU Pilkada.

Denny Indrayana menyebutkan bahwa terdapat dua jenis kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, berkaitan dengan *negative legislature* (pembatalan UU), karena putusan tersebut memaknai seperti apa undang-undang seharusnya, maka putusan tersebut setingkat dengan undang-undang. *kedua*, Putusan MK sebagai interpretasi dari ketentuan UUD 1945, bahkan menurutnya interpretasi dari putusan tersebut secara substansial merupakan penjelasan dari UUD 1945. Bahkan Refly Harun menyebutkan bahwa sebuah putusan yang memberikan makna atau memaknai konstitusi, menjadikan kedudukannya lebih tinggi daripada undang-undang.³⁷ Bahwa dalam yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yang datanya diolah oleh Idul Rishan dalam penelitiannya, menyebutkan bahwa Mahkamah dapat mengadili perkara *open legal policy* dengan syarat terpenuhinya empat parameter, antara lain: *pertama*, melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang tidak dapat ditolerir. *Kedua*, menyebabkan kebuntuan hukum jika tidak dapat dilaksanakan. *Ketiga*, melebihi kewenangan pembentuk undang-undang. *keempat*, secara nyata bertentangan dengan UUD 1945.³⁸ Meskipun demikian, berdasarkan pendekatan formalisme hukum, dalam perkara *open legal policy*, perubahan atau pembentukan undang-undang melalui fungsi legislasi oleh DPR dan Presiden merupakan cara yang lebih tepat untuk digunakan dari pada penyelesaian oleh lembaga peradilan.³⁹ Dalam hal ini Mahkamah Konstitusi dapat mengadili perkara *open legal policy* dengan batasan-batasan tertentu dalam pelaksanaannya.

Uraian tersebut di atas menegaskan bahwa Mahkamah Agung merupakan sebuah lembaga yang bertugas mengawal produk hukum Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden, sehingga Putusan Mahkamah Agung yang memberikan norma alternatif telah keluar dari batas kewenangannya, serta menyebabkan tereduksinya kewenangan pembentuk undang-undang, sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2024 yang memberikan norma alternatif terhadap undang-undang. Inilah yang kemudian menyebabkan Mahkamah Agung tidak diberikan ruang untuk membuat norma alternatif yang telah disahkan dalam undang-undang.

Sungguhpun demikian, disparitas antara dua putusan peradilan tersebut kerap kali terjadi. Menghadapi situasi demikian, untuk menemukan rasionalisasi putusan mana yang harus dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum, harus didasarkan terhadap doktrin validitas atau keberlakuan norma. Validitas atau keberlakuan norma merupakan doktrin yang menjelaskan suatu norma harus dilaksanakan berdasarkan kekuatan mengikatnya (*binding force*).⁴⁰ Selain itu, Hans Kelsen dengan teori hierarki norma atau disebut sebagai *hierarchy of norm (strufenbau des recht)* menyebutkan bahwa suatu undang-undang hanya berlaku jika sejalan dengan konstitusi atau dengan kata lain bahwa konstitusi adalah penentu

³⁶ Dian Sunardi, "Kontradiksi Putusan *Judicial Review* Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Kemanusiaan*, Edisi no.2 Vol.16, 2022, hlm 168.

³⁷ Dikutip oleh Feri Amsari, *Op. Cit*, 249-250.

³⁸ Idul Rishan, "Populisme Mahkamah Konstitusi dalam Penafsiran Perkara-Perkara pada Wilayah *Open Legal Policy*", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, 2024, hlm 600-601.

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ Dian Sunardi, *Op.Cit*, hlm 67-68.

keabsahan suatu undang-undang.⁴¹ Indonesia menganut teori *stufen bau des recht* yang dicetuskan oleh Hans Kelsen, terlihat jelas pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Mengenai hal ini, Menurut Peter Mahmud Marjuki, terdapat asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang erat kaitannya dengan sinkronisasi peraturan perundang-undangan, asas tersebut menjelaskan bahwa Peraturan yang lebih rendah secara hierarki harus disisihkan atau batal demi hukum jika terjadi pertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Sehingga diperlukannya sinkronisasi antara peraturan perundang-undangan.⁴² Maka berdasarkan perbandingan yang dilakukan terhadap Putusan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, secara validitas norma dan hierarki norma, kedudukan Putusan MK lebih tinggi dibandingkan putusan Mahkamah Agung, karena batu uji yang digunakan adalah Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Selain itu juga finalitas Putusan MK diatur secara langsung oleh UUD 1945. Dengan begitu, Pengaturan mengenai penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah oleh Mahkamah Agung, menyebabkan permasalahan pengaturan karena bertentangan dengan hukum/aturan yang lebih tinggi.

6. Permasalahan Penafsiran

Feri Amsari menyebutkan bahwa tidak ada kesepakatan secara umum tentang metode penafsiran yang digunakan dalam penafsiran konstitusi, setiap generasi memiliki kebebasan dalam menafsirkan konstitusi sesuai kondisi masyarakat.⁴³

Sehubungan dengan metode penafsiran yang digunakan oleh MA dan MK, terdapat beberapa metode serupa yang digunakan oleh keduanya. Namun metode-metode penafsiran tersebut diterapkan secara berbeda oleh keduanya yang menyebabkan perbedaan dalam putusannya. Untuk mengetahui kesamaan metode dan penerapannya tersebut, penulis akan mengklasifikasikan metode penafsiran antara keduanya pada tabel berikut ini:

Tabel 6 : Persamaan metode penafsiran MK dan MA

Metode Penafsiran	Mahkamah Agung	Mahkamah Konstitusi
<i>Original Intent/historis</i>	Pendekatan historis (PKPU)	Pendekatan historis (UU Pilkada dan Praktik empiris Pilkada)
		Pendekatan sistematis (UU Pilkada, UU P3)
<i>Textualism</i>	UU Pilkada (<i>Open legal policy</i>)	UUD 1945 (<i>open legal policy</i>)
<i>Functional/structural</i>	Pendekatan komparatif (UU kekuasaan kehakiman)	Pendekatan komparatif (Pileg dan Pilpres)

⁴¹ Ni'matul Huda, R. Nazriyah, Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan, Nusamedia, Bandung, 2011, hlm 50.

