

# **Memperkuat Prinsip Pemilu yang Teratur, Bebas, dan Adil Melalui Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang**

## ***Strengthening the Principle of Regular, Free and Fair Elections Through Constitutional Review***

**Pan Mohamad Faiz**

Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia  
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6, Jakarta 10110  
E-mail: pan.mohamad.faiz@gmail.com

Abstrak Naskah diterima: 03/01/2017 revisi: 29/05/2017 disetujui: 06/06/2017

### **Abstrak**

Artikel ini membahas peran Mahkamah Konstitusi dalam memperkuat prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia, khususnya prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil (*regular, free and fair elections*). Analisis dilakukan terhadap putusan-putusan monumental (*landmark decisions*) dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi terkait dengan penyelenggaraan Pemilu. Penelitian ini didasarkan pada metodologi kualitatif dengan menggunakan studi kepustakaan yang bersumber dari putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, peraturan perundang-undangan, buku, dan artikel jurnal ilmiah. Artikel ini menyimpulkan bahwa Mahkamah Konstitusi telah turut membentuk politik hukum terkait dengan sistem Pemilu di Indonesia dan berbagai aturan pelaksanaannya. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah memperkuat prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil dengan cara melindungi hak pilih warga negara, menjamin persamaan hak warga negara untuk dipilih, menentukan persamaan syarat partai politik sebagai peserta Pemilu, menyelamatkan suara pemilih, menyempurnakan prosedur pemilihan dalam Pemilu, dan menjaga independensi penyelenggara Pemilu.

**Kata Kunci:** Demokrasi, Mahkamah Konstitusi, Pemilihan Umum, Pengujian Undang-Undang

## Abstract

*This article discusses the Constitutional Court's role in strengthening the principles of democracy in Indonesia, particularly the principle of regular, free, and fair elections. An analysis was conducted towards landmark decisions declared by the Constitutional Court regarding general elections. This research is based on qualitative research by undertaking library-based research using the Court's decisions, legislations, books and journal articles. It concludes that the Constitutional Court has established legal policies concerning electoral system in Indonesia and other related implementing regulations. Furthermore, the Constitutional Court has also strengthened the principle of regular, free and fair elections by protecting citizens' right to vote, guaranteeing equal right of citizens to be elected, determining the same requirements for political party participating in the elections, saving citizen's votes, improving electoral procedures and maintaining the independence of election organisers.*

**Keywords:** *Constitutional Court, Constitutional Review, Democracy, General Elections*

## PENDAHULUAN

Perubahan sistem politik dan kekuasaan negara pasca terjadinya amandemen UUD 1945 telah membawa angin segar bagi perkembangan cita demokrasi dan konstitusionalisme Indonesia. Salah satu implikasinya, telah terjadi pergeseran kekuasaan dari supremasi parlemen (*parliament supremacy*) menuju supremasi konstitusi (*constitutional supremacy*). Kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) yang dahulu berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kini telah berubah menjadi terletak di tangan rakyat.

Penguatan mekanisme saling mengawasi dan menyeimbangkan (*checks and balances*) antarcabang kekuasaan negara juga menjadi agenda penyempurnaan dalam proses amendemen UUD 1945.<sup>1</sup> Salah satu lembaga negara utama (*main state organ*) yang dibentuk berdasarkan hasil amandemen UUD 1945 untuk menjalankan mekanisme *checks and balances* tersebut adalah Mahkamah Konstitusi (MK).

Pembentukan MK dimaksudkan untuk mengatasi dan mengelola perkara-perkara yang erat kaitannya dengan konstitusionalitas penyelenggaraan dan praktik ketatanegaraan serta politik di Indonesia. Berdasarkan Pasal 24C UUD

<sup>1</sup> Perubahan UUD 1945 ini terjadi dalam 4 (empat) tahapan selama kurun waktu 1999 s.d. 2002. Sebelum dimulainya proses perubahan UUD 1945 tersebut, terdapat 5 (lima) kesepakatan dasar terkait dengan cara dan substansi perubahan, yaitu: (1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Mempertegas sistem presidensiil; (4) Penjelasan UUD 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan (5) Perubahan dilakukan dengan cara "adendum". Lihat Ketetapan MPR No. IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk Melanjutkan Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

1945, salah satu kewenangan lembaga negara pemegang kekuasaan kehakiman ini adalah menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup> Dalam teori konstitusi, lembaga peradilan yang menjalankan kewenangan pengujian konstitusionalitas terhadap undang-undang yang dibuat oleh anggota parlemen dan presiden yang dipilih secara langsung (*popular votes*) dikenal dengan istilah “*the counter-majority role*”.<sup>3</sup>

Dengan kewenangan pengujian konstitusionalitas tersebut, pembentukan MK diharapkan dapat mengawal nilai-nilai konstitusi dan demokrasi. Oleh karenanya, salah satu peran strategis MK seringkali diposisikan sebagai pengawal demokrasi (*the guardian of democracy*). Peran penting ini juga terkait erat dengan fungsi untuk menjaga prinsip-prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil (*regular, free and fair elections*) sebagai jalan utama bagi seluruh warga negara untuk menjalankan kedaulatan dan kekuasaan. Hal ini dilakukan dengan cara memilih dan memberikan suara kepada kandidat pemimpin yang menurut mereka akan mewakili kepentingan terbaiknya.

Pemilu yang diselenggarakan secara teratur dimaksudkan untuk menjamin bahwa warga negara tidak terpaksa dengan kepemimpinan yang tidak berjalan dengan baik. Untuk itu, mereka memiliki kesempatan untuk mengganti pemimpin yang tidak kompeten melalui Pemilu yang bebas dan adil. Prinsip bebas dan adil ini memberikan kesempatan kepada setiap warga negara untuk memilih pemimpin sesuai dengan pilihannya masing-masing atau memutuskan untuk mengganti pemimpin yang tidak diinginkan agar tidak berkuasa kembali.<sup>4</sup>

Sejak pembentukannya pada 13 Agustus 2003, MK telah memutus 954 perkara pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berangkat dari berbagai putusan pengujian konstitusionalitas undang-undang tersebut, artikel ini bermaksud untuk menjawab pertanyaan sejauh mana peran dan kontribusi MK dalam memperkuat demokrasi di Indonesia, khususnya terkait dengan prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil, melalui pelaksanaan kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang?

<sup>2</sup> Apabila dibandingkan dengan banyak negara dunia yang memiliki Mahkamah Konstitusi, terdapat kewenangan konstitusional yang hingga saat ini tidak dimiliki oleh MK Indonesia, namun patut untuk dipertimbangkan menjadi kewenangan tambahan di masa yang akan datang. Misalnya, pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*) dan pertanyaan konstitusional (*constitutional question*). Lebih lanjut, lihat Pan Mohamad Faiz, “A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court”, *Constitutional Review*, Vol. 2, No. 1, Mei 2016, h. 106 – 116.

<sup>3</sup> Luis Roberto Barros, “Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts”, dalam Thomas Bustamante dan Bernardo Gonçalves Fernandes (eds.), *Democratizing Constitutional Law: Perspectives on Legal Theory and Legitimacy of Constitutionalism*, Heidelberg: Springer, 2016, h. 71-90.

<sup>4</sup> Angelika Klein, *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability*, Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, h. 5.

Kajian yang bersifat konseptual ini menggunakan metodologi kualitatif dengan instrumen kepustakaan yang bersumber dari putusan-putusan MK, peraturan perundang-undangan, buku, dan artikel jurnal ilmiah. Putusan-putusan yang dianalisis dalam artikel ini dibatasi pada sebagian putusan-putusan monumental (*landmark decisions*) yang dipilih berdasarkan kategori putusan penting yang termuat di dalam Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi.<sup>5</sup>

## PEMBAHASAN

### A. Menyelaraskan Demokrasi dan Nomokrasi

Perdebatan klasik mengenai apakah undang-undang merupakan produk hukum atau politik hingga saat ini masih terus berlangsung. Terlepas dari hal tersebut, telah menjadi suatu fakta yang tidak terbantahkan bahwa proses pembentukan suatu undang-undang, walaupun masih dalam koridor dan proses demokrasi, acapkali sarat dengan muatan-muatan politis dan kepentingan tertentu. Kepentingan atau motif-motif politik tersebut seringkali bertabrakan dengan norma-norma konstitusi (*constitutional norms*). Padahal, konstitusi sebagai hukum tertinggi suatu negara (*the supreme law of the land*) tidak boleh disimpangi oleh peraturan perundang-undangan di bawahnya, sebagaimana teori *Stufenbau des Rechts* yang dikembangkan oleh Hans Kelsen.<sup>6</sup>

Demokrasi juga dinilai oleh sebagian kalangan memiliki “cacat bawaan”, karena proses dan mekanisme yang ditempuh lebih berdasar atas besar-kecilnya suara atau lemah-kuatnya dukungan. Oleh karenanya, proses dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan yang demokratis tidak menjamin akan membawa hasil yang sesuai dengan apa yang diamanahkan oleh UUD 1945. Ketika telah disepakati bahwa Indonesia menggunakan prinsip demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*), maka apapun cara, sistem, penerapan, dan hasilnya tentu tidak boleh bertentangan dengan konstitusi.<sup>7</sup>

Dengan demikian, harus ada mekanisme kontrol agar proses demokrasi yang dilaksanakan, baik itu di dalam parlemen maupun di luar parlemen, sejalan dengan

<sup>5</sup> Kriteria *landmark decision* atau *leading case* dalam artikel ini merujuk kepada putusan-putusan MK yang membuat prinsip hukum, konsep, atau penafsiran konstitusi yang baru dan penting serta memengaruhi undang-undang dan sistem hukum yang ada di Indonesia. Lihat Bryan A. Garner dan Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, Minnesota: West Group, 2004.

