

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945 yang merupakan *supreme law of the land* telah mbingkai sistem ketatanegaraan republik ini sedemikian rupa, termasuk Pemilihan Umum (Pemilu). Dewasa ini Pemilu didaulat sebagai sarana utama kedaulatan rakyat oleh negara-negara demokrasi di dunia, tidak terkecuali Indonesia. Pemilihan umum dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur demokrasi di suatu negara¹. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa Pemilu merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat². Demikian pentingnya pranata Pemilihan Umum dalam sebuah negara demokrasi, Konstitusi kita pun turut mengatur mekanisme tersebut.

Pemilihan Umum diatur dalam Pasal 22E UUD 1945 Khusus mengenai Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), selain diatur dalam Pasal 22E, diatur juga dalam Pasal 6A.

Berikut bunyi Pasal 22E ayat (1), ayat (2), dan ayat (6), serta Pasal 6A ayat (2)³:

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi Cet. (Kedua, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010), hlm. 461

² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009), hlm. 417.

³ Pasal-pasal dan ayat-ayat yang menjadi batu uji atas pokok persoalan dalam permohonan

Pasal 22E

Ayat (1)

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.^{***}⁴

Ayat (2)

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ayat (6)

Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Pasal 6A

Ayat (2)

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Sebagaimana lazimnya dalam teori konstitusi, UUD hanya mengatur secara umum/pokok-pokoknya saja, sedangkan pengaturan yang lebih jelas dan rinci diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Begitu pun halnya dengan persoalan Pemilu, Pasal 22E ayat (6) mendelegasikan kewenangan kepada Pembentuk Undang-Undang untuk mengaturnya lebih lanjut.

Pengujian Undang-Undang (PUU) No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres.

⁴ Menunjukkan Hasil Perubahan UUD 1945

Sesuai perintah Pasal 22E ayat (6) UUD diatas, maka kemudian Pembentuk UU (DPR bersama Presiden) membentuk undang-undang yang mengatur Pemilihan Umum. Melalui pembentukan undang-undang tersebut, Pembentuk UU menuangkan dan menetapkan politik hukum penyelenggaraan Pemilu di Indonesia sebagai pelaksanaan amanat UUD.

Politik hukum yang dipilih oleh pembentuk undang-undang dalam rangka menerjemahkan dan mengelaborasi Pasal 22E dan Pasal 6A UUD ternyata ialah membagi dan memisahkan penyelenggaraan Pemilu menjadi dua, yaitu Pemilu untuk memilih Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Pileg) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Politik hukum tersebut tercermin dan terbukti dengan (selalu) dibentuknya dua undang-undang Pemilu (UU Pileg dan UU Pilpres) yang memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres.

Potret politik hukum itulah yang kemudian banyak dipersoalkan. Polemik penyelenggaraan Pileg dan Pilpres yang terpisah itu tidak hanya bergulir deras dalam forum-forum sosial dan ilmiah, melainkan juga dipersoalkan secara hukum melalui uji konstiusionalitas UU No. 42 Tahun 2008 (UU Pilpres), khususnya terhadap pasal-pasal yang menetapkan penyelenggaraan Pilpres setelah penyelenggaraan Pileg (terpisah).

Sejak Desember 2008, tercatat sudah ada 3 permohonan pengujian atas pasal-pasal UU Pilpres yang mengatur penyelenggaraan Pemilu secara

terpisah (termasuk soal *presidential threshold*)⁵ yang diajukan oleh 3 pemohon. Permohonan-permohonan tersebut kemudian digabungkan perkaranya dan telah diputus oleh MK dengan Putusan No.51-52-59/PUU-VI/2008 tertanggal 18 Februari 2009 yang pada pokoknya adalah menolak permohonan pemohon.⁶

Dalam putusan tersebut MK menolak permohonan pemohon yang mempersoalkan Pemilu yang tidak serentak antara Pilleg dan Pilpres serta ketentuan ambang batas perolehan suara bagi Parpol atau gabungan Parpol untuk dapat mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*).

Amar putusan yang menolak permohonan tersebut didasarkan atas pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) yang pada pokoknya ialah sebagai berikut:

1. Mahkamah berpendapat bahwa pengalaman yang telah berjalan ialah Pemilu Presiden dilaksanakan setelah Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pengalaman tersebut telah menjadi kebiasaan (konvensi) dimana kebiasaan juga bisa menjadi hukum. Selain itu, karena Presiden dan/atau Wakil Presiden dilantik oleh MPR (Pasal 3 ayat (2) UUD 1945), maka Pemilu DPR dan DPD didahulukan untuk dapat dibentuk MPR. Lembaga inilah yang kemudian melantik Presiden dan Wakil Presiden, oleh karenanya harus dibentuk terlebih dahulu.