⁴² Ida Surya, Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintah yang Baik", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Edisi No. 2, Vol. 8, 2024, hlm 111.

⁴³ Fakhri Lutfiano Hapsoro, Ismail, "Interpretasi Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas untuk Mewujudkan *The Living Constitution*" *Jambura Law Review*, edisi 2, vol. 2, 2020, hlm 147.

	Pasal 6 ayat (2) UUD 1945	
<i>prudential</i>	argumentasi rasional dari seorang hakim	Tidak digunakan

Terlihat beberapa perbedaan dalam penerapan metode-metode tersebut oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Meskipun metode penafsiran yang digunakan sama, namun pendekatan dan objek pendekatan yang digunakan berbeda. Perbedaan antara keduanya terjadi karena antara keduanya memiliki objek dan batu uji yang berbeda. MA terbatas pengujiannya pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (*judicial review of regulation*) atau dikenal juga sebagai *the guardian of the Indonesian law* sedangkan Mahkamah Konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang (*judicial review of law*). Batu uji yang digunakan oleh Mahkamah Agung adalah Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menggunakan Undang-Undang Dasar 1945.⁴⁴

Selain permasalahan penafsiran yang ditimbulkan dari penggunaan metode-metode penafsiran tersebut, terdapat satu metode penafsiran yang sangat relevan untuk digunakan dalam perkara ini, yaitu metode *doctrinal*. Penggunaan metode ini menurut penulis dapat mempengaruhi putusan hakim, khususnya Mahkamah Agung. Namun, baik Mahkamah Konstitusi ataupun Mahkamah Agung tidak menggunakan metode ini.

Metode *doctrinal* menyatakan bahwa penafsiran konstitusi oleh para hakim dalam pengambilan keputusan seharusnya diambil berdasarkan praktik-praktik yang sudah terjadi atau berdasarkan pendapat-pendapat para pakar hukum, makna yang dipahami oleh lembaga legislatif, eksekutif, atau putusan hakim terdahulu (*yurisprudensi*), yang didasari oleh *the meta doctrine* dari pandangan sebuah putusan, yang penerapannya berlandaskan prinsip-prinsip yang diterapkan oleh peradilan dalam memutus perkara, tidak hanya sebagai sebuah tinjauan tapi juga sebagai sebuah hukum.⁴⁵ Metode ini berfokus untuk menemukan penafsiran-penafsiran konstitusi yang pernah dilakukan sebelumnya, yang kemudian dihubungkan dengan perkara-perkara tertentu. Selanjutnya, antara penafsiran dan permasalahan disusun sedemikian rupa menjadi satu kesatuan yang saling berkaitan, lalu dilanjutkan dengan perumusan solusi atas suatu permasalahan yang terjadi pada saat itu, dengan tetap memperhatikan keterkaitan antara penafsiran dan permasalahan sebelumnya.⁴⁶ Hal ini bertujuan untuk mencari pendapat/pertimbangan putusan-putusan yang telah ada sebagai sebuah aturan hukum umum, meskipun nyatanya asas-asas hukum umum cenderung mengalami perubahan seiring waktu.⁴⁷

Berkenaan dengan metode *doctrinal* ini, penafsiran dapat dilakukan dengan menggunakan atau mempertimbangkan putusan hakim terdahulu (*yurisprudensi*) dalam mengambil suatu keputusan. Dalam hal ini dapat digunakan Putusan MK Nomor 58/PUU-

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit*, hlm 108-109.

⁴⁵ Feri Amsari, *Op. Cit*, hlm 120.

⁴⁶ M. Ilham Hermawan, *Op.Cit*, hlm 196.

⁴⁷ Feri Amsari, *Op.Cit*, hlm 121.

XVII/2019 yang menguji Pasal 7 ayat (2) huruf e UU Pilkada. Terdapat beberapa pertimbangan Mahkamah Agung yang bahkan bertentangan dengan Putusan MK Nomor 58/PUU-XVII/2019, khususnya pada penerapan metode *prudential* oleh Mahkamah Agung. Pada posisi ini, penulis akan menilik pertimbangan tersebut di atas⁴⁸ dan menguraikan pertentangannya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu (yurisprudensi).

Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan MK No 58/PUU-XVII/2019, dengan menegaskan Putusan MK Nomor 15/PUU-V/2007, menyebutkan bahwa pembatasan dalam pemenuhan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan adalah hal yang boleh diatur dan ditentukan syaratnya oleh negara, sepanjang persyaratan tersebut merupakan kebutuhan yang dituntut oleh jabatan. Selain itu, menyatakan bahwa perihal batas usia merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang merupakan domain dari pembentuk undang-undang untuk mengaturnya, bahkan jika pengaturannya diserahkan kepada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, maka hal tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Maka perihal batas usia yang sifatnya kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) ini tidak terdapat persoalan konstitusional.

Maka telah jelas bahwa pertimbangan Mahkamah Agung perihal norma yang sifatnya *open legal policy* dalam memutus perkara *a quo* dengan menggunakan metode *prudential* justru bertentangan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XVII/2019 Jo Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-V/2007.