<sup>6</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law*, California: University of California Press, 1967. Lihat juga Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006.

<sup>7</sup> Moh. Mahfud MD., “The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia”, makalah disampaikan dalam *The World Conference on Constitutional Justice*, Cape Town - Afrika Selatan, 23-24 Januari 2009.

nilai-nilai konstitusi (*constitutional values*). Dalam konteks ini, nomokrasi atau kedaulatan hukum dipandang dapat menjaga keluhuran demokrasi agar tidak menyimpang dari apa yang telah digariskan oleh UUD 1945 sebagai dokumen tertulis yang dibentuk atas dasar kesepakatan bersama seluruh rakyat Indonesia.<sup>8</sup>

Akan tetapi, bukan berarti demokrasi harus selalu dipertentangkan satu sama lainnya. Sebab, antara demokrasi dan nomokrasi bagaikan dua sisi keping mata uang yang saling menopang. Selanjutnya, dari mana kita dapat menentukan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia berlandaskan prinsip demokrasi konstitusional? Ketentuan dasar tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menganut prinsip demokrasi dengan menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Sementara itu, Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 memuat prinsip nomokrasi dengan menyatakan, “Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Untuk itu, salah satu cara yang dinilai cukup efektif dalam mengawal demokrasi agar tidak menyimpang dari norma-norma konstitusi adalah melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang. Mekanisme ini dikenal dengan istilah *judicial review* atau lebih tepatnya *constitutional review*.<sup>9</sup> Tujuan dibentuknya mekanisme ini agar terdapat upaya hukum untuk melindungi dan mengembalikan hak-hak konstitusional warga negara (*constitutional citizen's rights*) yang terenggut akibat kehadiran undang-undang yang inkonstitusional.<sup>10</sup>

Tatkala hak-hak konstitusional warga negara terlindungi, kemudian telah terjadinya keteraturan praktik ketatanegaraan antarlembaga negara, terciptanya ruang demokrasi yang subur dengan berpedoman pada norma-norma konstitusi, maka cita konstitusionalisme dan prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia diharapkan akan tumbuh dan berkembang dengan sehat.<sup>11</sup> Dengan dibukanya kemungkinan setiap warga negara untuk menguji undang-undang terhadap

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 152.

<sup>9</sup> Istilah “judicial review” (*toetsingsrecht*) memiliki pengertian yang berbeda dengan istilah “constitutional review” (*staatsgerichtsbarkeit*), sebab *judicial review* memiliki pengertian yang lebih luas dan tidak terbatas pada pengujian konstitusionalitas saja, namun juga meliputi legalitas peraturan perundang-undangan di bawah UU terhadap UU. Sementara itu, *constitutional review* hanya terkait dengan pengujian konstitusionalitas atau pengujian peraturan perundang-undangan terhadap Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, dalam konteks artikel ini akan digunakan istilah *constitutional review*. Lihat Fatmawati, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2005. Lebih mendalam lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

<sup>10</sup> Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan antara Mahkamah Agung (MA) dan MK memiliki perbedaan dalam hal objeknya. MA memiliki kewenangan menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang (Pasal 24A UUD 1945), sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar (Pasal 24C UUD 1945). Lihat Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (Buku 1)*, Jakarta: Penerbit Kanisius, 2007.

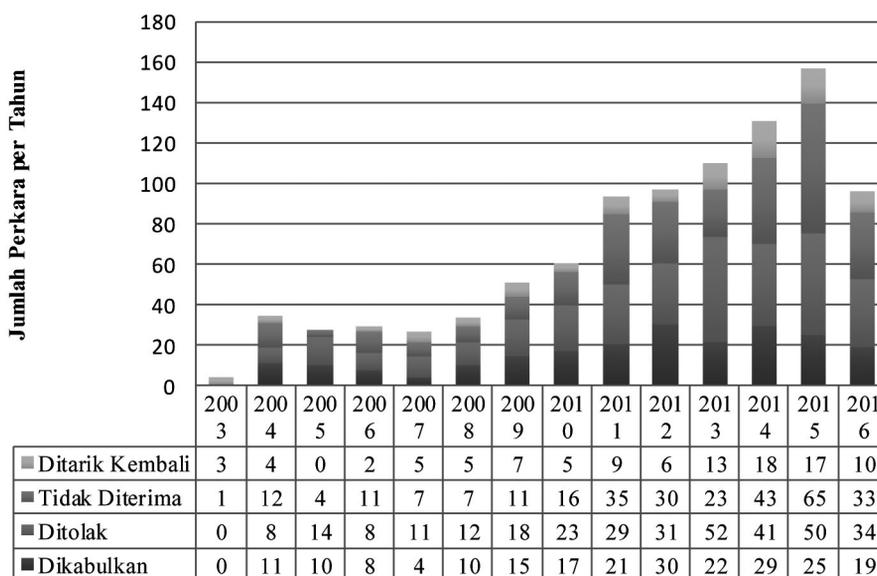
<sup>11</sup> Pembahasan mengenai konstitusionalisme baru, lihat Ran Hirschl, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Massachusetts: Harvard University Press, 2004.

UUD 1945 di hadapan MK, maka akan terjadi keseimbangan antara tanggung jawab negara dan partisipasi rakyat dalam proses demokrasi, khususnya dalam pengawalan prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil.

## B. Penguatan Prinsip Pemilu dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, MK telah mengadili 954 perkara pengujian undang-undang hingga akhir Desember 2016. Adapun jenis dari putusan tersebut terdiri dari 221 perkara yang dikabulkan (23,2%), 331 perkara ditolak (34,7%), 298 perkara tidak diterima (31,2%), dan 104 perkara ditarik kembali (10,9%) dengan rincian sebagaimana tertuang di dalam grafik berikut.

**Grafik 1.**  
**Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (2003–2016)**



Data di atas memperlihatkan bahwa sebagian atau keseluruhan dari suatu undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama dengan Presiden masih banyak yang bertentangan dengan UUD 1945, terutama yang berkaitan dengan prinsip dan nilai-nilai demokrasi. Undang-undang di bidang Pemilu termasuk menempatkan posisi yang paling banyak diuji konstitusionalitasnya di MK sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah.

**Tabel 1.**  
**Frekuensi Pengujian Undang-Undang  
di bidang Pemilihan Umum (2003-2016)**

No.	Jenis Undang-Undang	Frekuensi
1.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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	36
2.	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	35
3.	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	25
4.	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	33
5.	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	14
6.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	14
7.	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	7
8.	Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	8
9.	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	8
10.	Undang-undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum	5
11.	Undang-undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota	3

**Sumber:** Data diolah dari Kepaniteraan dan Kesekjenan Mahkamah Konstitusi<sup>12</sup>

Berdasarkan tabel frekuensi pengujian undang-undang di atas dapat terlihat bahwa dari sisi kuantitatif, undang-undang di bidang pemilihan umum memperoleh perhatian yang sangat besar karena memiliki kepentingan yang langsung

<sup>12</sup> Terdapat pengujian konstitusionalitas terhadap beberapa jenis undang-undang yang masih terkait erat dengan penyelenggaraan Pemilu, namun tidak masuk kategori undang-undang di bidang Pemilu. Misalnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memuat ketentuan-ketentuan terkait dengan pemilihan umum sering diajukan ke MK untuk diuji konstitusionalitasnya.

bersentuhan dengan masyarakat luas, baik sebagai warga negara pemilih ataupun peserta pemilihan umum. Sedangkan secara kualitatif, putusan-putusan yang dikeluarkan oleh MK dalam pengujian undang-undang, baik di bidang pemilihan umum ataupun bidang lainnya, pada dasarnya adalah untuk melindungi hak konstitusional (*constitutional rights*) dan hak asasi manusia (*human rights*),<sup>13</sup> serta prinsip-prinsip demokrasi (*principles of democracy*) yang sangat penting bagi tumbuh dan tegaknya demokrasi.<sup>14</sup> Terlepas masih adanya kekurangan dan kelemahan, Simon Butt berpendapat bahwa MK juga telah mengeluarkan banyak putusan penting dalam membentuk sistem demokrasi Indonesia, terutama terkait dengan prosedur pemilihan.<sup>15</sup>

Dari putusan-putusan tersebut, setidaknya terdapat berbagai putusan MK yang monumental (*milestone*) bagi pembangunan demokrasi di Indonesia berkaitan dengan fungsinya selaku pengawal demokrasi. Sebagian dari putusan-putusan tersebut akan dianalisis pada bagian berikut.