⁵ *Presidential Threshold* adalah ambang batas suara Parpol atau gabungan Parpol untuk dapat mengusung Capres dan Cawapres dalam Pilpres. Berdasarkan Pasal 9 UU Pilpres, ambang batas tersebut ialah paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR.

⁶ Register perkara dan putusan MK di situs <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/>

2. Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan undang-undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu undang-undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan *presidential threshold*, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk *legal policy* tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan.

Putusan MK atas pengujian UU Pilpres yang hanya berjarak 2 bulan sebelum hari pemungutan suara Pilleg 2009 tentu saja melegakan. Jadwal dan tahapan penyelenggaraan Pemilu 2009 yang sudah dan sedang berjalan tidak kacau balau karena MK menyatakan Pemilu terpisah tetap konstitusional.

Pemilhan Umum Tahun 2009 telah berjalan dan dilaksanakan terpisah. Namun demikian Putusan MK No.51-52-59/PUU-VI/2008 ternyata tidak begitu saja dapat memuaskan semua pihak. Menjelang gelaran Pemilu 2014, UU Pilpres kembali dimohonkan pengujiannya, yakni mengenai konstitusionalitas penyelenggaraan Pemilu yang terpisah dan ketentuan *presidential threshold*, namun dengan batu uji dan dalil-dalil yang berbeda, sehingga mahkamah tidak menganggapnya sebagai *nebis in idem*.

Permohonan tersebut dimohonkan oleh Efendi Gazali dan diregistrasi di MK tanggal 22 Januari 2013 dengan No. 14/PUU-XI/2013. Pasal-pasal yang diuji yaitu Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU 42 Tahun 2008 terhadap Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam permohonannya, Pemohon mengemukakan dalil-dalil (*fundamentum petendi*) yang secara garis besarnya ialah sebagai berikut:

- A. Sistem Pemerintahan yang dianut UUD adalah sistem presidensial. Dalam sistem presidensial jabatan Presiden tidak bergantung pada dukungan legislatif. Karenanya tidak relevan mengaitkan dukungan Parpol kepada Presiden. Oleh sebab itu sebetulnya secara teoritis sistem presidensial tidak mengenal Pemilu yang terpisah antara Pilleg dan Pilpres, lebih-lebih mempersyaratkan *presidential threshold* yang begitu tinggi untuk dapat mengusung Capres dan Cawapres.
- B. Menurut Teori *Presidential Coattail Effect*; dalam Pemilu serentak, pemilih cenderung memilih partai atau gabungan partai yang mengusung Capres pilihannya. Dengan demikian akan tercipta keselerasan antara kekuatan eksekutif dan kekuatan legislatif sehingga Pemilu serentak pun dapat menghasilkan pemerintahan yang kuat.
- C. Pemilu serentak lebih memungkinkan tercapainya *political efficacy*, yaitu kemampuan menentukan hasil politik, dimana Pemilih

dapat menentukan akan memilih partai mana dan Capres mana, baik yang sama antara Capres dan partai pengusungnya (*straight ticket*) maupun beda antara Capres dan partai politik yang dipilihnya (*split ticket*). Hal mana sulit terjadi dalam Pemilu terpisah karena belum tentu Capres pilihannya dapat menjadi peserta Pilpres karena mungkin partainya tidak memenuhi *presidential threshold*.

- D. Bahwa dalam pelbagai penelitian telah terbukti bahwa Pemilu serentak dapat lebih menjamin efisiensi dan efektivitas, baik dari segi anggaran maupun persentase penggunaan hak pilih serta konstelasi politik yang terbangun setelahnya.
- E. Pemilu serentak dapat menghemat anggaran negara, karena semakin banyak penyelenggaraan Pemilu maka semakin banyak biaya yang dikeluarkan, utamanya gaji/honor penyelenggara Pemilu yang porsinya lebih dari 65% dari seluruh anggaran Pemilu.
- F. Berdasarkan perhitungan Komisioner KPU Ferry Kurnia Rizkyansyah, jika Pilpres dan Pileg dilakukan serentak maka terjadi efisiensi dan efektivitas setidaknya dalam 7 hal.
- Pemuktahiran data pemilih tidak perlu dua kali kecuali terjadi Pilpres putaran kedua.
 - Sosialisasi.
 - Perlengkapan TPS.
 - Distribusi Logistik.
 - Perjalanan Dinas.