7. Permasalahan Kepastian Hukum

Pertentangan antara Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, sebelumnya telah beberapa kali terjadi, salah satunya pada kasus Oesman Sapta Odang. Dualisme ini terjadi akibat adanya perbedaan dalam memaknai waktu penerapan proses tahapan pemilu tahun 2019 yang sedang berlangsung ketika itu. Mahkamah Konstitusi menyatakan putusannya mulai diberlakukan sejak pemilu tahun 2019, karena pemilu saat itu masih pada tahapan Daftar Calon Sementara (DCS), sehingga perubahan tersebut merupakan hal yang masih mungkin terjadi. Sedangkan Mahkamah Agung menganggap pemberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi harus berlaku secara *prospektive* ke depan yaitu setelah pemilu tahun 2019.⁴⁹ Implikasi hukum akibat ketidaksesuaian antara kedua putusan ini menurut Refly Harun akan menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Akhirnya Putusan Mahkamah Konstitusi dijadikan acuan oleh KPU dengan memasukkan syarat pencalonan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi yaitu anggota DPD bukan berasal dari pengurus partai politik, yang dituangkan dalam PKPU No. 26 Tahun 2008, Refly Harun menjelaskan bahwa dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, berakibat pada Putusan Mahkamah Konstitusi yang sederajat dengan Undang-Undang, dan seharusnya Mahkamah Agung sepatutnya mengikuti dan memperhatikan putusan yang kedudukannya lebih tinggi.⁵⁰

⁴⁸ Lihat analisis Putusan MA yang menggunakan metode *prudential*.

⁴⁹ Suparto, "Problematisa Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018), Edisi No. 1, Vol. 27, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, 2021, hlm 61-62.

⁵⁰ Dian Sunardi, *Op.Cit*, hlm 168-169.

Kontradiksi antara putusan kedua lembaga peradilan ini kembali terjadi perihal penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah, antara Putusan Mahkamah Agung Nomor 23P/HUM/2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024 sebagaimana yang telah diuraikan oleh penulis sebelumnya. Adanya dualisme putusan peradilan tersebut menurut penulis adalah bentuk ketidakpastian hukum, karena tidak terdapat kejelasan mengenai putusan manakah yang harus diutamakan apabila terjadi dualisme putusan peradilan. Padahal jaminan kepastian hukum dijamin oleh konstitusi.⁵¹ Selanjutnya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.⁵²

“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.

Artinya ketidakpastian hukum ini tidak akan terjadi jika pengujian tersebut dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu, karena MA wajib menghentikan pengujian jika undang-undang yang menjadi batu uji sedang dalam proses pengujian oleh MK sampai adanya Putusan MK.⁵³ Namun dalam dualisme putusan peradilan ini, merupakan kebalikan dari pengaturan tersebut, *judicial review* dilakukan terlebih dahulu oleh MA, dan setelah putusannya, lalu disusul oleh *judicial review* oleh MK. Akibatnya terjadi kekosongan hukum atas kondisi tersebut, yang menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) atau ketidakpastian perundang-undangan di masyarakat, dan yang paling fatal berakibat pada kekacauan hukum (*rechtsverwarring*).⁵⁴ Potensi ini timbul saat *judicial review* diawali oleh MA, lalu setelah putusannya, terdapat perkara *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi atas peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, serta objek perkara yang diuji oleh MK menjadi dasar hukum dalam Putusan MA sebelumnya. Deskripsi sederhana tersebut dibuktikan dengan dualisme putusan peradilan antara Putusan MA No. 23P/HUM/2024 dan Putusan MK No. 70/PUU-XXII/2024. Hal inilah yang kemudian menimbulkan permasalahan hukum, karena tidak terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai hal tersebut atau bisa dikatakan terdapat **kekosongan hukum**.

Pengaturan Ke depan Perihal Pembentukan Kebijakan Hukum Terbuka dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Berdasarkan berbagai permasalahan yang ditimbulkan akibat dualisme putusan peradilan tersebut, sebagaimana yang telah diuraikan oleh penulis sebelumnya, penulis akan menguraikan hal-hal sebagai berikut: *Pertama*, terkait sikap lembaga peradilan dalam pengujian norma yang sifatnya *open legal policy* (batas usia calon kepala daerah), serta pengaturan ke depan mengenai pembentukan kebijakan hukum terbuka (batas minimum

⁵¹ Lihat Pasal 28D ayat (1) UUD 1945

⁵² Lihat Pasal 55 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

⁵³ Simamora, “Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan *Judicial Review* di Indonesia”, *Mimbar Hukum*, Edisi Nomor 3, Vol. 25, 2013, hlm 393.

⁵⁴ Fachrizza S P, “Fenomena *Rechtsvacuum* Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 terkait Masa Perpanjangan Paspor menjadi 10 Tahun” *Jurnal of Law and Border Protection*, edisi Nomor 1, Vol. 1, 2019, hlm 55.

usia calon kepala daerah) dan *kedua*, mengenai integrasi kewenangan peradilan dalam melakukan *judicial review*.

1. Pembentukan Kebijakan Hukum Terbuka Perihal Batas Usia Calon Kepala Daerah

Pilihan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) oleh pembuat undang-undang disebabkan konstitusi terkadang tidak memuat suatu aturan yang secara spesifik dan eksplisit mengatur suatu dasar konstitusional terhadap kebijakan publik. Hal inilah yang mendasari kewenangan pembuat undang-undang untuk mengatur dan menjabarkannya lebih lanjut dalam suatu undang-undang.⁵⁵

Pengaturan Pasal 7 ayat (2) huruf e UU No 10/2016 merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) pembentuk undang-undang (DPR) sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya. Tidak terdapatnya pengaturan mengenai kapan penghitungan batas usia minimum itu dilakukan, maka dibutuhkan aturan yang lebih teknis. Hal ini terjadi karena UU Pemilu tidak mungkin mengatur secara rigid segala hal yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, karena materi muatan aturan tersebut bukanlah materi muatan undang-undang, melainkan materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya, yang dalam hal ini adalah Peraturan KPU.⁵⁶ Komisi Pemilihan Umum sebagai salah satu lembaga negara independen sebagai penyelenggara pemilihan, memiliki fungsi khusus yaitu fungsi regulatif yang dilakukan dengan membentuk Peraturan KPU. Peraturan KPU merupakan legislasi yang dibuat oleh pejabat atau lembaga selain Parlemen yang biasa disebut sebagai *delegated legislation*.⁵⁷ Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 75 UU 17/2017 dan lebih lanjut diatur dalam Pasal 9 ayat (1) UU 10/2016.

