

Anomali Kewenangan Mahkamah Konstitusi ditinjau dari Teori *Separation of Power* Montesquieu: Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi No.90/PUU-XXI/2023

Atmaja Wijaya

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

E-mail: atmajawijaya@mail.ugm.ac.id

Didan Neofal Arsyandi

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta

E-mail: didanneofalarsyandi@mail.ugm.ac.id

Abstract: The Constitutional Court, as one of the highest judicial institutions in the judicial sector, is given the authority to control the running of government, in the form of overseeing legal products made by other branches of power, namely, the Executive and the Legislative. However, as time goes by, after 20 years of post-reformation, the existence of the Constitutional Court now often attracts a lot of attention with dynamics that are increasingly occurring day by day. Through several of its decisions, there are indications that the Constitutional Court has exceeded its authority as a judicial institution. One of them is in the Constitutional Court decision No. 90/PUU-XXI/2023. This makes it interesting to examine whether there are anomalies in the authority of the Constitutional Court in handling cases, especially in case No.90/PUU-XXI/2023 in terms of Montesquieu's theory of separation of power. The results obtained are that the Constitutional Court has exceeded its authority in making decisions, has violated the limits of authority granted by law and is contrary to the principles of Montesquieu's theory Separation of power.

Keywords: *Constitutional Court; Separation of Power; Constitutional Court Decision*

Abstrak: Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga kekuasaan kehakiman tertinggi di bidang Yudikatif, diberikan kewenangan untuk mengontrol jalannya pemerintahan, dengan upaya mengawal produk hukum yang dibuat oleh cabang kekuasaan lain yaitu, Eksekutif dan Legislatif. Namun seiring berjalannya waktu, setelah 20 tahunan pasca reformasi, keberadaan Mahkamah Konstitusi kini kerap banyak menuai sorotan dengan dinamika bertambahnya putusan-putusan yang kontroversial. Melalui beberapa putusannya, terdapat indikasi bahwa Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya sebagai lembaga Yudisial. Salah satunya dalam putusan MK No 90/PUU-XXI/2023. Hal tersebut menjadi menarik untuk diteliti, apakah terdapat anomali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara, khususnya pada perkara No.90/PUU-XXI/2023. Anomali dalam Putusan tersebut, menarik untuk ditinjau dengan teori pembagian kekuasaan (*Separation of Power*) Montesquieu. Hasil yang diperoleh dari penelitian ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya dalam memberikan keputusan, menabrak batas kewenangan yang telah diberikan Undang-undang dan bertentangan dengan prinsip teori pembatasan kekuasaan Montesquieu.

Kata kunci: *Mahkamah Konstitusi; Separation of Power; Putusan MK*

Pendahuluan

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, salah satu yang mengalami reformasi secara signifikan ialah dunia peradilan, khususnya reformasi kekuasaan kehakiman. Reformasi 1998 telah membuka pintu selebar-lebarnya bagi perbaikan dan perubahan sistem peradilan, terutama kekuasaan kehakiman. Menurut Mahfud MD, sekurangnya ada tiga hal yang muncul ke permukaan terkait wacana untuk memperbaiki penegakan hukum melalui reformasi sistem

peradilan, khususnya dalam konteks kekuasaan kehakiman, dapat didasarkan pada beberapa aspek. *Pertama*, aspek yang perlu diatasi, yaitu maraknya mafia peradilan yang melibatkan hakim dan pihak-pihak penegak hukum lainnya. *Kedua*, diperlukan peninjauan ulang terhadap banyaknya peraturan perundang-undangan, termasuk produk undang-undang, yang secara substansial bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Dasar 1945. Namun, belum ada mekanisme pengujian yang efektif melalui lembaga yudisial, seperti judicial review. *Ketiga*, yang perlu diperhatikan ialah kerentanan hakim terhadap intervensi kekuasaan pemerintah, yang muncul akibat penempatan hakim di bawah pengawasan langsung pemerintah.¹

Reformasi dalam bidang kekuasaan kehakiman kemudian melahirkan tiga lembaga baru yang dibentuk yaitu, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Ketiga Lembaga tersebut memiliki tugas, peran dan fungsi masing-masing sesuai dengan mandat yang diberikan undang-undang. Namun, dalam hal ini secara khusus, Mahkamah Konstitusi bisa dibilang sebagai satu lembaga kekuasaan kehakiman yang tugas dan kewenangannya paling *super power* sejak dibentuk melalui Undang-Undang No. 24 Tahun 2003. Terutama sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 sebagai revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Mahkamah Konstitusi (MK) diberikan satu kewenangan tambahan, yaitu untuk memeriksa dan menyelesaikan sengketa hasil pemilihan kepala daerah (Pilkada), yang sebelumnya merupakan wewenang

¹Mahfud MD, 2009, *Rambu Pembatas dan Kewenangan Mahkamah Konsitusi*, Jurnal Hukum No 4 Vol 16 Oktober 2009; hlm. 441-462.

Mahkamah Agung (MA).² Dengan demikian, tidak salah jika menyebut Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga peradilan ketatanegaraan dan peradilan politik berdasarkan kewenangan dan kewajiban yang dimilikinya.