## 1. Mengembalikan Hak Politik Mantan Anggota PKI

Dalam Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004, MK membatalkan Pasal 60 huruf g UU Nomor 12 Tahun 2003 mengenai persyaratan calon anggota DPR, DPD, dan DPRD yang menyatakan, "*bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya.*"

Alasan utamanya, MK berpendapat bahwa ketentuan tersebut merupakan pengingkaran terhadap hak asasi warga negara atau diskriminasi atas dasar keyakinan politik.<sup>16</sup> Padahal UUD 1945 tidak membenarkan adanya diskriminasi berdasarkan perbedaan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, dan keyakinan politik. MK juga menilai bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (*right to vote and right to be candidate*) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi. Apabila terdapat pembatasan hak pilih dalam pemilihan umum, baik aktif maupun pasif, lazimnya hanya didasarkan atas

<sup>13</sup> Lihat Pan Mohamad Faiz, "The Protection of Civil and Political Rights by the Constitutional Court of Indonesia", *Indonesia Law Review*, Volume 6, Nomor 2, Agustus 2016, h. 162 – 176.

<sup>14</sup> Marcus Mietzner, "Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of the Constitutional Court", *Journal of East Asian Studies*, Volume 10, Issue 3, h. 416 – 417.

<sup>15</sup> Simon Butt, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, Leiden: Brill-Nijhoff, 2015, h. 291.

<sup>16</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara Hak Pilih Mantan Anggota PKI (2003)], h. 37.

pertimbangan ketidakcakapan seperti faktor usia dan keadaan sakit jiwa, serta ketidakmungkinan (*impossibility*). Misalnya karena telah dicabut hak pilihnya oleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang pada umumnya bersifat individual dan tidak kolektif.<sup>17</sup>

Lagipula, menurut MK, suatu tanggung jawab pidana hanya dapat dimintakan pertanggungjawabannya kepada pelaku (*dader*) atau yang turut serta (*mededader*) atau yang membantu (*medeplichtige*). Oleh karenanya menjadi suatu tindakan yang bertentangan dengan hukum, rasa keadilan, kepastian hukum, serta prinsip-prinsip negara hukum, apabila tanggung jawab tersebut dibebankan kepada seseorang yang tidak terlibat tindak pidana secara langsung.<sup>18</sup> Selain itu, MK juga menilai bahwa ketentuan tersebut tidak lagi relevan dengan upaya rekonsiliasi nasional yang telah menjadi tekad bersama bangsa Indonesia menuju masa depan yang lebih demokratis dan berkeadilan.<sup>19</sup> Dengan demikian, Putusan MK ini dapat dikatakan telah berupaya untuk melindungi hak pilih warga negara di dalam Pemilu.

## **2. Membuka Calon Perseorangan (Independen) dalam Pilkada**

Salah satu Putusan MK yang memperoleh perhatian luas dari publik, yaitu Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007 yang membuka peluang bagi calon perseorangan untuk berkompetisi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada).<sup>20</sup> MK menilai bahwa sebagian frasa pada UU Pemerintahan Daerah bertentangan dengan UUD 1945, sebab ketentuan tersebut hanya memberi kesempatan kepada partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon kepala daerah dalam Pemilukada dan menutup hak konstitusional calon perseorangan (*independen*) yang tidak diajukan oleh partai politik.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003, *Op. Cit.*, h. 35.

<sup>18</sup> *Ibid.*, h. 36.

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 37.

<sup>20</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *Calon Independen Pilkada* (2007)].

<sup>21</sup> Istilah "Pemilukada" (Pemilihan Umum Kepala Daerah) muncul menggantikan istilah "Pilkada" (Pemilihan Kepala Daerah) secara bergantian setelah pemilihan kepala daerah dinyatakan sebagai rezim dalam Pemilu (Pemilihan Umum). Berdasarkan UU 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan memutus perselisihan hasil Pemilu yang semula menjadi kewenangan dari Mahkamah Agung kemudian dialihkan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Hal demikian merupakan konsekuensi dari masuknya Pemilukada ke dalam rezim Pemilu berdasarkan UU 22/2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu. Pengalihan wewenang tersebut secara resmi dilakukan pada tanggal 29 Oktober 2008 yang menandakan dimulainya peralihan sengketa hasil Pemilukada menjadi kewenangan MK. Namun demikian, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 bertanggal 19 Mei 2014 [Perkara *Kewenangan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah* (2013)], kewenangan MK untuk memutus sengketa Pemilu kepala daerah kemudian dinyatakan inkonstitusional. Artinya, sengketa pemilihan kepala daerah di masa mendatang harus diselesaikan oleh pengadilan khusus. Akan tetapi, selama masa transisi dan belum terbentuknya pengadilan khusus tersebut, MK masih tetap menangani sengketa pemilihan kepala daerah.

MK menegaskan bahwa membuka kesempatan bagi perseorangan untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah tanpa melalui partai politik, bukan suatu hal yang bertentangan dengan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 dan bukan pula merupakan suatu tindakan dalam keadaan darurat (*staatsnoodrecht*).<sup>22</sup> Untuk itu, MK berpendapat bahwa pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara perseorangan harus dibuka agar tidak terlanggarnya hak warga negara yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.<sup>23</sup> Dengan keluarnya Putusan MK ini maka lebih menjamin adanya persamaan hak warga negara untuk dapat dipilih dalam Pemilu.

### 3. Menjamin Perlakuan yang Sama bagi Partai Politik Peserta Pemilu

Dengan suara bulat dalam Putusan Nomor 12/PUU-VI/2008 bertanggal 10 Juli 2008, MK membatalkan Pasal 316 huruf d UU 10/2008 terkait dengan persyaratan keikutsertaan partai politik dalam Pemilu 2009. Dalam perkara ini, dengan dibentuknya UU 10/2008 yang menggantikan UU 12/2003, maka terjadi perubahan prinsip *electoral threshold* (ET) menjadi *parliamentary threshold* (PT). Prinsip PT yang dianut dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 menentukan bahwa partai politik peserta Pemilu 2004 dapat menjadi peserta Pemilu berikutnya apabila memenuhi persyaratan untuk mendudukkan wakilnya di DPR dengan memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5% (dua koma lima per seratus) dari jumlah suara sah secara nasional.<sup>24</sup>

Kemudian untuk mengatur masa transisi akibat perubahan dari prinsip ET ke prinsip PT, berdasarkan Ketentuan Peralihan dalam Pasal 316 huruf d UU 10/2008, partai politik peserta Pemilu 2004 yang dapat menjadi peserta Pemilu sesudah tahun 2004 salah satunya adalah partai politik yang “... d) memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004”. Ketentuan inilah yang menurut MK dianggap tidak jelas *ratio legis* dan konsistensinya apabila dikaitkan dengan pengaturan masa transisi dari prinsip ET ke prinsip PT.

<sup>22</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007, *Op. Cit.*, h. 56.

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 57. Lihat juga Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 bertanggal 29 September 2015 [Perkara *Syarat DPT untuk Calon Independen* (2015)] yang memutuskan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) bahwa dasar perhitungan persentase dukungan bagi calon perseorangan (*independen*) yang akan mencalonkan diri sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dihitung dengan mengacu pada Daftar Pemilih Tetap (DPT) pada Pemilu sebelumnya. Putusan ini lebih memudahkan persyaratan bagi calon perseorangan (*independen*) karena ketentuan sebelumnya mensyaratkan dukungan pencalonan didasarkan pada jumlah penduduk, dan bukan berdasarkan DPT.

<sup>24</sup> *Electoral threshold* (ET) merupakan syarat minimum suara yang harus diperoleh partai politik di dalam Pemilu untuk mengamankan kursinya di DPR, sedangkan *parliamentary threshold* (PT) merupakan persyaratan minimum kursi yang harus diperoleh oleh partai politik untuk mengamankan kursi yang telah diraihinya di DPR menurut hasil Pemilu. ET mensyaratkan bahwa dalam Pemilu legislatif setiap partai politik harus meraih minimal 3% (tiga perseratus) jumlah kursi anggota di DPR. Setelah terjadi perubahan sistem, persyaratan PT untuk Pemilu 2009 sebesar 2,5% dari jumlah suara sah nasional, sedangkan PT untuk Pemilu 2014 sebesar 3,5%.

Oleh karena itu, MK menilai bahwa Pasal 316 huruf d UU 10/2008 merupakan ketentuan yang memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama partai politik peserta Pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU 10/2008.<sup>25</sup> Dengan demikian, para Pemohon yang terdiri dari beberapa partai politik peserta Pemilu 2004 memiliki landasan hukum untuk berkesempatan ikut serta kembali dalam Pemilu 2009.<sup>26</sup> Dengan kata lain, Putusan MK telah mengembalikan adanya persamaan syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk menjadi peserta Pemilu.

#### **4. Mengubah Sistem Keterpilihan menjadi Suara Terbanyak**

Dalam Putusan Nomor 22-24/PUU-VI/2008 bertanggal 23 Desember 2008, MK menilai inkonstitusional ketentuan dalam UU 10/2008 yang mengatur bahwa calon terpilih adalah calon yang mendapatkan suara di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), atau menempati nomor urut pencalonan lebih kecil jika tidak ada yang memperoleh suara di atas 30% (tiga puluh per seratus) dari BPP.

Ketentuan tersebut menurut MK bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan dikualifisir bertentangan dengan prinsip keadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.<sup>27</sup> Ditegaskan pula oleh MK bahwa hal tersebut merupakan pelanggaran atas kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat yang tergambar dari pilihan mereka tidak diindahkan dalam penetapan anggota legislatif.<sup>28</sup> Sebab menurut MK, jika ada dua orang calon yang mendapatkan suara yang jauh berbeda secara ekstrem, namun tidak memenuhi BPP, terpaksa calon yang mendapat suara banyak dikalahkan oleh calon yang mendapat suara lebih sedikit hanya karena posisi nomor urut pencalonannya lebih kecil di antara daftar nama-nama calon lainnya.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008 bertanggal 10 Juli 2008 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Transisi Ambang Batas Pemilu* (2008)], h. 129.

<sup>26</sup> Partai politik yang menjadi Pemohon dalam perkara ini yaitu: (1) Partai Persatuan Daerah (PPD); (2) Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB); (3) Partai Nasional Banteng Kemerdekaan (PNBK); (3) Partai Patriot Pancasila; (4) Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD); (5) Partai Sarikat Indonesia (PSI); dan (6) Partai Merdeka.

<sup>27</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 bertanggal 23 Desember 2008 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Suara Terbanyak* (2008)], h. 105.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

Lebih tajam lagi, MK menilai bahwa ketentuan tersebut akan menusuk rasa keadilan dan melanggar kedaulatan rakyat dalam artinya yang substantif. Sebab, tidak ada rasa dan logika yang dapat membenarkan bahwa keadilan dan kehendak rakyat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dapat dilanggar dengan sistem keterpilihan berdasar nomor urut.<sup>30</sup> Oleh karena itu, MK berpendapat bahwa setiap pemilihan tidak boleh lagi menggunakan standar ganda, yaitu menggunakan nomor urut dan perolehan suara masing-masing calon legislatif.<sup>31</sup> Memberlakukan ketentuan yang memberikan hak kepada calon terpilih berdasarkan nomor urut bagi MK sama saja dengan memasung hak suara rakyat untuk memilih sesuai dengan pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi politik calon terpilih berdasarkan jumlah suara terbanyak.<sup>32</sup> Dengan demikian, Putusan MK ini telah membentuk politik hukum terkait dengan sistem Pemilu legislatif dari yang semula bersifat proporsional terbuka dengan sistem keterpilihan berdasarkan nomor urut pencalonan menjadi sistem keterpilihan calon berdasarkan suara terbanyak.<sup>33</sup>

## 5. Mencabut Larangan *Survey* dan *Quick Count* Pemilu

Berdasarkan Putusan Nomor 9/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2009 dan Putusan Nomor 98/PUU-VII/2009 bertanggal 3 Juli 2009, MK mencabut larangan dilakukannya jajak pendapat (*survey*) dan penghitungan cepat (*quick count*) dalam UU Pemilu Legislatif dan UU Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Menurut MK, meskipun tidak dilakukan oleh akademisi atau sivitas akademika perguruan tinggi, kegiatan survei atau penghitungan cepat terkait hasil Pemilu merupakan kegiatan berbasis ilmiah yang juga harus dilindungi dengan jiwa dan prinsip kebebasan akademik-ilmiah dan kebebasan mimbar akademik-ilmiah.<sup>34</sup> Lebih lanjut, MK menjelaskan bahwa kegiatan survei dan jajak

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> *Ibid.* Putusan ini disambut baik oleh sebagian kalangan karena dapat meruntuhkan oligarki calon yang hanya memiliki kedekatan dengan pimpinan Partai Politik, namun jarang atau tidak pernah menemui konstituennya. Akan tetapi, sebagian pihak juga mengkhawatirkan konsekuensi dari Putusan MK ini dengan menyatakan akan terbangunnya "liberalisasi pemilihan" karena para pemilih akan cenderung memilih calon yang mereka kenal atau lebih populer, tanpa menaruh perhatian khusus terhadap *track record* dan kontribusi calon terhadap partai politik pengusungannya. Lihat, misalnya, Pramono Anung, *Mahalnya Demokrasi, Memudarnya Ideologi Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen*, Jakarta: Kompas, 2013.

<sup>32</sup> *Ibid.* Salah satu konsekuensi dari sistem keterpilihan calon berdasarkan suara terbanyak, yaitu terjadinya sengketa Pemilu legislatif di antara para calon yang berasal dari satu partai politik yang sama. Sebab, sesama mereka menjadi sangat memungkinkan untuk melakukan kecurangan atau pelanggaran agar dapat memperoleh suara terbanyak atau lebih banyak dari calon-calon lainnya. Terhadap polemik sengketa antarcaleg ini, MK berpendirian bahwa sengketa tersebut dapat diperiksa sepanjang memenuhi 2 (dua) persyaratan. *Pertama*, syarat *subjectum litis*, yaitu permohonan harus ditandatangani oleh Ketua Umum dan Sekretaris Jenderal atau sebutan lainnya dari dewan pimpinan pusat partai politik peserta Pemilu; dan *Kedua*, syarat *objectum litis*, yaitu objek yang dipermasalahkan haruslah tetap Keputusan KPU/KIP tentang perolehan suara hasil Pemilu yang berkaitan dengan perolehan suara setiap calon legislatif dalam satu partai politik. Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

<sup>33</sup> Penjelasan lebih lanjut tentang politik hukum, lihat Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.

<sup>34</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pileg* (2009)], h. 60.

pendapat dijamin oleh UUD 1945 terkait dengan kebebasan untuk menggali, mengolah, dan mengumumkan informasi, termasuk informasi ilmiah.<sup>35</sup>

Kemudian, MK juga menilai bahwa jajak pendapat, survei, ataupun penghitungan cepat hasil pemungutan suara dengan menggunakan metode ilmiah adalah suatu bentuk pendidikan, pengawasan, dan penyeimbang dalam proses penyelenggaraan negara termasuk pemilihan umum.<sup>36</sup> Pertimbangan MK lainnya bahwa sejak awal sudah diketahui oleh umum (*notoir feiten*) bahwa *quick count* bukanlah hasil resmi, sehingga tidak dapat disikapi sebagai hasil resmi, namun masyarakat berhak untuk mengetahuinya.<sup>37</sup> Meskipun demikian, penghitungan cepat sudah tidak akan memengaruhi kebebasan pemilih untuk menjatuhkan pilihannya.<sup>38</sup> Sebab menurut MK, pemungutan suara sudah selesai dan suatu penghitungan cepat tidak mungkin dilakukan sebelum selesainya pemungutan suara.<sup>39</sup>

Untuk pelaksanaan Pemilu legislatif 2014, DPR dan Presiden kembali memasukkan substansi ketentuan pelarangan survei, jajak pendapat, dan perhitungan cepat di dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Oleh karenanya, MK juga membatalkan ketentuan-ketentuan tersebut melalui Putusan Nomor 24/PUU-XI/2014 dengan merujuk pada pertimbangan Putusan Nomor 9/PUU-VII/2009 sebagaimana telah dijelaskan di atas. Selain itu, MK juga menegaskan bahwa lembaga yang melakukan survei dan perhitungan cepat haruslah independen dan tidak dimaksudkan untuk menguntungkan atau memihak salah satu peserta Pemilu serta tetap harus bertanggung jawab, baik secara ilmiah maupun secara hukum.<sup>40</sup> Dengan demikian, Putusan MK ini telah membuka partisipasi publik

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PUU-VII/2009, *Op. Cit.*, h. 61.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 65.

<sup>39</sup> *Ibid.* Pertimbangan MK dalam Putusan Nomor 9/PUU-VII/2009 tidaklah jauh berbeda dengan Putusan Nomor 98/PUU-VII/2009, karena pada pokoknya ketentuan yang diuji memiliki substansi norma yang sama. Akan tetapi dalam Putusan Nomor 98/PUU-VII/2009, MK memberikan tambahan pertimbangan hukumnya sebagai berikut: *Pertama*, oleh karena survei dan penghitungan cepat pada dasarnya didasarkan pada keilmuan dan tidak berdasarkan keinginan atau latar belakang untuk mempengaruhi pemilih, maka netralitas survei dan penghitungan menjadi sangat penting; *Kedua*, apabila survei dan penghitungan cepat dilakukan untuk kepentingan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, maka publik memiliki hak untuk mengetahui bahwa kegiatan tersebut dilakukan atas pesanan atau dibiayai oleh pasangan calon Presiden/Wakil Presiden tertentu serta menjadi kewajiban pelaksana kegiatan survei dan penghitungan cepat untuk mengungkapkannya kepada publik secara jujur dan transparan. Pertimbangan tambahan ini muncul dikarenakan pada masa itu terjadi kekhawatiran dari publik luas bahwa banyak survei dan penghitungan cepat disinyalir dibiayai dan dilakukan untuk kepentingan pasangan-pasangan calon tertentu, sehingga sulit bagi publik untuk menilai atau membandingkan mana yang murni akademis atau untuk kepentingan tertentu. Lihat selengkapnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 98/PUU-VII/2009 bertanggal 3 Juli 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pilpres* (2009)].

<sup>40</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2014 bertanggal 3 April 2014 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pileg* (2014)], h. 43.

untuk turut menumbuhkembangkan nilai-nilai demokrasi sekaligus mengawal hasil pemilihan umum melalui survei, jajak pendapat, dan perhitungan cepat.

## 6. Menjembatani Hak Pilih Bermodal KTP atau Paspor

Salah satu *landmark decision* MK dalam konteks pengawalan hak pilih dalam Pemilu tertuang di dalam Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 yang menerobos kebuntuan hukum UU Pilpres terkait dengan permasalahan calon pemilih yang tidak terdaftar di dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT). Merujuk pada Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004, MK menegaskan bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang, dan konvensi internasional. Oleh karenanya, pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan akan hak dimaksud, menurut MK merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara.<sup>41</sup>

Untuk itu, MK menyatakan bahwa hak-hak warga negara untuk memilih tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya.<sup>42</sup> Dengan demikian, MK berpendapat bahwa ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam DPT lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial, yaitu hak warga negara untuk memilih (*right to vote*) dalam pemilihan umum.<sup>43</sup>

Selanjutnya, MK memandang bahwa solusi terbaik untuk mengatasi permasalahan mengenai masih banyaknya pemilih yang tidak tercantum di dalam DPT adalah dengan memperbolehkan penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk memilih di dalam Pilpres. Namun demikian, MK mempertimbangkan agar di satu pihak tidak menimbulkan kerugian hak konstitusional warga negara dan di lain pihak tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, MK juga memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT dengan pedoman sebagai berikut.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003, *Op. Cit.*, h. 35.

<sup>42</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *DPT Pilpres* (2009)], h. 15.

<sup>43</sup> *Ibid.*, h. 16.

<sup>44</sup> *Ibid.*, h. 17. Walaupun MK telah memutuskan bahwa KTP atau Paspor dapat digunakan untuk memilih, namun sebagian pihak menganggap Putusan ini dikeluarkan agak terlambat dan terkesan tidak sepenuh hati. Pasalnya, Putusan tersebut dijatuhkan pada 2 (dua) hari menjelang

1. Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;
2. Bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;
3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya. Khusus untuk yang menggunakan Paspor di Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) harus mendapat persetujuan dan penunjukkan tempat pemberian suara dari PPLN setempat;
4. Bagi Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
5. Bagi Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS LN setempat.<sup>45</sup>

Selain itu, MK juga mengeluarkan Putusan serupa yang khusus ditujukan untuk pemilihan kepala daerah. Bagi warga yang tidak terdaftar di dalam DPT, Daftar Pemilih Sementara (DPS), dan Daftar Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4), MK berpendapat bahwa mereka masih dapat menggunakan hak suaranya dengan syarat:<sup>46</sup>

1. Menunjukkan KTP dan Kartu Keluarga (KK) yang masih berlaku atau nama sejenisnya;

---

pelaksanaan Pilpres. Putusan ini juga dinilai tidak mengakomodasi para pemilih yang tidak berada di tempat tinggalnya karena alasan dinas, kuliah, berpergian, dan lain sebagainya. Sebab, pedoman MK yang tertuang di dalam Putusannya menyatakan bahwa penggunaan KTP hanya dapat dilakukan sesuai dengan domisilinya masing-masing yang tertera di KTP. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh KPU, jumlah pemilih yang menggunakan KTP untuk memilih dalam Pilpres 2009 di seluruh Indonesia berjumlah 382.540 orang. Lihat juga Putusan Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 bertanggal 12 Agustus 2009 [Perkara *Sengketa Pilpres* (2009)] mengenai permohonan perselisihan hasil pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh pasangan calon Jusuf Kalla dan Wiranto serta Megawati dan Prabowo yang juga memuat pertimbangan hukum MK terhadap permasalahan terkait DPT.

<sup>45</sup> Walaupun telah ada pembubuhan tinta pada jari pemilih setelah menggunakan hak suaranya, persyaratan terakhir ini dimaksudkan untuk lebih dapat mencegah terjadinya kecurangan yang dilakukan oleh pemilih yang bermaksud untuk menggunakan hak suaranya lebih dari satu kali dengan cara berpindah dari TPS satu ke TPS lainnya yang berbeda.

<sup>46</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-X/2012 bertanggal 13 Maret 2013 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *DPT Pilkada* (2012)]

2. Penggunaan hak pilih tersebut hanya dapat dilakukan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya;
3. Sebelum menggunakan hak pilihnya, yang bersangkutan terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;
4. Pemberian suara dilakukan dalam waktu 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS;

Putusan MK tersebut didasarkan pada kenyataan bahwa menurut MK, DPT bukanlah persoalan yang berdiri sendiri, melainkan terkait dengan persoalan pengelolaan data kependudukan yang masih belum selesai.<sup>47</sup> MK juga mempertimbangkan bahwa adanya kesalahan yang terjadi dalam penyusunan DPT, terutama terkait NIK, adalah karena kekurangsempurnaan pencatatan dalam sistem informasi administrasi kependudukan yang memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.<sup>48</sup> Dengan demikian, Putusan MK yang memberikan legalitas penggunaan KTP atau Paspor dalam pemilihan umum merupakan solusi sementara untuk melindungi hak pilih dari warga negara.

Kedua Putusan MK di atas sangat penting dalam konteks perlindungan terhadap hak pilih warga negara yang bukan disebabkan karena kesalahan pemilih, melainkan karena kelemahan sistem administrasi kependudukan. Oleh karena itu, Pemerintah bersama KPU juga harus didorong untuk terus memperbaiki dan menyempurnakan DPT, DPS, dan DP4 guna keperluan penyelenggaraan Pemilu yang lebih baik di masa mendatang.

## **7. Menyelamatkan Suara Pemilih dalam Pemilu Legislatif**

Peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawal demokrasi tentu tidak bisa dilepaskan dari penanganan proses sengketa hasil pemilihan umum, baik di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Peran tersebut dijalankan melalui kewenangan MK dalam menangani sengketa perselisihan hasil pemilihan umum. Akan tetapi, terdapat perkara pengujian undang-undang yang juga berkaitan erat dan sangat menentukan terhadap hasil perolehan kursi dalam pemilihan umum legislatif.

Salah satu perkara penting tersebut dapat ditemukan dalam Putusan Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 yang

<sup>47</sup> *Ibid.*, h. 23.

<sup>48</sup> *Ibid.*

memberikan ketegasan bagi para calon legislatif terpilih yang hampir kehilangan kursinya di DPR. Hal ini terjadi pasca keluarnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 15P/HUM/2009,<sup>49</sup> Nomor 16 P/HUM/2009, dan Nomor 18 P/HUM/2009 yang menjadikan beberapa ketentuan di dalam UU 10/2008 terkait mekanisme penghitungan kursi tahap kedua menjadi multitafsir. Akibatnya, Putusan tersebut membuka potensi terjadinya penghitungan ganda (*double counting*) dan bergesernya ratusan kursi calon legislatif terpilih di DPR dan DPRD serta menimbulkan kontroversi yang sangat tajam di tengah-tengah masyarakat.<sup>50</sup>

Dalam perkara ini, MK memutuskan bahwa ketentuan mengenai mekanisme penghitungan kursi tahap kedua di dalam UU 10/2008 adalah konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Artinya, konstitusional sepanjang dimaknai bahwa penghitungan tahap kedua untuk penetapan perolehan kursi DPR bagi partai politik peserta Pemilu harus dilakukan dengan cara yang sesuai dengan penafsiran MK, yaitu cara penghitungan yang tidak terlampaui jauh berbeda dengan substansi yang sebenarnya telah terdapat dalam ketentuan Peraturan KPU, di mana ketentuan tersebut telah dicabut oleh Mahkamah Agung melalui Putusan-Putusan MA di atas.<sup>51</sup>

Terdapat dua hal yang sangat menarik dalam Putusan ini. *Pertama*, sifat putusannya yang baru pertama kali diberlakukan secara retroaktif atau berlaku surut agar pembagian kursi DPR dan DPRD hasil Pemilu legislatif 2009 tanpa ada kompensasi atau ganti rugi atas akibat-akibat yang terlanjur terjadi dari peraturan-peraturan yang ada sebelumnya.<sup>52</sup> MK menilai bahwa prinsip non-retroaktif akibat hukum satu putusan MK bukanlah sesuatu yang

<sup>49</sup> Mengenai analisis singkat terhadap Putusan MA Nomor 15P/HUM/2009, lihat Pan Mohamad Faiz, "Quo Vadis Putusan MA?", *Seputar Indonesia*, 30 Juli 2009.

<sup>50</sup> Hasil penelitian dari *Center for Electoral Reform (CETRO)* menunjukkan bahwa akibat dari Putusan MA tersebut dapat menyebabkan terjadinya penambahan kursi yang signifikan bagi tiga partai besar, yaitu Demokrat, Golkar, dan PDIP. Sebaliknya, akan terjadi pengurangan jumlah kursi terhadap partai-partai menengah dan kecil, yaitu PKS, PAN, PPP, Gerindra, dan Hanura. Jumlah kursi di DPR yang diperkirakan akan berubah menurut penghitungan CETRO bahkan dapat mencapai hingga 66 kursi.

<sup>51</sup> Konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) atau inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) merupakan salah satu terobosan hukum yang dilakukan oleh MK melalui putusannya yang berarti suatu norma di dalam undang-undang akan dianggap konstitusional atau tidak konstitusional sepanjang dimaknai dan diimplementasikan sesuai dengan pedoman konstitusional atau penafsiran MK. Putusan konstitusional bersyarat ini pertama kali diterapkan oleh MK ketika memutus pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air melalui Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 and Nomor 008/PUU-II/2005 bertanggal 19 Juli 2015. Kemudian dalam Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 bertanggal 18 Februari 2015, MK kembali menguji konstitusionalitas UU Sumber Daya Air. Oleh karena aturan pelaksanaan dari UU SDA ternyata tidak diimplementasikan sesuai dengan pedoman konstitusional yang telah ditafsirkan dalam Putusan MK sebelumnya, maka UU Sumber Daya Air tersebut dibatalkan secara keseluruhan oleh MK. Lihat Bisariyadi, "Atypical Rulings of the Indonesian Constitutional Court", *Hasanuddin Law Review*, Volume 2, Nomor 2, Agustus 2016.

<sup>52</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara Sisa Kursi Tahap II (2009)], h. 108.

bersifat mutlak, sebagaimana juga secara tegas dimuat dalam UU MK berbagai negara yang memiliki MK.<sup>53</sup> Untuk bidang undang-undang tertentu, menurut MK, pengecualian dan diskresi yang dikenal dan diakui secara universal terkait dengan pemberlakuan putusan yang retroaktif masih diperlukan karena adanya tujuan perlindungan hukum tertentu yang hendak dicapai yang bersifat ketertiban umum (*public order*).<sup>54</sup>

*Kedua*, walaupun dalam putusan tersebut MK tidak menilai atau menguji, baik Putusan Mahkamah Agung maupun Peraturan Komisi Pemilihan Umum, namun karena ketentuan di dalam UU 10/2008 telah dinilai oleh MK sebagai konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), maka semua isi peraturan atau putusan pengadilan yang tidak sesuai dengan Putusan tersebut bagi MK menjadi tidak berlaku karena kehilangan dasar pijakannya.<sup>55</sup> Artinya, Putusan MK tersebut secara tidak langsung telah “menganulir” Putusan-Putusan yang dikeluarkan oleh MA terkait dengan substansi perkara yang sama.

Dengan adanya Putusan MK tersebut maka secara tidak langsung MK telah menyelamatkan suara pemilih dan kursi di DPR/DPRD untuk partai politik atau calon legislatif yang memang berhak untuk memperolehnya.

## 8. Memberikan Legitimasi Pemberian Suara dengan *E-Voting*

Dalam Putusan Nomor 147/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2010, MK memutuskan bahwa metode dalam pemungutan atau pemberian suara dalam pemilihan kepala daerah tidak hanya terbatas dengan cara mencontreng atau mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara saja. Akan tetapi, pemberian suara dapat dilakukan melalui metode lain, termasuk pemberian suara secara elektronik (*electronic voting* atau *e-voting*). Namun demikian, MK berpendapat bahwa harus dipenuhi beberapa prasyarat dan kondisi terlebih dahulu apabila suatu daerah ingin menerapkan metode pemberian suara dengan cara *e-voting*.

*Pertama*, MK berpandangan bahwa penggunaan metode *e-voting* harus mendasarkan pada pertimbangan yang obyektif, yaitu adanya kesiapan dari penyelenggara pemilu dan masyarakat, sumber dana dan teknologi, serta pihak terkait lain yang harus dipersiapkan dengan sangat matang.<sup>56</sup> *Kedua*,

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2010 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *E-Voting* (2009)], h. 41.

MK juga menentukan harus terpenuhinya syarat kumulatif, yaitu: (1) tidak melanggar asas luber dan jujur; dan (2) daerah yang menerapkan metode *e-voting* sudah siap baik dari sisi teknologi, pembiayaan, sumber daya manusia, maupun perangkat lunaknya, kesiapan masyarakat di daerah yang bersangkutan, serta persyaratan lain yang diperlukan.<sup>57</sup>

Permohonan ini diajukan oleh Bupati Jembarana, Bali dan beberapa Kepala Dusun di Jembarana yang telah berulang kali melaksanakan pemilihan kepala dusun di Kabupaten Jembarana dengan menggunakan sistem *e-voting* berdasarkan *single identity number* berupa KTP ber-*chip* atau KTP SIAK.<sup>58</sup> Menurut para Pemohon, penerapan *e-voting* dapat menghemat sepertiga dari anggaran pelaksanaan Pemilu.<sup>59</sup> Dengan adanya Putusan MK ini maka terdapat legitimasi bagi daerah-daerah yang ingin menerapkan metode *e-voting* dalam Pilkada yang sebelumnya tidak diatur di dalam UU Pemerintahan Daerah.

## 9. Memperkuat Independensi KPU dan Bawaslu

Melalui Putusan Nomor 81/PUU-IX/2011 bertanggal 4 Januari 2012, MK memperketat syarat untuk menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu. MK berpandangan bahwa UU harus membangun sistem rekrutmen yang menuju pada upaya memandirikan KPU, di mana sistem rekrutmen harus meminimalkan komposisi keanggotaan dalam KPU yang memiliki potensi keberpihakan.<sup>60</sup> Berdasarkan Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i UU 15/2011, calon anggota KPU dan Bawaslu harus “*mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik ... pada saat mendaftar sebagai calon.*” Ketentuan ini tidak mengatur jangka waktu pengunduran diri calon dari keanggotaan partai politik. Artinya, anggota partai politik dapat mengundurkan diri satu hari atau bahkan satu jam sebelum mengajukan diri sebagai calon anggota KPU atau Bawaslu.

Oleh karena itu, MK menilai bahwa ketentuan tersebut dapat dipergunakan sebagai celah oleh partai politik untuk memasukkan kader partai politiknya ke dalam KPU dan Bawaslu yang dapat berakibat adanya pertentangan sifat “mandiri” dari komisi pemilihan umum yang dinyatakan dalam Pasal 22E ayat

<sup>57</sup> *Ibid.*, h. 41-42.

<sup>58</sup> *Ibid.*, h. 40.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 bertanggal 4 Januari 2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum [Perkara Syarat Calon Anggota KPU dan Bawaslu (2011)], h. 56-57.

(5) UUD 1945.<sup>61</sup> Dalam upaya untuk menjaga kemandirian KPU dan Bawaslu dari upaya-upaya pragmatis partai politik peserta Pemilu, MK berpendapat agar syarat pengunduran diri dari keanggotaan partai politik untuk menjadi calon anggota KPU dan Bawaslu harus diberi batasan waktu.<sup>62</sup>

Selanjutnya, MK juga mempertimbangkan faktor sosiologis bahwa untuk memutus hubungan antara anggota partai politik yang mencalonkan diri dengan partai politik yang diikutinya, perlu ditetapkan tenggang waktu yang patut dan layak, sesuai dengan prinsip-prinsip kemandirian organisasi penyelenggara pemilihan umum.<sup>63</sup> Menurut MK, tenggang waktu pengunduran diri dari partai politik yang patut dan layak tersebut sekurang-kurangnya lima tahun sebelum anggota partai politik mengajukan diri sebagai calon anggota KPU dan Bawaslu.<sup>64</sup> Pertimbangan lima tahun tersebut menurut MK dinilai patut dan layak karena bertepatan dengan periodisasi tahapan pemilihan umum.<sup>65</sup>

Dengan adanya Putusan MK ini maka potensi intervensi dari partai politik yang ingin memasukkan anggotanya di dalam tubuh KPU atau Bawaslu dapat diminimalisir dalam kerangka menjaga independensi dan kemandirian penyelenggara Pemilu.