Jika dihubungkan dengan pengaturan Pasal 7 ayat (2) huruf e UU 10/2016, yang belum mengatur perihal kapan penghitungan batas usia minimum calon kepala daerah dilakukan, maka senyatanya pengaturan tersebut diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum untuk mengaturnya secara lebih terperinci sebagai perwujudan dari *delegated regulation*. Artinya melalui *delegated regulation*, pembentukan Peraturan KPU merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) oleh Komisi Pemilihan Umum. Bahkan dalam kapasitasnya sebagai lembaga negara yang mandiri, KPU tidak dapat diintervensi dalam membentuk peraturannya.⁵⁸ Hal ini diperkuat dengan Putusan MK No 92/PUU-XIV/2016. Atas dasar tersebut, ketentuan lebih lanjut mengenai penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah diatur dalam Pasal 4 ayat (1) PKPU No 9/2020.

Berkenaan dengan batas usia minimum calon kepala daerah, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024 *Juncto* Putusan Nomor 58/PUU-XVII/2019 *Juncto* Putusan Nomor 15/PUU-V/2007, telah secara kolektif menyebutkan bahwa perihal batas usia calon kepala daerah merupakan norma yang sifatnya kebijakan hukum terbuka (*open legal*

⁵⁵ Radita Ajie “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*open legal policy*) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, edisi no 2, Vol. 13, 2016, hlm 112.

⁵⁶ Lita Tyesta ALW, *Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum)*, Ctk Pertama, Pusaka Media, 2020, hlm 120-121.

⁵⁷ *Ibid*, hlm 120.

⁵⁸ Lita Tyesta ALW, *Op. Cit*, hlm 122.

policy).⁵⁹ Bahkan disebutkan jika perihal batas usia itu tidak diatur dalam undang-undang melainkan diserahkan kepada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang untuk mengaturnya, maka hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. Pada posisi ini, terlihat kedua lembaga tersebut DPR dan KPU memiliki kewenangan dalam membentuk aturan perihal pemilihan umum kepala daerah (*open legal policy*).

Permasalahan perihal norma yang sifatnya *open legal policy* ini muncul ketika dilakukannya *judicial review* terhadap norma-norma tersebut, sebagaimana dalam pengujian yang dilakukan oleh Mahkamah Agung terhadap Pasal 4 ayat (1) huruf d PKPU No 9/2020 dan pengujian oleh Mahkamah Konstitusi terhadap Pasal 7 ayat (2) huruf 3 UU 10/2016, yang dalam putusannya Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi saling bertentangan, karena keduanya memiliki penafsiran dan konfigurasi yang berbeda. Mahkamah Konstitusi menyatakan norma yang diuji merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang merupakan domain dari pembentuk undang-undang, sedangkan Mahkamah Agung memberikan norma alternatif terhadap aturan yang sifatnya kebijakan hukum terbuka, dan menyebabkan tereduksinya kewenangan pembentuk undang-undang. Pada posisi ini, Mahkamah Agung bertindak layaknya *positive legislature* dan Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislature*.

Berdasarkan permasalahan tersebut, penulis menggunakan pendekatan konseptual berdasarkan konsep *open legal policy*, pendekatan peraturan perundang-undangan berdasarkan Perma uji materiil dan pendekatan kasus berdasarkan putusan-putusan terdahulu (yurisprudensi). *Pertama*, Putusan Mahkamah Agung No 23P/HUM/2024 yang memberikan norma alternatif terhitung sejak “pelantikan pasangan calon” bertentangan dengan konsep *open legal policy*. Sebagaimana dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 58/PUU-XVII/2019 *Juncto* Putusan Nomor 15/PUU-V/2007, yang telah secara kolektif menyebutkan bahwa perihal batas usia calon kepala daerah merupakan norma yang sifatnya kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), yang bahkan dalam Putusan Nomor 58/PUU-XVII/2019 dan Putusan Nomor 15/PUU-V/2007 menyebutkan jika perihal batas usia itu tidak diatur dalam undang-undang melainkan diserahkan kepada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang untuk mengaturnya, maka hal itu tidak bertentangan dengan UUD 1945. *Kedua*, pengaturan mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan *judicial review* sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 6 Perma 1 Tahun 2011 tentang Uji Materiil, menegaskan bahwa apabila Mahkamah Agung mengabulkan permohonan keberatan (uji materiil) itu, maka dalam Putusannya Mahkamah Agung menyatakan bahwa Peraturan Perundang-undangan yang dimohonkan itu tidak sah atau tidak berlaku umum, serta memerintahkan kepada instansi yang bersangkutan untuk segera mencabutnya. Merujuk pada pengaturan Perma tersebut, seharusnya Mahkamah Agung hanya terbatas menyatakan norma tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan tidak ditemukannya pengaturan yang memberikan wewenang kepada Mahkamah Agung untuk memberikan norma alternatif terhadap suatu aturan yang diajukan pengujiannya. Hal ini menegaskan bahwa Mahkamah Agung hanya dapat bertindak sebagai *negative legislature*, yang tentunya bertentangan dengan

⁵⁹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024 Jo 58/PUU-XVII/2019 dan 15/PUU-V/2007.

Putusan Mahkamah Agung *a quo* yang bertindak sebagai *positive legislature* dengan memberikan norma alternatif “terhitung sejak penetapan pasangan calon.” Ketiga, berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Agung yang mengabulkan permohonan pemohon, selalu ditemukan bahwa dalam putusannya Mahkamah Agung hanya sebatas menyatakan norma yang diuji bertentangan atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang diuji atau bertindak sebagai *negative legislature*.⁶⁰

Selain ketiga pendekatan tersebut di atas, perihal pembentukan kebijakan hukum terbuka (batas minimum usia calon kepala daerah), atas dasar dualisme putusan peradilan ini, penulis akan meletakkan keduanya secara konseptual berdasarkan *lex superiori derogat legi inferiori*. Sehubungan dengan ini, asas *lex superiori derogat legi inferiori*, artinya peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Putusan MK yang menggunakan batu uji berupa UUD 1945 memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Putusan MA yang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Maka secara konseptual berdasarkan asas tersebut, Putusan MK memiliki kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Putusan MA. Selain itu Putusan MK juga merupakan salah satu muatan materi yang termuat dalam pembentukan undang-undang sebagaimana Pasal 10 ayat (1) UU 12/2011, sedangkan Putusan Mahkamah Agung sama sekali tidak mengubah materi undang-undang, karena bukan merupakan ranah kewenangannya. Selain itu, Peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, yang dalam hal ini Peraturan PKPU *a quo* dibuat dengan mengacu undang-undang (10/2016), sehingga Peraturan KPU tersebut dapat mengalami perubahan apabila terjadi perubahan undang-undang atau terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan undang-undang yang dirujuk oleh KPU dalam pembentukan Peraturan KPU.

Maka berdasarkan penyajian analisis tersebut di atas, seharusnya Mahkamah Agung tidak dapat memberikan norma alternatif perihal penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah, dalam kapasitasnya sebagai *negative legislature*. Adapun pengaturan ke depan terhadap norma yang sifatnya *open legal policy* berkaitan dengan penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah, hanya dapat dilakukan berdasarkan perubahan undang-undang yang dijadikan acuan dalam pembentukannya (UU Pilkada) atau terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan Undang-Undang Pilkada yang menjadi acuan tersebut.

2. Integrasi Kewenangan *Judicial Review*

Kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan diberikan kepada dua lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi berpotensi menimbulkan problematika tersendiri.⁶¹ Pengaturan mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam melakukan pengujian peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 24A UUD RI 1945, yaitu untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian

⁶⁰ Lihat Tabel Nomor 4 tentang Putusan MA yang mengabulkan permohonan.

⁶¹ Nafiatul M, Maryam Nur H, “Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undang di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia” *Jurnal Hukum IUS QUILA IUSTUM*, edisi No. 2, Vol 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm 256.

peraturan perundang-undangan diatur dalam Pasal 24C UUD NRI 1945, yaitu untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Mahfud MD, terdapat persilangan kewenangan antara MA dan MK. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama mengadili konflik peraturan yang sifatnya abstrak dan sekaligus konflik antara orang atau lembaga yang sifatnya konkret. MK melakukan pengujian konstitusionalitas UU terhadap UUD, sedangkan MA melakukan pengujian legalitas peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Di sinilah terlihat adanya persilangan kewenangan, karena keduanya berwenang untuk melakukan pengujian, akan tetapi pada tingkatan yang berbeda.⁶² Untuk menjamin konsistensi penguatan pemikiran konstitusional ke dalam seluruh tingkatan peraturan perundang-undangan dari satu Lembaga penafsir konstitusi.⁶³ Sejalan dengan itu, menurut Jimly Asshiddiqie, dualisme kewenangan dalam pengujian peraturan perundang-undangan dapat berakibat pada perbedaan putusan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi atau bahkan putusan yang saling bertentangan antara keduanya.⁶⁴

Sehingga menurut penulis, pengaturan mengenai pengujian peraturan perundang-undangan oleh dua lembaga peradilan ini mempersulit proses harmonisasi dan sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan karena dalam putusan kedua lembaga peradilan tersebut berpotensi terjadinya putusan yang saling bertentangan dan mengakibatkan terjadinya permasalahan hukum baru terkait implementasi putusan kedua lembaga peradilan tersebut. Hal ini disebabkan karena keterbatasan wewenang kedua lembaga peradilan tersebut terhadap objek pengujiannya. meskipun batu uji yang digunakan oleh kedua lembaga tersebut berbeda, dualisme kewenangan *judicial review* oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, juga berpotensi menyebabkan dualisme putusan yang pada akhirnya mencederai fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of constitution*, karena tidak dapat secara maksimal melindungi hak konstitusional warga negara dan menjaga konstitusi, dalam hal putusan Mahkamah Agung lebih diutamakan dengan mengesampingkan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian norma yang materi muatannya saling berkaitan.

Terdapat dua problematika mendasar dalam pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*), antara lain: *Pertama*, problematika konseptual. Teori hierarki norma dalam peraturan perundang-undangan tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan secara menyeluruh, seperti halnya pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang langsung diuji dengan UUD 1945 yang belum terdapat pengaturannya, karena pertentangan kerap kali terjadi justru pada kondisi ini. Menurut Maruarar Siahaan berdasarkan catatan pelaksanaan *judicial review* oleh kedua lembaga peradilan tersebut, menunjukkan bahwa adakalanya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang menjadi pusat permasalahannya, karena bertentangan/ tidak sesuai dengan UUD 1945. Hal ini akan menyebabkan tidak sinkronnya aturan perundang-undangan mulai dari yang terendah sampai yang paling tinggi, karena tidak terdapatnya lembaga yang *mereview* seluruh

⁶² Moh. Mahfud MD “Titik Singgung Wewenang antara MA dan MK”, *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Edisi nomor 4, Vol. 1, 2015, hlm 7.

⁶³ *Ibid*, hlm 8.