Pada mulanya memang Mahkamah Konstitusi didesain sebagai suatu institusi untuk melindungi dan menegakkan norma konstitusi. Di satu sisi juga untuk menguatkan sistem politik yang demokratis dan menjaga Hak Asasi Manusia. Namun seiring berjalannya waktu, setelah 20 tahunan pasca reformasi, keberadaan Mahkamah Konstitusi kini kerap banyak menuai sorotan dengan dinamika yang semakin hari bertambahnya putusan yang kontroversial. Melalui beberapa putusannya, terdapat indikasi bahwa Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya sebagai lembaga Yudisial. Salah satunya dalam putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023. Hal tersebut menjadi menarik untuk diteliti, apakah terdapat anomali kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam menangani perkara, khususnya pada perkara No. 90/PUU-XXI/2023 ditinjau dari teori pembagian kekuasaan (*Separation of Power*) Montesquieu.

Berdasarkan latar belakang di atas, setidaknya ada dua rumusan masalah yang akan coba dijawab dalam penelitian ini, pertama problematika putusan Mahkamah Konstitusi No.90/PUU-XXI/2023 serta yang kedua ialah bagaimana anomali kewenangan Mahkamah

² Perpindahan kewenangan tersebut ialah berdasarkan aturan yang tercantum dalam UU NO. 22 Tahun 2007, tentang penyelenggaraan Pemilu yang mana memposisikan Pilkada di bawah pemilihan umum.

Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut ditinjau dengan teori pembagian kekuasaan Montesquieu.

Hasil dan Pembahasan

Sejarah Pembentukan Mahkamah Konstitusi

Pasca reformasi 1998, salah satu yang berkembang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ialah dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru. Salah satunya ialah Mahkamah Konstitusi. Kelahiran Mahkamah Konstitusi merupakan mandat langsung dari Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen. Dengan diterapkannya gagasan Mahkamah Konstitusi dalam proses amandemen konstitusi yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 2001, seperti yang tercantum dalam Pasal 24 ayat (2), Pasal 24C, dan Pasal 7B Undang-Undang Dasar 1945 hasil Perubahan Ketiga yang disahkan pada tanggal 9 November 2001. Menurut Mahfud MD, salah satu masalah krusial yang membuat adanya reformasi di bidang kekuasaan kehakiman ialah banyaknya regulasi, termasuk undang-undang, yang secara substansial tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi, termasuk UUD 1945, namun belum ada mekanisme pengujian yang efisien melalui proses lembaga yudisial (*judicial review*).³

Pelaksanaan *judicial review* pada mulanya dipelopori oleh salah seorang tokoh asal Amerika Serikat bernama John Marshall, ide *judicial review* ini kemudian membuat pengaruh yang sangat signifikan terhadap negara-negara di seluruh dunia, termasuk Indonesia. Hal tersebutlah

³ Mahfud MD, Rambu Pembatas dan kewenangan Mahkamah Konstitusi, Jurnal Hukum No 4 Vol 16 Oktober 2009: hlm. 441-462.

yang mendasari pendirian Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sejak berdirinya Mahkamah Konstitusi, terjadi perubahan mendasar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama ketika dimulainya perubahan Undang-Undang Dasar 1945 pada tahun 1999. Perubahan tersebut mencatatkan tonggak sejarah penting dalam evolusi ketatanegaraan Indonesia, karena mengakibatkan transformasi substansial di berbagai aspek kehidupan bernegara. Secara resmi, sejak tahun 2001, amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945 (melalui Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Tahun 2001) secara resmi mengakui keberadaan Mahkamah Konstitusi dalam naskah konstitusi tertinggi tersebut.⁴

Pembentukan Mahkamah Konstitusi menghadirkan suatu periode baru dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam struktur kekuasaan kehakiman. Bagian-bagian yang sebelumnya dianggap tidak bisa disentuh oleh hukum, seperti kasus-kasus judicial review terhadap undang-undang, kini menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.⁵ Melalui perubahan yang mendasar terhadap Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat melakukan penyempurnaan dengan mengubah Pasal 24 dan menambahkannya dengan Pasal 24A, Pasal 24B, dan Pasal 24C. Pasal-pasal ini membawa dampak berupa pembentukan dua lembaga baru, yakni Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

⁴ Moh.Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm .133.

⁵ Bambang Sutiyoso, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm, 1.

Ide pembentukan Mahkamah Konsitusi merupakan salah satu perkembangan pemikiran hukum dan kenegaraan modern yang muncul di abad ke-20. Dengan dianutnya penerapan teori pembagian kekuasaan atau pembatasan kekuasaan diharapkan terlaksana prinsip *Check and Balances* antar lembaga negara. Jimly Asshiddiqie sebagai salah satu tokoh yang berperan penting dalam pembentukan Mahkamah Konstitusi, menyebutnya sebagai bentuk penerapan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal dan pemisahan kekuasaan secara horizontal.⁶ Pembagian kekuasaan di sini memiliki arti bahwa kekuasaan dalam sebuah negara harus dibagi dalam beberapa bagian, namun dengan tetap memilih hubungan satu sama lain dalam menjalankan kekuasaan, yaitu hubungan saling mengontrol dan mengawasi. Sementara itu, pemisahan kekuasaan dalam negara demokrasi dapat artikan bahwa kekuasaan negara tidak terpusat dalam satu lembaga atau organ negara tertentu, sehingga tidak adanya celah untuk berlaku otoriter atau sewenang-wenang.

Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi, suatu fenomena dalam konteks negara modern pada abad ke-20. Pembentukan Mahkamah Konstitusi ini terjadi sebagai hasil dari Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, yang disahkan dalam Rapat Paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, berdasarkan Pasal 24 ayat (2) Tahun 1945 dan

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Grafika Pustaka, 2014), hlm. 129.

Pasal 24C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia⁷. Meskipun demikian, konsep mengenai keberadaan Mahkamah Konstitusi telah muncul dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum masa kemerdekaan, tampak dalam pembahasan rancangan Undang-Undang Dasar di Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Gagasan perlunya judicial review, khususnya pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, juga muncul kembali saat pembahasan Rancangan Undang-undang Kekuasaan Kehakiman yang kemudian menjadi Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman. Pada masa reformasi, selama pembahasan perubahan Undang-Undang Dasar 1945, pemikiran tentang urgensi Mahkamah Konstitusi muncul kembali hingga akhirnya diwujudkan.

Perubahan yang terjadi pada Undang-Undang Dasar 1945 selama era reformasi telah mengakibatkan pergeseran status Majelis Permusyawaratan Rakyat dari lembaga tertinggi dan supremasi negara menuju supremasi konstitusi. Transformasi mendasar ini memerlukan adanya mekanisme institusional dan konstitusional, serta kehadiran lembaga negara yang dapat mengatasi potensi sengketa antar lembaga yang kini berada pada tingkat yang setara, saling seimbang, dan bersifat saling mengendalikan (*checks and balances*). Pada tahun 2001, dengan melalui perubahan ketiga Undang-Undang Dasar 1945 dalam sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Mahkamah Konstitusi

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (Jakarta: 2010), hlm. 5.

didirikan dengan dasar konstitusional yang kuat. Dengan kata lain, eksistensi, kedudukan, kewenangan, kewajiban, dan komposisi hakim-hakim Mahkamah Konstitusi diatur secara jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Meskipun Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar 1945 telah disahkan, keberadaan Mahkamah Konstitusi tidak secara otomatis terbentuk. Untuk mengatasi kekosongan ini, Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan melalui Aturan Peralihan Pasal bahwa Mahkamah Konstitusi harus terbentuk paling lambat pada tanggal 17 Agustus 2003. Sebelum terbentuk, semua kewenangan Mahkamah Konstitusi dilaksanakan oleh Mahkamah Agung. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menandai hari lahirnya Mahkamah Konstitusi, disahkan pada tanggal 13 Agustus 2003.

Kemudian hari lahirnya Mahkamah Konstitusi ditetapkan berdasarkan waktu pengesahan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi. Menurut undang-undang tersebut, pembentukan Mahkamah Konstitusi dilakukan segera melalui rekrutmen hakim konstitusi oleh tiga lembaga negara, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Mahkamah Agung. Setelah melalui seleksi sesuai dengan mekanisme masing-masing lembaga, Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, dan Mahkamah Agung menetapkan tiga calon hakim konstitusi masing-masing. Kemudian, presiden menetapkan mereka sebagai hakim konstitusi. Kesembilan hakim konstitusi pertama diumumkan pada tanggal 15 Agustus 2003 melalui Keputusan Presiden Nomor 147/M tahun 2003. Pengucapan sumpah

jabatan kesembilan hakim tersebut dilaksanakan di Istana Negara pada tanggal 16 Agustus 2003. Keberadaan Mahkamah Konstitusi bertujuan untuk menjaga stabilitas pemerintahan negara dan sekaligus sebagai koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraan masa lalu yang diwarnai oleh tafsir ganda terhadap konstitusi. Sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman, Mahkamah Konstitusi diharapkan dapat mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia sebagai kekuasaan kehakiman yang merdeka dan dapat dipercaya dalam menegakkan hukum dan keadilan.

Kedudukan MK Dalam Sistem Ketatanegaraan

Berdasarkan pemaparan sebelumnya, maka jelaslah bahwa kedudukan Mahkamah Konstitusi ialah sebagai Lembaga *Yudikatif* yang memiliki peran dan fungsi tersendiri, tanpa harus mengambil peran dan fungsi lembaga lain, dalam hal ini Presiden (*eksekutif*) dan DPR (*legislatif*). Sebab dalam teori (*separation of power*) atau pembagian dan pemisahan kekuasaan, ketiga cabang kekuasaan tersebut harus menjunjung tinggi prinsip *checks and balances*. Dalam arti kesemuanya menjalankan fungsi saling mengontrol tanpa harus saling berebut kuasa yang menabrak batas-batas wewenang dan fungsi yang telah ditentukan. Mahkamah Konstitusi adalah lembaga kehakiman yang berdiri sendiri dengan tujuan melaksanakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan secara independen. Fungsinya adalah memastikan penegakan konstitusi sebagai hukum tertinggi sebagaimana julukan Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution*. Kedudukan Mahkamah Konstitusi setara dengan Mahkamah Agung dalam hierarki