## **10. Merekonstruksi Pemilu Presiden dan Pemilu Legislatif secara Serentak**

Putusan monumental MK yang turut membentuk politik hukum baru terhadap desain penyelenggaraan Pemilu tertuang salah satunya di dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 bertanggal 23 Januari 2014. Dalam Putusan tersebut, MK memutuskan bahwa pemilihan presiden dan wakil presiden harus dilaksanakan secara bersamaan (serentak) dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan (DPR, DPRD, DPD) mulai tahun 2019 dan seterusnya. Artinya, MK telah mengubah desain penyelenggaraan pemilu nasional pasca reformasi yang dahulu selalu diawali dari pemilihan anggota legislatif sebelum pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden, namun di masa mendatang kedua Pemilu tersebut akan dilaksanakan secara serentak mulai 2019.

<sup>61</sup> *Ibid.*, h. 57.

<sup>62</sup> *Ibid.*, h. 58.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> *Ibid.*

<sup>65</sup> *Ibid.*

Putusan monumental ini setidaknya didasarkan pada tiga pertimbangan utama, yaitu: *Pertama*, untuk memperkuat rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945 terkait dengan sistem pemerintahan presidensial dengan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*).<sup>66</sup> *Kedua*, makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945 terhadap desain penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu legislatif.<sup>67</sup> *Ketiga*, pelaksanaan Pilpres dan Pemilu legislatif yang serentak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.<sup>68</sup>

Bergantinya desain penyelenggaraan Pemilu nasional ini juga turut memengaruhi persyaratan bagi partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Terhadap hal ini, MK memberikan pertimbangan bahwa ketentuan terkait pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.<sup>69</sup> Putusan MK ini menjadi salah satu fakta bahwa MK selaku lembaga peradilan nyatanya juga berperan dalam membentuk politik hukum terkait sistem dan desain penyelenggaraan Pemilu di Indonesia.

## **11. Memerintahkan Plebisit sebagai Solusi Calon Tunggal Pilkada**

Melalui Putusan Nomor 100/PUU-XIII/2015 bertanggal 29 September 2015, MK memberikan jalan keluar atas ketiadaan aturan di dalam UU Pilkada apabila dalam suatu penyelenggaraan Pilkada hanya terdapat satu pasangan calon kepala daerah. MK mempertimbangkan bahwa kekosongan hukum tersebut akan mengancam hak rakyat selaku pemegang kedaulatan, baik hak untuk dipilih maupun hak untuk memilih, sebab rakyat menjadi

<sup>66</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 bertanggal 23 Januari 2014 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *Pemilu Serentak* (2013)], h. 78-82.

<sup>67</sup> *Ibid.*, h. 82-84.

<sup>68</sup> *Ibid.*, h. 84.

<sup>69</sup> *Ibid.*, h. 85. Saat tulisan ini dibuat, DPR bersama Presiden tengah membahas RUU Penyelenggaraan Pemilu, termasuk ketentuan terkait persyaratan pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dalam Pasal 190 RUU tersebut dinyatakan bahwa persyaratan pencalonan didasarkan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional pada Pemilu Anggota DPR periode sebelumnya. Namun demikian, ketentuan ini ditentang oleh sebagian fraksi di DPR yang memiliki jumlah kursi menengah ke bawah, para akademisi, aktivis Pemilu, dan partai politik baru yang telah disahkan oleh Kementerian Hukum dan HAM. Menurut mereka, persyaratan pencalonan pasangan presiden dan wakil presiden tidak lagi relevan untuk diatur, bahkan tidak diperlukan lagi. Sebab, telah terjadi perubahan desain penyelenggaraan Pilpres dan Pileg menjadi serentak, sehingga semua partai politik peserta Pemilu dinilai berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

tidak dapat melaksanakan hak dimaksud.<sup>70</sup> Oleh karenanya, MK memberikan pendapatnya sebagai berikut.

*Pertama*, pemilihan kepala daerah yang diikuti oleh satu pasangan calon hanya dapat diselenggarakan apabila telah diusahakan secara sungguh-sungguh oleh KPU agar terpenuhinya syarat paling sedikit dua pasangan calon.<sup>71</sup> *Kedua*, pemilihan kepala daerah yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon dilakukan melalui plebisit dengan cara memberikan kesempatan kepada para pemilih untuk menyatakan “Setuju” atau “Tidak Setuju” dalam surat suara. Menurut MK, apabila lebih banyak suara yang memilih “Setuju” maka pasangan calon tersebut ditetapkan sebagai pasangan kepala daerah terpilih. Sebaliknya, jika lebih banyak suara yang memilih “Tidak Setuju” maka pemilihan ditunda sampai Pilkada serentak selanjutnya.<sup>72</sup>

Dengan adanya Putusan MK ini maka terdapat jalan keluar konstitusional bagi daerah-daerah yang hanya memiliki pasangan calon tunggal dalam Pilkada serentak, yaitu Kabupaten Blitar (Jawa Timur), Kabupaten Tasikmalaya (Jawa Barat), Kabupaten Timor Tengah Utara (Nusa Tenggara Timur), dan Kota Mataram (Nusa Tenggara Barat) dalam Pilkada serentak 2015; serta Kota Tebing Tinggi (Sumatera Utara), Kabupaten Tulang Bawang Barat (Lampung), Kabupaten Pati (Jawa Tengah), Kabupaten Landak (Kalimantan Barat), Kabupaten Buton (Sulawesi Tenggara), Kabupaten Maluku Tengah (Maluku), Kota Jayapura (Papua), Kabupaten Tambrauw (Papua Barat), dan Kota Sorong (Papua Barat) dalam Pilkada serentak 2017.<sup>73</sup>

## **12. Melindungi Hak Pilih bagi Penderita Gangguan Jiwa/Ingatan**

Berdasarkan Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015 terkait pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, salah satu persyaratan bagi warga negara Indonesia yang dapat didaftar sebagai pemilih haruslah tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya. Adanya ketentuan ini menimbulkan kekhawatiran akan hilangnya hak pilih orang-orang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya sehingga tidak dapat mengikuti pemilihan umum. Padahal, menurut para

<sup>70</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 bertanggal 29 September 2015 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 [Perkara *Plebisit Calon Tunggal Pilkada* (2015)], h. 41.

<sup>71</sup> *Ibid.*, h. 43.

<sup>72</sup> *Ibid.*, h. 43-44.

<sup>73</sup> Permohonan perselisihan hasil Pemilu dalam Pilkada yang hanya terdapat satu pasangan calon tetap dapat diajukan ke MK, namun pemohonnya adalah Pemantau Pemilihan dalam negeri yang terdaftar dan memperoleh akreditasi dari KPU/KIP Provinsi/Kabupaten/Kota. Lihat Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Pemohon, gangguan jiwa/ingatan tersebut tidak jelas kriterianya dan terlalu luas dimensinya yang masing-masing kategori tidak selalu mengakibatkan ketidakcakapan pemilih untuk menentukan pilihannya.<sup>74</sup>

Melalui Putusan Nomor 135/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016, MK memberikan pendapatnya sebagai berikut: (1) hak untuk memilih dan hak untuk didaftar sebagai pemilih dalam pemilihan umum adalah hak semua warga negara Indonesia yang memenuhi syarat; (2) kegiatan pendaftaran pemilih adalah wilayah administratif yang tidak langsung berkorelasi dengan terpenuhinya hak pilih; (3) gangguan jiwa dan gangguan ingatan adalah dua kondisi yang berbeda meskipun keduanya secara kategori beririsan; (4) tidak semua orang yang sedang mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan akan kehilangan kemampuan untuk menjadi pemilih dalam pemilihan umum; dan (5) ketiadaan pedoman/kriteria dan ketiadaan lembaga/profesi yang tepat untuk melakukan analisis kejiwaan terhadap calon pemilih, mengakibatkan ketentuan pada Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015 berpotensi menimbulkan pelanggaran hak konstitusional.<sup>75</sup>

Berdasarkan hal tersebut, MK memutuskan bahwa frasa “terganggu jiwa/ingatannya” harus dimaknai sebagai “mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan permanen yang menurut profesional bidang kesehatan jiwa telah menghilangkan kemampuan seseorang untuk memilih dalam pemilihan umum”.<sup>76</sup> Artinya, penderita gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan yang tidak permanen masih harus didaftarkan sebagai pemilih dan memiliki kesempatan untuk menggunakan hak suaranya dalam pemilu. Dengan demikian, Putusan MK ini telah menjaga prinsip demokrasi terkait dengan perlindungan terhadap hak memilih (*right to vote*) warga negara di dalam Pemilu.

## KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa tidak ada satu undang-undang pun yang dapat dibentuk sesuka hati atas kehendak pribadi

<sup>74</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 [Perkara *Hak Pilih Penderita Gangguan Jiwa/Ingatan* (2015)], h. 68.

<sup>75</sup> *Ibid.*, paragraph [3.21], h. 77.

<sup>76</sup> *Ibid.*, h. 79.

dari para pembentuk undang-undang ataupun sekadar memenuhi mekanisme prosedural demokratis. Akan tetapi, substansi undang-undang tersebut harus pula tunduk dan patuh kepada norma-norma konstitusi dan prinsip-prinsip demokrasi. Jika tidak, maka undang-undang tersebut dapat dibatalkan melalui mekanisme pengujian konstitusionalitas undang-undang (*constitutional review*) di hadapan MK. Di sinilah makna tersirat mengapa antara *democracy* (kedaulatan rakyat) dan *nomocratie* (kedaulatan hukum) harus dapat berjalan secara beriringan, saling menopang, dan tidak bertentangan satu dengan lainnya. Jarum sejarah tiga belas tahun perjalanan MK memperlihatkan bahwa lembaga ini memiliki andil dan peran penting dalam menentukan arah dan jalan pembangunan demokrasi konstitusional di Indonesia. Analisis dan uraian di atas memperlihatkan bahwa putusan-putusan MK telah membentuk politik hukum di dalam menentukan sistem dan desain Pemilu di Indonesia serta berbagai aturan pelaksanaannya. Selain itu, putusan-putusan MK secara khusus juga telah berupaya untuk memperkuat prinsip Pemilu yang teratur, bebas, dan adil dengan cara melindungi hak pilih warga negara, menjamin persamaan hak warga negara untuk dipilih, menentukan persamaan syarat partai politik sebagai peserta Pemilu, menyelamatkan suara pemilih, menyempurnakan prosedur pemilihan dalam Pemilu, dan menjaga independensi penyelenggara Pemilu.

Artikel ini tentunya tidak semata-mata bermaksud untuk mendeskripsikan apa yang telah dihasilkan oleh MK melalui putusan-putusan pentingnya terkait prinsip pemilu yang teratur, bebas, dan adil. Akan tetapi juga sebagai bentuk evaluasi secara terbuka terhadap peran, tugas, dan fungsi MK dalam menentukan arah dan perkembangan demokrasi Indonesia yang baru saja tumbuh dan berkembang pasca terbukanya pintu reformasi.

Dengan demikian, tanpa menyadari adanya kesempatan dan peluang luas bagi pengawalan demokrasi oleh warga negara, maka niscaya kehidupan berdemokrasi akan berjalan lambat atau bahkan dapat berakibat stagnan. Terlebih lagi, sesuai dengan sifat suatu pengadilan, Mahkamah Konstitusi bersifat pasif dan tidak dapat secara aktif mengadili suatu undang-undang atas inisiatifnya sendiri. Oleh karena itu, publik harus dapat lebih terlibat aktif dalam mengawal dan memperkuat prinsip-prinsip demokrasi, khususnya Pemilu yang teratur, bebas, dan adil, dengan memanfaatkan kewenangan pengujian konstitusionalitas undang-undang yang dimiliki oleh MK. Kemudian, selain diharapkan dapat menjaga performanya,

MK tentunya juga harus didorong untuk meningkatkan kualitas dan konsistensi putusannya sehingga mampu menjangkau cakrawala kepentingan dan kebutuhan demokrasi masyarakat Indonesia di masa mendatang.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku,

- Angelika Klein, 2011, *Concepts and Principles of Democratic Governance and Accountability*, Uganda: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Bryan A. Garner dan Henry Campbell Black, 2004, *Black's Law Dictionary*, Minnesota: West Group.
- Fatmawati, 2005, *Hak Menguji (toetsingsrecht) yang dimiliki oleh Hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Hans Kelsen, 1967, *Pure Theory of Law*, California: University of California Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- \_\_\_\_\_, dan M. Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.
- Luís Roberto Barros, 2016, "Reason Without Vote: The Representative and Majoritarian Function of Constitutional Courts", dalam Thomas Bustamante dan Bernardo Gonçalves Fernandes (eds.), *Democratizing Constitutional Law: Perspectives on Legal Theory and Legitimacy of Constitutionalism*, Heidelberg: Springer, h. 71 – 90.
- Maria Farida Indrati, 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Buku I)*, Jakarta: Penerbit Kanisius.
- Moh. Mahfud MD., 2009, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Pramono Anung, 2013, *Mahalnya Demokrasi, Memudarnya Ideologi Potret Komunikasi Politik Legislator-Konstituen*, Jakarta: Kompas.
- Ran Hirschl, 2004, *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Massachusetts: Harvard University Press.

Simon Butt, 2015, *The Constitutional Court and Democracy in Indonesia*, Leiden: Brill-Nijhoff.

### **Jurnal, Artikel dan Makalah**

Bisariyadi, 2016, "Atypical Rulings of the Indonesian Constitutional Court", *Hasanuddin Law Review*, Volume 2, Nomor 2, Agustus, h. 225 – 240.

Marcus Mietzner, 2010, "Political Conflict Resolution and Democratic Consolidation in Indonesia: The Role of the Constitutional Court", *Journal of East Asian Studies*, Volume 10, Issue 3, September-Desember, h. 397 – 424.

Moh. Mahfud MD., 2009, "The Role of the Constitutional Court in the Development of Democracy in Indonesia", makalah disampaikan dalam *The World Conference on Constitutional Justice*, Cape Town - Afrika Selatan, 23-24 Januari.

Pan Mohamad Faiz, 2016, "A Prospect and Challenges for Adopting Constitutional Complaint and Constitutional Question in the Indonesian Constitutional Court", *Constitutional Review*, Volume 2, Number 1, Mei, h. 103 – 128.

\_\_\_\_\_, 2009, "Quo Vadis Putusan MA?", *Seputar Indonesia*, 30 Juli, h. 6.

\_\_\_\_\_, 2016, "The Protection of Civil and Political Rights by the Constitutional Court of Indonesia", *Indonesia Law Review*, Volume 6, Nomor 2, Agustus, h. 159 –179.

### **Peraturan dan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2016 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Perselisihan Hasil Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Dengan Satu Pasangan Calon.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003 bertanggal 24 Februari 2004 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Hak Pilih Mantan Anggota PKI (2003)*].

Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 and Nomor 008/PUU-II/2005 bertanggal 19 Juli 2015 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air [Perkara *Sumber Daya Air (2004)*].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 bertanggal 23 Juli 2007 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *Calon Independen Pilkada* (2007)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008 bertanggal 10 Juli 2008 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Transisi Ambang Batas Pemilu* (2008)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 bertanggal 23 Desember 2008 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Suara Terbanyak* (2008)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pileg* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 98/PUU-VII/2009 bertanggal 3 Juli 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pilpres* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 bertanggal 6 Juli 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *DPT Pilpres* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108-109/PHPU.B-VII/2009 bertanggal 12 Agustus 2009 mengenai Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 [Perkara *Sengketa Pilpres* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 110-111-112-113/PUU-VII/2009 bertanggal 7 Agustus 2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Sisa Kursi Tahap II* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 147/PUU-VII/2009 bertanggal 30 Maret 2010 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *E-Voting* (2009)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-X/2012 bertanggal 13 Maret 2013 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah [Perkara *DPT Pilkada* (2012)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 bertanggal 23 Januari 2014 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden [Perkara *Pemilu Serentak* (2013)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XI/2013 bertanggal 18 Februari 2015 bertanggal Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air [Perkara *Sumber Daya Air* (2013)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 bertanggal 19 Mei 2014 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman [Perkara *Kewenangan Sengketa Pemilihan Kepala Daerah* (2013)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XI/2014 bertanggal 3 April 2014 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah [Perkara *Larangan Survey dan Quick Count Pileg* (2014)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-IX/2011 bertanggal 4 Januari 2012 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum [Perkara *Syarat Calon Anggota KPU dan Bawaslu* (2011)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015 bertanggal 29 September 2015 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 [Perkara *Syarat DPT untuk Calon Independen* (2015)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 bertanggal 29 September 2015 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 [Perkara *Plebisit Calon Tunggal Pilkada* (2015)].

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 bertanggal 13 Oktober 2016 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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 [Perkara *Hak Pilih Penderita Gangguan Jiwa/Ingatan* (2015)].