⁶⁴ Nafiatul M, Maryam Nur H, *Op. Cit*, hlm 256.

peraturan perundang-undangan.⁶⁵ Kedua, problematika terjadinya konflik kelembagaan. Dualisme *judicial review* tidaklah ideal karena berpotensi menimbulkan disparitas antara kedua putusan peradilan dalam hal norma yang diuji saling berkaitan.⁶⁶

Terdapat beberapa perkara pengujian peraturan perundang-undangan yang menyebabkan dualisme putusan peradilan antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, yang akan disajikan oleh penulis pada tabel di bawah ini:

Tabel 2: Dualisme putusan MK dan MA

No.	Nomor Putusan	Pertentangan Putusan
1.	Putusan MA Nomor 65P/HUM/2018 dan Putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018	MK menyatakan bahwa putusannya diberlakukan sejak Pemilu tahun 2019, sebab masih dalam tahapan Daftar Calon Sementara (DCS), sehingga masih dimungkinkan terjadinya perubahan peraturan. Sedangkan Mahkamah Agung menganggap Putusan MK harus diberlakukan setelah Pemilu tahun 2019 atau berlaku ke depan (<i>prospective</i>), karena tahapan pemilu telah berjalan.
2.	Putusan MA Nomor 44 Tahun 2019 dan Putusan MK Nomor 50/PUU/XII/2014	Putusan MA menyatakan Pasal 3 ayat (7) ini bertentangan dengan Pasal 416 ayat (1) yang mengatur mengenai paslon terpilih adalah paslon yang memperoleh suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara dalam pilpres dengan sedikitnya 20 persen suara di lebih dari 50 persen provinsi di Indonesia. Padahal, sebelumnya Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan bahwa syarat suara minimal 50 persen dengan sedikitnya 20 persen suara di lebih dari setengah jumlah provinsi itu tak berlaku jika pilpres hanya diikuti oleh dua paslon.
3.	Putusan MA Nomor 23P/HUM/2024 dan Putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024	MA membuat norma alternatif terkait penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah, yaitu terhitung sejak pelantikan pasangan calon, sedangkan MK menyatakan bahwa penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah terhitung sejak penetapan pasangan calon

Berdasarkan uraian di atas serta tataran praktik *judicial*, menunjukkan bahwa pengujian peraturan perundang-undangan di dua atap berpotensi menyebabkan perbedaan dan problematika hukum, serta menjadikan keadilan sulit untuk ditemukan dalam putusan-putusan tersebut. Selain itu, *judicial review* oleh dua lembaga peradilan ini cenderung menimbulkan ketidakpastian hukum, karena cenderung menimbulkan konflik antara

⁶⁵ Achmad, Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (*Judicial Review*) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", *Yustisia*, Edisi Nomor 1, Vol. 2, 2013, hlm 61.

⁶⁶ *Ibid.*

putusan kedua lembaga tersebut. Pada pokoknya, kewenangan *judicial review* oleh dua lembaga peradilan yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dipastikan akan memunculkan persoalan hukum yang baru.⁶⁷

Selain pada tataran teknis, pada sistem hukum Indonesia, yang menggunakan teori *stufenbau theory*, artinya penggunaan asas *lex superior derogat legi inferior* menuntut setiap peraturan harus linear mulai dari yang rendah hingga yang tertinggi. Namun dengan kewenangan dua lembaga peradilan dalam melakukan *judicial review* ini berpotensi menimbulkan hasil yang berbeda karena dilakukan dalam dua lembaga dan pengaturan yang berbeda dalam menguji kesalahan dan daya berlakunya. Hal ini akan berpotensi menimbulkan ketidakpastian dan ketidakadilan hukum.⁶⁸ Secara global pada beberapa negara di dunia, dalam kaitannya dengan *judicial review* dikenal dua istilah yaitu *centralised system*, pengujian dilakukan dengan bertumpu pada satu lembaga saja, bisa MK ataupun MA atau lembaga khusus apabila dimungkinkan. Serta *decentralised system*, seperti yang diterapkan di Amerika Serikat, yaitu pengadilan dibawah Mahkamah Agung juga berwenang untuk menerima, memeriksa, dan memutus permohonan *judicial review*, akan tetapi semua lembaga tersebut dinaungi dalam satu atap di bawah Mahkamah Agung Amerika Serikat.⁶⁹

Menurut Jimly Assiddiqie, kewenangan *judicial review* yang diberikan kepada dua lembaga peradilan tidaklah ideal, karena dapat menimbulkan masalah hukum akibat terjadinya pertentangan antara putusan peradilan tersebut. Selanjutnya, harus diformulasikan mengenai integrasi seluruh peraturan perundang-undangan menjadi domain dari Mahkamah Konstitusi.⁷⁰ Terdapat empat alasan pengujian peraturan perundang-undangan (*judicial review*) oleh dua lembaga peradilan menjadi tidak ideal, antara lain:

1. Kewenangan *judicial review* yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi yang baru dibentuk, untuk menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar mengesankan hanya sebagian tambahan dalam perumusan materi UUD;
2. Prinsip pemisahan kekuasaan horizontal yang dianut setelah amandemen UUD 1945 mengutamakan prinsip *check and balances*, maka seharusnya tidak dilakukan pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang;
3. Pertentangan substantif antara Putusan MK dan MA, maka sebaiknya sistem *judicial review* diintegrasikan di bawah Mahkamah Konstitusi saja untuk menjamin konstitusionalitas seluruh peraturan perundang-undangan, dan MA dapat terfokus pada masalah keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara.
4. Beban penanganan perkara di MA dapat dikurangi jika kewenangan *judicial review* sepenuhnya diberikan kepada Mahkamah Konstitusi.⁷¹

⁶⁷ Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2018, hlm 210.

⁶⁸ Moh. Ali Hofi, "*Judicial Review* Satu Atap di Mahkamah Konstitusi sebagai Refleksi Terhadap Problematika dan Tantangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", *Jurnal Hukum HUKMY*, Edisi Nomor 2, Vol 1, 2021, hlm 226.

⁶⁹ *Ibid*.

⁷⁰ Safi, "Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Peradilan", *Jurnal Rechteedee*, Edisi Nomor 2, Vol. 11, 2016, hlm 218.

⁷¹ *Ibid*, hlm 218-219.

Jika dilihat berdasarkan perspektif teori wewenang, teori politik hukum dan teori pengujian norma hukum, pilihan untuk mengintegrasikan kewenangan *judicial review* di bawah Mahkamah Konstitusi juga didasari alasan hukum, yakni:

1. Mengurangi beban perkara pada Mahkamah Agung yang sangat banyak (MA fokus perkara konkret);
2. Memberikan kepastian dan keadilan hukum bagi masyarakat, karena tidak terdapat lagi dualisme (disparitas) putusan peradilan;
3. Waktu pengujiannya menjadi lebih efektif dan efisien, sehingga tidak diperlukan lagi pengaturan mengenai keterkaitan antara *judicial review* oleh MA dan MK, sebagaimana Pasal 55 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, serta menjamin harmonisasi materi peraturan perundang-undangan melalui mekanisme kontrol normatif. Bahkan menurut hasil penelitian disertasi Zainal Arifin Hoesein, jika dilihat efisiensi dan efektivitasnya dari segi praktis justru *judicial review* oleh MA berjalan sangat tidak efektif, karena perkara yang diselesaikan per tahun antara 1-2 (gugatan) dan 3 perkara (permohonan). Berbeda dengan MA, Mahkamah Konstitusi justru lebih produktif, karena dalam 1 (satu) tahun 1 (satu) bulan dapat menyelesaikan 22 (dua puluh dua) perkara.
4. Berdasarkan teori wewenang dan teori politik hukum, tujuan, tugas, serta fungsi utamanya adalah untuk menangani perkara ketatanegaraan atau perkara konstitusi. Tujuannya adalah agar konstitusi dapat dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai kehendak dan cita-cita demokrasi. Keberadaan MK juga berfungsi untuk menjaga terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan untuk mencegah tafsir ganda terhadap konstitusi. Hal ini yang membuat MK menjadi *the guardian of the constitution* serta penafsir tinggi konstitusi (*the sole interpreter of constitution*).
5. Hukum acara *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi lebih terbuka dibanding Mahkamah Agung, dengan melibatkan dan menghadirkan pemohon, termohon, dan pihak terkait dalam setiap tahapan persidangan.⁷²

Maka dengan demikian, dari seluruh uraian tersebut di atas, menurut penulis idealnya kewenangan pengujian terhadap seluruh peraturan perundang-undangan diintegrasikan kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini bertujuan untuk menjamin terciptanya kepastian hukum, harmonisasi peraturan perundang-undangan, dan menghindari terjadinya putusan yang saling bertolak belakang antara kedua lembaga peradilan serta mencegah terjadinya permasalahan hukum baru. Sehingga peraturan perundang-undangan dapat berjalan secara linear.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil uraian data dan analisis di atas, penelitian ini berhasil menemukan empat hal. *Pertama*, terjadinya dualisme putusan peradilan antara MK dan MA diakibatkan penafsiran dan konfigurasi yang berbeda. Metode penafsiran yang digunakan oleh Mahkamah Agung cenderung didominasi oleh satu metode penafsiran yaitu metode

⁷² *Ibid*, hlm 222-223.

prudential. Sedangkan Mahkamah Konstitusi menggunakan metode-metode penafsiran tersebut, secara proporsional. *Kedua*, dualisme putusan peradilan ini menimbulkan berbagai permasalahan diantaranya yaitu Putusan MA yang bertentangan dengan Perma uji materiil yang menjadi dasar kewenangannya dan juga terdapat kekosongan hukum dalam hal MA telah menjatuhkan putusannya yang disusul dengan Putusan MK dengan objek perkara yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung, yang berakibat pada ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*). *Ketiga*, hasil penelitian ini juga menemukan bahwa pengaturan ke depan terhadap norma penghitungan batas minimum usia calon kepala daerah yang sifatnya *open legal policy*, harus dilakukan berdasarkan perubahan undang-undang yang dijadikan acuan dalam pembentukannya (UU Pilkada) atau Putusan Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan Undang-Undang Pilkada yang menjadi acuan tersebut. *Empat*, hasil penelitian ini juga menemukan bahwa acap kali terjadinya dualisme putusan peradilan antara MA dan MK, yang menyebabkan sulit tercapainya jaminan kepastian hukum, harmonisasi peraturan perundang-undangan, putusan yang saling bertolak belakang serta menyebabkan permasalahan hukum baru.

Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan yang telah diuraikan sebelumnya, terdapat beberapa saran baik untuk menyempurnakan hasil penelitian ini, dan agar hasil penelitian ini dapat ditinjau lebih jauh lagi ke depannya, yakni: *Pertama*, diperlukannya klarifikasi lebih lanjut mengenai kewenangan Mahkamah Agung dalam menguji norma yang sifatnya *open legal policy*, untuk menghindari *overlay* kewenangan antara lembaga negara, baik antara lembaga peradilan dan lembaga pembentuk undang-undang. *Kedua*, diperlukannya pengaturan lebih lanjut untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum dalam hal MA telah menjatuhkan putusannya, yang disusul dengan Putusan MK dengan objek perkara yang dijadikan batu uji oleh Mahkamah Agung. *Ketiga*, Integrasi kewenangan *judicial review* pada satu lembaga peradilan (MK) untuk menghindari terjadinya dualisme putusan peradilan dalam *judicial review*.

Daftar Pustaka

- Achmad, Mulyanto, "Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi", Yustisia, Edisi Nomor 1, Vol. 2, 2013.
- Anfal Kurniawan, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XXII/2024 tentang Syarat Usia Calon Kepala Daerah", Jurnal Semarang Law Review, Vol 5 Nomor 2, 2024.
- Azhari S F, Eky Lestari, Tyara Fridayanti N, Ghaida Raisya A, "Pentingnya Pemisahan Kekuasaan Dalam Mempertahankan Pemerintahan yang Seimbang", Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu sosial, Edisi no 3, Vol. 3, 2014.
- Dian Sunardi, "Kontradiksi Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum dan Kemanusiaan, Edisi no.2 Vol.16, UIN Sunan Gunung Djati, 2022.

- Dian Sunardi, "Kontradiksi Putusan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Jurnal Hukum dan Kemanusiaan, Edisi no.2 Vol.16, 2022.
- Fachrizza S P, "Fenomena Rechtsvacuum Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2020 terkait Masa Perpanjangan Paspor menjadi 10 Tahun" Jurnal of Law and Border Protection, edisi Nomor 1, Vol. 1, 2019.
- Fakhris Lutfiano Hapsoro, Ismail, "Interpretasi Konstitusi dalam Pengujian Konstitusionalitas untuk Mewujudkan *The Living Constitution*" Jambura Law Review, edisi 2, vol. 2, 2020.
- Feri Amsari, Perubahan UUD 1945, Ctk. Kedua, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.
- <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-15-perkara-puu-yang-dikabulkan-mk-sepanjang-2022-lt63b4fdab617b6/> diakses pada 7 Januari 2025.
- <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=18792&menu=2> diakses pada 7 Januari 2025.
- <https://www.tempo.co/politik/alasan-baleg-dpr-ri-memilih-putusan-ma-ketimbang-mk-fraksi-pdip-satu-satunya-menolak-16920> diakses pada 8 Januari 2025.
- <https://www.tempo.co/politik/jalan-keras-kawal-putusan-mk-hingga-gagalkan-dpr-sahkan-revisi-uu-pilkada-berikut-kronologinya-15410> diakses pada 9 Januari 2025.
- Ida Surya, Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintah yang Baik", Jurnal Kompilasi Hukum, Edisi No. 2, Vol. 8, 2024.
- Idul Rishan, "Populisme Mahkamah Konstitusi dalam Penafsiran Perkara-Perkara pada Wilayah Open Legal Policy", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, 2024, hlm 600-601.
- Iwan Satriawan, Tanto Lailam, "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang", jurnal Konstitusi, Edisi No 3, Vol 16, 2019.
- Jimly Asshiddiqie, "Partai Politik dan Pemilihan Umum sebagai Instrumen Demokrasi", Jurnal Konstitusi, Edisi No 4, Vol 3, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Ctk. Pertama, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- King Faisal Sulaiman, Teori dan Hukum Konstitusi, Ctk. Pertama, Nusa Media, Bandung, 2017.
- Lita Tyesta ALW, Perkembangan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan: Kajian Normatif Delegated Legislation di Indonesia (Studi Kasus: Peraturan Komisi Pemilihan Umum), Ctk Pertama, Pusaka Media, 2020.
- M. Ilham Hermawan, Teori Penafsiran Konstitusi, ctk, kedua, Kencana, Jakarta 2022.
- Mangara M G, Ryan A, Rijali M D S, Wanda P D, "Juridical Analysis Related To Determining the Age Requirements Of Regional Head Candidates And Deputy Regional Head Candidates: Case Study Of Supreme Court Ruling Number Of 23P/HUM/2024" Jurnal De Jure, Edisi No. 2, Vol. 16, 2024.
- Moh. Ali Hofi, "Judicial Review Satu Atap di Mahkamah Konstitusi sebagai Refleksi Terhadap Problematika dan Tantangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia", Jurnal Hukum HUKMY, Edisi Nomor 2, Vol 1, 2021.
- Moh. Mahfud MD "Titik Singgung Wewenang antara MA dan MK", Jurnal Hukum dan Peradilan, Edisi nomor 4, Vol. 1, 2015.
- Moh. Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Edisi revisi, ctk 2., Rajawali Press, Jakarta, 2017.
- Nafiatul M, Maryam Nur H, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Mahkamah Konstitusi sebagai Upaya Pembangunan Hukum Indonesia" Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, edisi No. 2, Vol 2, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015.

- Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, Ctk. Pertama, FH UII Press, Yogyakarta, 2018.
- Ni'matul Huda, R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusamedia, Bandung, 2011.
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil
- Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 21 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor. 23P/HUM/2024
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-V/2007.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XVII/2019
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 70/PUU-XXII/2024
- Radita Ajie "Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (open legal policy) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Legislasi Indonesia*, edisi no 2, Vol. 13, 2016.
- Safi', "Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-undangan oleh Lembaga Peradilan", *Jurnal Rechtidee*, Edisi Nomor 2, Vol. 11, 2016.
- Simamora, "Analisa Yuridis Terhadap Model Kewenangan Judicial Review di Indonesia", *Mimbar Hukum*, Edisi Nomor 3, Vol. 25, 2013.
- Suparto, "Problematisasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)", Edisi No. 1, Vol. 27, 2021.
- Suparto, "Problematisasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Di Mahkamah Agung (Kajian Terhadap Putusan Mahkamah Agung No. 65 P/HUM/2018)", Edisi No. 1, Vol. 27, Fakultas Hukum Universitas Islam Riau, 2021
- Syarif H A, Adithya Tri F, "Reflections on Sumpreme Court Decision Number 23P/HUM/2024: The Escalation of Political Judicialization and Judicial Politicization in Norm Testing", *Jurnal Hukum dan Tatanan Sosial*, Edisi No 1, Vol. 3, 2024.
- Tri Sulistyowati, "Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Judicial Review dan Beberapa Permasalahannya", *Jurnal hukum Prioris*, Vol 1, September 2006.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.
- Undang-Undang Nomor. 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung.

Winny S, Anisa D A, Aden Fadli M “Pemaknaan Rezim Pemilu Pasca Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019” Jurnal Jendela Hukum, Edisi No 1, Vol. 11, 2024.

Zaka Firma Aditya “Kekuasaan Tafsir Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Melindungi Hak Warga Negara dalam Pemilihan Umum” dalam Pan M. Faiz, Anna Triningsih dan Achmad Edi S (editor) Mahkota Mahkamah Konstitusi, Ctk Pertama, Rajawali Press, Depok, 2019.