kekuasaan kehakiman yang bersifat mandiri dalam kerangka ketatanegaraan Indonesia. Dalam melaksanakan tugasnya, termasuk uji undang-undang terhadap undang-undang dasar, Mahkamah Konstitusi juga memiliki fungsi penafsiran konstitusi, sehingga dikenal sebagai the Sole Interpreter of the Constitution. Sebagai satu-satunya lembaga penafsir konstitusi, banyak keputusan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan fungsi yudisialnya menimbulkan dampak terhadap kekuasaan lain, terutama dalam konteks berhadapan dengan lembaga legislatif yang menghasilkan produk hukum yang diuji kembali. Dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia, Mahkamah Konstitusi memiliki peran sebagai lembaga negara yang melaksanakan fungsi yudisial dengan spesialisasi dalam obyek perkara ketatanegaraan. Kehadiran Mahkamah Konstitusi diartikan sebagai pengawal konstitusi yang bertujuan untuk memperkuat prinsip-prinsip konstusionalisme yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang yang jelas, yang diatur dengan batasan tertentu sebagai bentuk penghormatan terhadap konstusionalisme. Batasan-batasan tersebut, yang mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga yudisial, mewakili implementasi sistem perimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga negara (*checks and balances*). Mahkamah Konstitusi, sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman, diharapkan dapat mengembalikan citra lembaga peradilan di Indonesia menjadi lembaga yang merdeka dan dapat dipercaya dalam menjalankan tugas menegakkan hukum dan keadilan. Dasar filosofis dari kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi adalah pencapaian keadilan

substansial dan penerapan prinsip-prinsip good governance. Selain itu, teori-teori hukum juga memberikan dukungan untuk mengukuhkan peran Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi. Kehadiran Mahkamah Konstitusi beserta seluruh wewenang dan tanggung jawabnya dianggap telah mengubah doktrin yang ada.⁸

Anomali Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Sebagai salah satu bagian dari lembaga yudisial, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan yang cukup *super power*. Mahkamah Konstitusi memiliki empat wewenang dan satu kewajiban yang telah ditetapkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga, yaitu: Melakukan uji materi (judicial review) terhadap undang-undang berdasarkan UUD. Menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh UUD. Mengadili kasus pembubaran partai politik. Menangani perselisihan terkait hasil pemilihan umum.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh presiden dan wakil presiden sesuai dengan UUD.

Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memiliki empat wewenang dan satu kewajiban yang bersifat konstitusional. Keputusan

⁸ Nanang Sri Darmadi, 2011, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2, hlm. 674-677.

yang diambil oleh Mahkamah Konstitusi merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir yang memiliki kekuatan final. Dengan kata lain, tidak ada jalur hukum lain yang dapat ditempuh untuk mengajukan banding atas putusan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana terjadi pada pengadilan lain.

Prinsip kedaulatan rakyat harus diwujudkan tidak hanya dalam bentuk peraturan perundang-undangan tapi juga dari struktur dan mekanisme kelembagaan negara, adanya teori pemisahan kekuasaan ialah dengan maksud untuk menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Di Indonesia pasca amandemen teori pemisahan kekuasaan mulai diimplementasikan secara struktural berupa pemisahan kelembagaan negara yang jelas dan saling mengimbangi. Dimana pemisahan kekuasaan ini dengan jelas terdefinisi dalam perubahan pertama dan kedua UUD 1945, hal ini tercermin dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) sampai ayat (5). Dalam konsep pemisahan kekuasaan, prinsip *checks and balances* yang melibatkan hubungan antara lembaga tinggi negara dianggap sebagai suatu prinsip yang sangat mendasar. Dari berbagai cabang kekuasaan yang ada, yaitu Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif, masing-masing memiliki peran dan fungsi yang harus dijalankan, dan tidak diperkenankan melanggar peran dan batas-batasnya sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan sejak awal konsep pembagian kekuasaan tersebut.

Agar Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan wewenangnya untuk menguji undang-undang terhadap UUD tidak melebihi batas atau terlibat dalam urusan politik, Mahfud menjelaskan ada 10 larangan

yang dianggap sebagai pedoman bagi Mahkamah Konstitusi.⁹ *Pertama*, dalam melakukan pengujian, Mahkamah Konstitusi tidak diperbolehkan membuat keputusan yang bersifat mengatur; pembatalan undang-undang tidak boleh disertai dengan peraturan, misalnya dengan memutuskan pembatalan yang diikuti dengan penentuan isi, cara, dan lembaga yang seharusnya mengatur kembali konten Undang-Undang yang telah dibatalkan tersebut. Poin ini dijelaskan dengan tegas karena domain pengaturan adalah wilayah legislatif, sehingga Mahkamah Konstitusi hanya berhak menyatakan apakah suatu Undang-Undang atau isinya bersifat konstitusional atau inkonstitusional, tanpa memberikan pernyataan mengenai kebijakan atau rincian pengaturan legislatif.

Kedua, dalam menjalankan pengujian, Mahkamah Konstitusi (MK) dilarang membuat keputusan ultra petita (keputusan yang tidak diminta oleh pemohon), karena tindakan tersebut akan dianggap sebagai campur tangan MK dalam urusan legislatif. *Ketiga*, MK tidak boleh menggunakan satu undang-undang sebagai dasar pembatalan undang-undang lainnya, karena tugas MK adalah menguji konstitusionalitas undang-undang terhadap UUD, bukan menguji undang-undang terhadap undang-undang lainnya. Jika terdapat tumpang tindih antar berbagai undang-undang, maka lembaga legislatiflah yang bertanggung jawab untuk menyelesaikannya melalui mekanisme legislative review. *Keempat*, dalam mengeluarkan putusan, MK tidak boleh ikut campur dalam masalah-masalah yang telah diatur

⁹ Mahfud MD, 2009, *Rambu dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Hukum No 4 Vol 16 hlm, 441-462.

oleh UUD dan didelegasikan kepada lembaga legislatif untuk diatasi melalui undang-undang, sesuai dengan kebijakan politiknya sendiri. *Kelima*, MK tidak boleh mengambil dasar keputusan dari teori-teori yang tidak secara jelas diakui oleh konstitusi, karena terdapat berbagai teori yang beragam sehingga pemilihan satu teori dapat bertentangan dengan pemilihan teori lain yang memiliki tingkat kesesuaian yang sama dengan UUD. *Keenam*, dalam menjalankan pengujian, MK dilarang melanggar prinsip *nemo iudex in causa sua*, yang artinya MK tidak boleh memutuskan perkara yang melibatkan kepentingan dirinya sendiri. *Ketujuh*, hakim-hakim MK tidak diizinkan untuk memberikan pernyataan atau pendapat publik mengenai kasus konkret yang sedang diuji oleh MK, termasuk dalam seminar-seminar dan pidato-pidato resmi. *Kedelapan*, hakim-hakim MK tidak boleh mencari-cari kasus dengan mendorong siapa pun untuk mengajukan gugatan atau permohonan ke MK. *Kesembilan*, hakim-hakim MK tidak diperbolehkan secara aktif menawarkan diri sebagai penengah dalam penyelesaian sengketa politik antara lembaga negara atau lembaga politik, karena tindakan tersebut bersifat politis, bukan legalistik. *Kesepuluh*, MK tidak boleh menyampaikan opini mengenai eksistensi atau kualitas UUD, atau apakah UUD yang berlaku perlu diubah atau dipertahankan. Tugas MK hanya sebatas melaksanakan dan mengawal UUD yang ada, sementara keputusan untuk mempertahankan atau mengubah UUD merupakan wewenang lembaga-lembaga yang berwenang, seperti eksekutif dan legislatif.

Teori *Separation of Power* Montesquieu

Dalam teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*), ada beberapa tokoh yang memiliki penjelasan atau konsep tentang teori ini, namun bisa dibilang tokoh asal Perancis, Montesquieu, paling dikenal sebagai tokoh yang mempopulerkan teori tersebut.¹⁰ Sehingga dalam tulisan ini, penulis menggunakan teori *separation of power* Montesquieu.

Sejauh ini, kita masih mengenal bahwa pemerintahan terdiri atas tiga cabang kekuasaan, yaitu: *Legislatif, Eksekutif, Yudikatif*. Di mana ketiganya memiliki fungsi tersendiri yang berorientasi pada penegakan hukum dan pewujudan dari adanya sebuah kebebasan. Menurut Montesquieu dalam bukunya yang terkenal "*The Spirit Of Law*" setidaknya ada dua alasan dasar kekuasaan harus dipisahkan menjadi tiga cabang, Suatu kekuasaan harus dipisahkan satu sama lain karena, *Pertama: Eksekutif dan legislatif* jika disatukan tidak akan ada kebebasan sehingga akan dimungkinkan timbulnya tirani. "*When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.*" *Kedua : Yudikatif* harus dipisahkan dengan kekuasaan lainnya karena akan ada yang namanya kesewenang-wenangan. Jika hakim akan membuat undang-undang dengan legislatif dan dengan eksekutif, maka dapat dimungkinkan timbulnya tindakan kekerasan dan penindasan. "*Again, there is no liberty if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would*

¹⁰ Ibnu Chandranegara, 2023, *Tiga Abad Doktrin Pemisahan Kekuasaan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Muhamadiyah Jakarta, hlm. 5.

*be exposed to arbitrary controul; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.”*¹¹

Lebih jauh, dalam karya masyhurnya, Montesquieu menjelaskan soal bagaimana seharusnya kekuasaan dipisahkan. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) hadir sebagai salah satu upaya untuk “menertibkan” kekuasaan yang dipandang sebagai sesuatu yang “membahayakan”. Oleh karenanya, Montesquieu menyerukan adanya pemisahan kekuasaan “*the three branches*”, yaitu kekuasaan pembentuk hukum (*legislative*), kekuasaan pelaksana hukum (*eksecutive*), dan kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Bagi Montesquieu “*there is no liberty, if the judicary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be hen the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression*”.

Ungkapan di atas jelas menegaskan bahwa sebuah kebebasan tidak akan tercipta tanpa adanya pembatasan kekuasaan negara. Dalam hal ini, ketiga cabang kekuasaan tersebut, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tidak boleh saling menguasai satu sama lain atau bersifat sewenang-wenang, dalam arti melampaui kewenangan yang telah diatur dan dibatasi.¹²

Anomali Kewenangan Mahkamah Konstitusi ditinjau dari Teori *Separation of Power* Montesquieu: Studi Kasus Putusan MK No90/PUU-XXI/2023

¹¹ Montesquieu, 2001, *The Spirit Of Law*, Batoche Books Kitchener, hlm. 199.

¹² Ibnu Chandranegara, 2023, *Tiga Abad Doktrin Pemisahan Kekuasaan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Muhamadiyah Jakarta, hlm. 5.

Pasca lahirnya putusan MK No.90/PUU-XXI/2023, Mahkamah Konstitusi semakin menjadi sorotan publik, tak hanya masyarakat akademik tetapi juga warga negara Indonesia secara keseluruhan. Pasalnya, dalam putusan tersebut publik menilai bahwa putusan tersebut sarat dengan kepentingan politik, di mana isi putusan tersebut ialah memberikan legitimasi kepada anak Presiden Joko Widodo untuk maju dan berkontestasi pada pemilu 2024. Terlebih, di satu sisi, dengan adanya hubungan kekerabatan antara Ketua Hakim Mahkamah Konsitusi (Anwar Usman) dengan Presiden Jokowi, membuat publik semakin yakin bahwa putusan MK No.90/PUU-XXI/2023 merupakan pesanan dari Istana untuk memberikan izin kepada anak presiden Jokowi (Gibran Rakabuming Raka) yang sedang menjabat sebagai Wali Kota Solo untuk bisa maju pada Pilpres 2024 meski belum berusia 40 tahun, sesuai syarat minimal usia yang tercantum dalam pasal 169 huruf q UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Menurut penulis, putusan tersebut memang problematik dan kontroversial, dan banyak sisi untuk meninjau mengapa putusan tersebut problematik, di sini penulis memilih untuk meninjaunya dari aspek kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah Lembaga yudisial dengan menggunakan teori (*separation of power*) Montesquieu.

Batas Minimal Usia Calon Wakil Presiden

Perkara syarat minimal usia seseorang untuk menduduki jabatan publik diatur dalam Undang-Undang, salah satunya yaitu mengenai batas minimal usia calon wakil presiden yang diatur dalam

peraturan Komisi Pemilihan Umum juga. Menjelang pemilu 2024, pasal¹³ mengenai aturan syarat minimal usia cawapres ini kemudian banyak diuji di Mahkamah Konstitusi yang dianggap sebagai Lembaga yudisial di mana salah satu kewenangannya ialah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Namun sejak awal mayoritas hakim Mahkamah Konstitusi menolak setiap gugatan mengenai para pemohon yang meminta perubahan batas minimal usia cawapres tersebut. Ini bisa ditemukan dalam permohonan pemohon putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023, 51/PUU-XXI/2023, dan 55/PUU-XXI/2023. Mahkamah Konstitusi menolak dengan alasan pengujian perkara tersebut bukan merupakan persoalan konstitusional, dan bukanlah masuk dalam ranah kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudisial, melainkan bersifat *open legal policy*. Artinya masuk ke ranah pembuat Undang-Undang, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) dan Presiden (Eksekutif).

Istilah *open legal policy* memang merupakan sesuatu yang baru dikenalkan dalam hukum perundang-undangan di Indonesia. Namun Mahkamah Konstitusi dalam beberapa putusan tidak jarang menyatakan adanya ketentuan (norma) yang merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Ketika suatu norma undang-undang masuk ke dalam kategori kebijakan hukum terbuka, maka secara tidak langsung menurut Mahkamah Konstitusi norma tersebut berada di wilayah yang bernilai konstitusional atau bersesuaian dengan UUD 1945, Istilah kebijakan hukum terbuka dapat dimaknai sebagai

¹³ Pasal 169 huruf q Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017

suatu kebebasan bagi pembentuk Undang-Undang untuk membentuk kebijakan hukum (Undang-Undang).¹⁴

Namun, pada putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023, yang secara substansi mempersoalkan hal yang sama, MK justru mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian dan memberikan tambahan norma baru pada syarat calon presiden dan wakil presiden. Hal inilah yang kemudian menyebabkan banyak para pakar hukum dan akademisi mengkritik sikap MK yang tidak konsisten dalam menjalankan fungsinya sebagai pengawal konstitusi.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Konstitusi ternyata mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Mahkamah menyatakan Pasal 169 huruf q UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menyatakan, “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun” menjadi berbunyi “berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah.” Mahkamah berupaya untuk menghapuskan batasan dengan membuka ruang kontestasi yang lebih luas, adil, rasional, dan akuntabel bagi individu terbaik bangsa, termasuk generasi milenial, sekaligus memberikan kepastian hukum yang adil dalam konteks konstitusi yang dinamis (*living constitution*). Di sisi lain, Mahkamah juga menegaskan bahwa seseorang yang berusia di bawah 40 tahun dapat mencalonkan diri dalam

¹⁴ Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, 2019, *Open Legal Policy dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-undang*. Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 3

pemilihan presiden selama mendapat dukungan dari rakyat, bukan karena diangkat sebagai pejabat.