- Honorarium (65% dari total anggaran Pemilu).
- Uang Lembur

Dengan penyelenggaraan Pilleg dan Pilpres yang serentak, anggaran untuk Pemilu dapat dihemat antara Rp. 5-10 Triliun. Melalui penelusuran sejarah perubahan ketiga UUD 1945 dalam upaya menggali maksud ketentuan Penyelenggaraan Pemilu dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 23E ayat (1) dan (2), ditemukan fakta bahwa memang kehendak perumus amandemen UUD melalui PAH I BP MPR ialah agar Pemilu dilaksanakan secara serentak (Pileg dan Pilpres). Bahkan dalam risalah sidang PAH I tersebut muncul kata-kata “Pemilu serentak” dan “Pemilu 5 kotak (kotak DPR, DPD, Presiden dan Wapres, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota).

Dalam permohonannya, Pemohon meminta prioritas kepada MK untuk memeriksa dan mengadili perkara tersebut dalam waktu yang tidak terlalu lama agar pelaksanaan Pemilu 2014 mendapat kepastian hukum. Setelah melalui pemeriksaan persidangan dari tanggal 6 Februari 2013 – 20 Maret 2013, seluruh proses persidangan dinyatakan selesai. Selanjutnya hakim konstitusi mengadakan Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) guna memutus perkara tersebut.

Dalam Putusannya No. 14/PUU-XI/2013 yang diucapkan Kamis tanggal 23 Januari 2014, MK mengabulkan Permohonan Pemohon untuk sebagian. Yang dikabulkan ialah terkait permohonan untuk menyelenggarakan Pemilu serentak. Sedangkan yang tidak dikabulkan

ialah permohonan pengujian Pasal 9 yang mengatur *presidential threshold*, dengan alasan bahwa hal tersebut merupakan *legal policy* yang diberikan/didelegasikan oleh UUD (Pasal 22E ayat (6) kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, oleh karenanya MK tidak mempunyai kewenangan untuk mengadili *legal policy* tersebut.

Sebelum sampai pada amar atau diktum putusan, tentu saja ada pertimbangan hukum yang merupakan *ratio decidendi* (latar belakang lahirnya suatu putusan) atas lahirnya suatu amar putusan. Dalam pertimbangan hukum yang kemudian menjadi dasar dikabulkannya permohonan pemohon mengenai Pemilu serentak, MK mendasarkannya pada tiga pertimbangan pokok, yaitu:

1. Kaitan antara sistem pemilihan dan sistem pemerintahan presidensial.
2. Original intent dari pembentuk UUD 1945.
3. Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Terhadap *pertimbangan pertama*, pada pokoknya MK menyatakan bahwa tidak terdapat kaitan/relevansi antara Pemilu yang diadakan terpisah dengan sistem presidensial. Dalam sistem Presidensial, jabatan dan keberlangsungan pemerintahan yang dipimpin Presiden tidak tergantung dari dukungan parlemen sebagaimana halnya dalam sistem parlementer. Oleh karena itu, norma hukum yang memisahkan pelaksanaan Pileg dan Pilpres telah nyata tidak sesuai dengan semangat

yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Terhadap *pertimbangan kedua*, pada pokoknya MK menyatakan bahwa makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 ialah penyelenggaraan Pilpres yang dilakukan serentak dengan Pileg. Hal tersebut dapat diketahui melalui penelusuran risalah sidang dan keterangan PAH I BP MPR pada sidang tahunan MPR tahun 2001. Pada saat itu muncul gambaran teknis dari para perumus bahwa penyelenggaraan Pemilu akan dilakukan “serentak”, “Pemilu 5 kotak (DPR, DPD, Presiden dan Wapres, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota)”. Dengan demikian, berdasarkan penelusuran terhadap *original intent* dari perumus perubahan UUD, telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pileg.

Terhadap *pertimbangan ketiga*, pada prinsipnya MK menegaskan bahwa Pemilu serentak memang akan lebih efisien sehingga akan menghemat uang negara sebagaimana yang didalilkan Pemohon.

Melalui pertimbangan hukum diatas, sampailah MK pada amar putusan yang mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagaian, yang pada intinya mengabulkan Permohonan Pemilu Serentak dan Menolak menghapus *Presidential Thershold*. Namun demikian ada yang menarik sekaligus kontroversial dalam amar putusan tersebut, dimana putusan

mengenai Pemilu serentak sebagaimana dimaksud diatas diberlakukan untuk penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilu-Pemilu seterusnya. Artinya, walaupun permohonan Pemilu Serentak dikabulkan oleh MK, namun penyelenggaraannya baru dapat dilakukan pada Pemilu 2019 mendatang.