Dalam keputusan tersebut, terdapat dua hakim yang menyampaikan alasan yang berbeda (*concurring opinion*), sementara 4 hakim lainnya memiliki perbedaan pendapat (*dissenting opinion*). Dua hakim dengan alasan berbeda tersebut adalah Enny Nurbaningsih dan Daniel Yusmic P. Foekh. Hakim Enny berpendapat bahwa permohonan dapat dikabulkan asalkan persyaratannya diatur lebih teknis oleh undang-undang. Di sisi lain, hakim Daniel mengaitkan petitum dalam perkara ini dengan Perkara Nomor 51/PUU-XXI/2023 dan Perkara Nomor 55/PUU-XXI/2023, walaupun mengakui bahwa perkara ini lebih spesifik dan mudah dimengerti. Sementara itu, empat hakim yang menolak, yaitu Wahiduddin Adams, Suhartoyo, Saldi Isra, dan Arief Hidayat.

Sementara itu, Hakim Adams berpendapat bahwa permohonan sebaiknya ditolak karena berpotensi mengganggu kemerdekaan kekuasaan kehakiman. Menurutnya, Mahkamah akan terlibat dalam dimensi legislatif dan konstitusional. Saldi Isra, di sisi lain, menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi sebaiknya tidak terlihat seolah-olah memilih-milih dalam menetapkan apa yang dapat dianggap sebagai *open legal policy*, dan seharusnya membuat keputusan tanpa didukung oleh argumentasi dan legal reasoning yang jelas serta konsisten. Menurut Saldi, jika Mahkamah mengambil pendekatan tersebut, penentuan *open legal policy* dapat menjadi seperti pemilihan-pemilihan kasus hukum tanpa konsistensi, seperti yang terlihat dari perubahan pandangan mendadak sebagian hakim.

Dalam permohonan Nomor 90/PUU-XXI/2023, Saldi menyuarkan pandangan bahwa Mahkamah seharusnya menerapkan sikap menahan diri (*judicial restraint*) untuk tidak campur tangan dalam kewenangan pembentuk undang-undang dalam menentukan persyaratan batas usia minimum bagi calon presiden dan wakil presiden. Hasilnya, Mahkamah mengabulkan sebagian dari permohonan tersebut. Mahkamah mengubah Pasal 169 huruf q UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang awalnya menyatakan, "berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun," menjadi "berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan yang dipilih melalui pemilihan umum termasuk pemilihan kepala daerah." Di sisi lain, hakim Arief mengkritik proses pengambilan keputusan dalam perkara Nomor 29/PUU-XXI/2023, Nomor 51/PUU-XXI/2023, dan Nomor 55/PUU-XXI/2023. Saldi mencatat bahwa meskipun mayoritas hakim menyatakan menolak permohonan *a quo*, beberapa hakim juga memiliki pandangan yang berbeda. Tak hanya itu, Saldi juga menyinggung tentang peran dan pengaruh ketua hakim konstitusi Anwar Usman. "Namun demikian, pada perkara Nomor 90/PUU-XXI/2023 dan Nomor 91/PUU-XXI/2023 dengan isu konstusionalitas yang sama, yaitu berkaitan dengan syarat minimal usia calon presiden dan calon wakil presiden, ketua Mahkamah Konstitusi Anwar Usman malah ikut membahas dan memutus kedua perkara *a quo*, dan khusus untuk perkara Nomor 90/PUU-XXI/2023 diputus dengan amar 'Dikabulkan Sebagian'."

Berdasarkan berbagai pertimbangan hakim yang telah dijelaskan di atas, maka terdapat keputusan dan perbedaan pendapat

yang cukup jauh antara kesembilan hakim Mahkamah Konstitusi, di mana seharusnya Mahkamah Konstitusi tidak hanya berdiri secara independen dan merdeka dalam hal ranah individual dan personal hakim, tetapi harus melihat dari independensi secara institusional. Mahkamah Konstitusi juga hendaknya menjaga marwah sebagai lembaga yudisial yang independen dan tidak melampaui kewenangannya.

Adapun secara kelembagaan, di mana Mahkamah Konstitusi merupakan sebuah Lembaga kekuasaan kehakiman (*judiciary*) yang memiliki kewenangan bukan sebagai pembentuk undang-undang, dalam hal ini telah memberikan keputusan yang mengabulkan sebagian permohonan pemohon. Hal ini menjadikan Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan membuat putusan, telah membuat suatu putusan yang didalamnya mengandung anomali.

Kesimpulan

Sebagai salah satu bagian dari lembaga yudisial, Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan yang cukup *super power*. Mahkamah Konstitusi memiliki empat wewenang dan satu kewajiban yang telah ditetapkan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 perubahan ketiga, yaitu: Melakukan uji materi (*judicial review*) terhadap undang-undang berdasarkan UUD. Menyelesaikan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diatur oleh UUD. Mengadili kasus pembubaran partai politik. Menangani perselisihan terkait hasil pemilihan umum.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga memiliki kewajiban memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran hukum oleh presiden dan wakil presiden sesuai dengan UUD.

Dari keempat wewenang dan satu kewajiban konstitusional yang dimiliki Mahkamah Konstitusi tersebut, tidak ada satupun yang bersangkutan dengan ranah legislatif atau sebagai pembuat undang-undang. Mahkamah Konstitusi harus berdiri sendiri sebagai lembaga peradilan yang bebas dan merdeka, menjalankan fungsi dan kewenangan sesuai batas yang ditentukan UUD 1945. Sebab, dalam paham pemisahan kekuasaan, prinsip hubungan *checks and balances* antara lembaga tinggi negara dinilai sebagai sesuatu yang sangat penting untuk diterapkan. Cabang kekuasaan yang ada, yaitu: *Eksekutif*, *Legislatif* dan *Yudikatif* memang memiliki peran dan fungsi masing-masing, yang mana tidak boleh menerobos peran dan batas-batasnya sesuai yang ditentukan sejak awal ide dasar pembagian kekuasaan tersebut. Dalam melakukan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD, Mahkamah Konstitusi (MK) harus menjaga agar tidak melampaui batas atau terlibat dalam ranah kekuasaan lain yang bersifat politis. Oleh karena itu, Mahfud MD merumuskan sepuluh aturan negatif (pelarangan) yang dianggap sebagai pedoman bagi MK. Salah satu aturan tersebut adalah bahwa dalam melakukan pengujian, MK tidak diperbolehkan membuat putusan yang bersifat mengatur. Artinya, pembatalan undang-undang tidak boleh disertai dengan pengaturan tambahan, seperti menentukan isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali materi Undang-Undang yang dibatalkan. Poin ini

harus ditekankan karena pengaturan dalam ranah pengaturan adalah kewenangan legislatif. Dengan demikian, MK hanya diperbolehkan menyatakan apakah suatu Undang-Undang atau isinya bersifat konstitusional atau inkonstitusional, dan memberikan pernyataan bahwa Undang-Undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Sementara itu, dengan mengabulkan permohonan pemohon sebagian pada putusan 90/PUU-XXI/2023 maka dalam hal ini secara tidak langsung Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya, dan tidak konsisten terhadap sikap awal pada putusan-putusan sebelumnya dengan substansi permohonan serupa.

Terlebih ketika ditinjau dari teori pemisahan kekuasaan, maka terdapat anomali kewenangan yang telah dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yudicial, dalam karya fenomenalnya, Montesquieu menjelaskan soal bagaimana seharusnya kekuasaan dipisahkan berdasarkan tugas dan fungsi masing-masing. Di mana doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) hadir sebagai salah satu upaya untuk “menertibkan” kekuasaan yang dipandang sebagai sesuatu yang “membahayakan”. Oleh karenanya, Montesquieu menyerukan adanya pemisahan kekuasaan “*the three branches*”, yaitu kekuasaan pembentuk hukum (*legislative*), kekuasaan pelaksana hukum (*eksecutive*), dan kekuasaan kehakiman (*judiciary*).

Referensi

- Bambang Sutiyoso, 2009, *Tata Cara Penyelesaian Sengketa di Lingkungan Mahkamah Konstitusi*, UII Press, Yogyakarta.
- Ibnu Chandranegara, 2023, *Tiga Abad Doktrin Pemisahan Kekuasaan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Universitas Muhamadiyah Jakarta.
- Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, 2019, *Open Legal Policy dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-undang*. Jurnal Konstitusi, Volume 16, Nomor 3.
- Jimly Asshiddiqie, 2014, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- Laica Marzuki, 2006, *Sudi Mampir di Mahkamah Konstitusi RI, "Judicial Review" (Beracara di Mahkamah Konstitusi)*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Mahfud MD, 2009, *Rambu Pembatas dan Kewenangan Mahkamah Konsitusi*, Jurnal Hukum No 4 Vol 16.
- Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara*, Rajawali Press, Yogyakarta

- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Miftakhul Huda, September 2007, “Ultra Petita” dalam Pengujian Undang- Undang, dalam Jurnal Konstitusi Volume 4 Nomor 3, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Montesquieu, 2001, *The Spirit Of Law*, Batoche Books Kitchener.
- Nanang Sri Darmadi, 2011, *Kedudukan dan Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Hukum Vol XXVI, No. 2.
- Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.
- Zainal Arifin Mochtar, Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang, (Sleman: EA Books, 2022).