Salah satu kewenangan dari Mahkamah Konstitusi dalam menangani pemilu pada tahun 2014 dimana Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan Putusan Nomor: 14/PUU-XI/2013. Dimana putusan tersebut telah memutuskan bahwa pemilu akan dilakukan serentak di seluruh Indonesia.

Dalam kasus ini penulis mengambil judul tentang **“ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI MENGENAI PEMILIHAN UMUM SERENTAK BERDASARKAN PASAL 22E UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945”**
(Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi dasar atau pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan pemilu secara serentak dengan Nomor Perkara: 14/PUU-XI/2013?

2. Apa akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut terhadap pemilu 2014?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk menjawab pokok permasalahan yang dikemukakan pada sub pendahuluan diatas. Tujuan penelitian tersebut, adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui dasar apa Komisi Pemilihan Umum menyelenggarakan pemilu sebelum putusan Mahkamah Konstitusi.
2. Untuk mengetahui akibat hukum dari putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pemilu 2014.

D. Manfaat Penulisan

Dalam bagian ini disebutkan manfaat penelitian bagi penulis untuk mengetahui tentang pemilihan umum di Indonesia saat ini sudah konstitusi atau inkonstitusi. Lalu agar bisa mengetahui dasar apa komisi pemilihan umum disini menyelenggarakan pemilu sebelum putusan Mahkamah Konstitusi agar bagi mahasiswa dan para akademik bisa mengetahuinya lebih jelas.

E. Metode Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini, metode penelitian yang dipakai adalah dengan pendekatan normatif yaitu dengan melakukan penelitian dari bahan pustaka dan studi dokumen.

1. Tipe penelitian

Tipe penelitian yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini, yaitu : Metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mencari data-data melalui bahan pustaka dan studi dokumen. Tujuannya adalah untuk mencari kebenaran teoritis tentang masalah yang diteliti.

2. Sifat penelitian

Penelitian ini disusun secara sistematis dan disajikan dalam bentuk deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan mengenai penerapan putusan Mahkamah Konstitusi dengan Putusan Nomor: 14/PUU-XI/2013

3. Bahan Hukum

Dalam penelitian ini bahan hukum yang penulis gunakan sebagai bahan penulisan adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang di peroleh dari bahan pustaka atau literatur yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

Bahan-bahan yang digunakan terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan penelitian yang berupa ketentuan-ketentuan yang utama.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan bahan tempat terdapatnya ketentuan-ketentuan utama ditemukan. Bahan-bahan hukum sekunder yang penulis gunakan terdiri dari buku-buku, majalah,

koran, artikel dan media internet yang membahas mengenai kebebasan pers dalam meliput berita dan informasi.

c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk penjelasan dan pemahaman terhadap bahan-bahan primer dan sekunder seperti kamus besar bahasa Indonesia dan ensiklopedi.

4. Analisis data

Analisis data yang penulis lakukan dalam skripsi ini, yaitu menggunakan analisis secara kualitatif. Analisis secara kualitatif bertujuan untuk menemukan jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah yaitu dengan melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur.

F. Sistematika Penulisan

Dalam sistematika penulisan skripsi ini terdiri dari :

Bab I Pendahuluan

Dalam Bab I ini penulis menguraikan tentang latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Studi Pustaka

Pada bab II ini penulis akan menguraikan dan membahas tentang pemilu dan sejarah pemilu di Indonesia yang berkaitan dengan pemilu di Indonesia.

Bab III Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E

Pada bab III ini penulis akan membahas tentang pemilu sesuai dengan Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang

Pemilu sebelum putusan Mahkamah Konstitusi.

Bab IV Analisa Putusan Perkara Konstitusi Nomor: 14/PUU- XI/2013

Pada Bab IV penulis akan memberikan ringkasan putusan pengadilan dan pertimbangan hukumnya, serta analisa pertimbangan yang terdiri dari ketepatan dalam perkara putusan Mahkamah Konstitusi.

Bab V Penutup

Dalam bab ini merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Penulis akan menuangkan kesimpulan dari setiap analisa masalah yang diangkat oleh penulis berdasarkan hasil penelitian, serta saran-saran yang dapat disampaikan penulis.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN