ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI NO.50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU NO. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

TESIS

OLEH:

NAMA MHS	**: Fitrah Bukhari, S.H.**
NO. POKOK MHS	**:13912055**
BKU	**: HTN**

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015

ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI NO.50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU NO. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

Oleh:

Nama Mhs : **Fitrah Bukhari, S.H.**
No. Pokok Mhs :**13912055**
BKU : **HTN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis

Pembimbing I

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 3 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI NO.50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU NO. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

Oleh:

Nama Mhs : **Fitrah Bukhari, S.H.**
No. Pokok Mhs :**13912055**
BKU : **HTN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 13 Februari 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13 Februari 2015
Anggota Penguji,

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13 Februari 2015
Anggota Penguji,

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Yogyakarta, 13 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO & PERSEMBAHAN

Motto

"Dan sesungguhnya hari kemudian itu lebih baik bagimu daripada yang sekarang (permulaan)". (Qs. Ad-Dhuha :4)

" Tempat terdalam di neraka disediakan untuk mereka yang tetap netral di saat krisis moral" (Dante Alighieri)

"Dalam suatu masyarakat, keadilan barulah bernama keadilan di mana tidak ada perbedaan antara mereka yang dekat dengan mereka yang jauh dari kita" (Emmanuel Levinas)

"Di atas kecerdasan, masih ada kebijaksanaan" (Fitrah Bukhari)

Tanda Terima Kasih

Kedua Orangtua atas kasih sayang yang tiada terkira

Muhammad, sang Manusia Paripurna yang memimpin Revolusi ini

Pahlawan Bangsa yang Mengorbankan Jiwa Raga untuk Tanah Air Tercinta

Para "Raushan Fikr" dimanapun berada, yang selalu hidup dalam kegelisahan di dunia yang penuh anomali dan sedang mempersiapkan diri mengambil tongkat estafet

Kepada Bumi Pertiwi

Disana tempat lahir beta

Dibuai dibesarkan bunda

Tempat berlindung di hari tua

Sampai akhir menutup mata

PERNYATAAN ORISINALITAS

Dengan ini saya, Fitrah Bukhari, S.H., menyatakan bahwa Karya Ilmiah/Tesis ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata 1 (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Islam Indonesia maupun Perguruan Tinggi lainnya.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah/Tesis ini yang berasal dari penulis baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya ilmiah/Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab saya sebagai penulis.

Yogyakarta, 3 Februari 2015

Penulis,

Fitrah Bukhari, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat, inayah dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul: "Analisis Hukum terhadap Putusan MK RI No.50/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden terhadap UUD 1945". Tesis ini diteliti untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan Studi Strata 2 (S2) pada Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia. Untaian sholawat dan salam penulis haturkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW yang kehadirannya merupakan rahmat bagi semesta alam.

Selanjutnya, ungkapan terima kasih yang tiada terkira khusus penulis sampaikan kepada Ibunda (Hj. Yenita Mansyuri, BBA) dan Ayahanda (H. Saniman) yang telah mengasuh, membesarkan, dan bersusah payah memenuhi segala kebutuhan penulis dalam menempuh studi di Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Semoga di suatu hari kelak penulis mampu mempersembahkan sesuatu yang dapat membuat mereka tersenyum bangga.

Penyelesaian tesis ini dapat berjalan dengan baik tidak terlepas dari adanya bantuan berbagai pihak, oleh karena itu penulis tidak lupa mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya, masing-masing kepada :

1. Yang Terhormat Dr. Ir. Harsoyo, M.Sc selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

3. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Ibu Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum., baik selaku pembimbing, maupun sebagai seorang "provokator" handal yang selalu menghadirkan wacana intelektual baru dalam mengikuti perkuliah yang diberikan. Semoga Ibu senantiasa diberikan kesehatan untuk dapat mendidik mahasiswa secara langsung maupun melalui karya-karya lain. Harapan Penulis, semoga dengan keilmuan yang Ibu miliki suatu saat berkesempatan berada dalam fungsionaris salah satu Lembaga Negara di Republik Indonesia.
5. Seluruh Bapak/Ibu Dosen yang mengajar selama perkuliahan di Magister Hukum UII. Semoga ilmu yang Bapak/Ibu berikan menjadi barokah bagi Bapak/Ibu dosen dan menjadi manfaat bagi Penulis dalam mengarungi belantara akademik ini.
6. Teman-teman Angkatan 31 yang punya keunikan luar biasa. Tim Hore (mbak Nina, Retno, Fitri, Epsa, yang selalu buat suasana ceria). Tetangga kos, (Robby Hidayat). Teman-teman HTN yang punya nalar kritis tinggi (Bagus, Sari, Edi, Acan, Boas, Afif). Gery, Zainal, Firman, Syahdi, Salim, Nia, Ardi, Mas Ardi, Salim, Yani, bang Raflis, teman berproses bersama di IMAMAH UII terima kasih untuk dialektika selama ini. "yang dituakan" di MH UII 31 Pak Nur Ismanto, Pak Deden, Bu Reni, Bu Nia, Mas Ali Riza, Mas Kurniawan, terima kasih telah menjadi cermin bagi Penulis untuk tetap semangat belajar.
7. Segenap pengelola Perpustakaan Hukum UII dan Pascasarjana Hukum UII yang sering direpotkan oleh Penulis, mohon maaf jika terdapat salah laku dan kata.

8. Seluruh staff yang ada di lingkungan Program Pascasarjana Magister Hukum UII atas segala pelayananya.
9. Semua pihak yang berjasa dalam proses penulisan tesis ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu.

Jazakallahu Khairan Jaza kepada seluruh pihak tersebut di atas. Penulis juga menyadari bahwa tesis ini sangat jauh dari kesempurnaan, oleh karena itu penulis tetap mengharap masukan dan saran-saran dari berbagai pihak demi kesempurnaan tesis ini. Akhirnya semoga tesis ini akan memberikan manfaat bagi penulis khususnya, dan pembaca pada umumnya. Aamiin.

Yogyakarta, 3 Februari 2015
Penulis,

Fitrah Bukhari, S.H.
13912055

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
PENGESAHAN TESIS..... ii
PENGESAHAN UJIAN TESIS..... .. iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN..... .. iv
PERNYATAAN ORISINALITAS..... . v
KATA PENGANTAR..... vi
DAFTAR ISI ix
ABSTRAK xi

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah……..... 1
B. Rumusan Masalah……..... 5
C. Tujuan Penelitian……... 5
D. Kajian Pustaka……... 6
E. Kerangka Teoritik…….. 7
F. Metode Penelitian……..... 15
G. Sistematika Penulisan……..…..... 18

BAB II TINJAUAN TENTANG KONSTITUSI, SISTEM PEMERINTAHAN, SISTEM PEMILU DAN PENGUJIAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori Konstitusi.....……..... 19

1. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi…….....… 19

2. Substansi Konstitusi……..…….. 25

3. Urgensi Konstitusi.....……...… 28

4. Perubahan Konstitusi.....……..... 31

B. Teori Sistem Pemerintahan.....……..... 34

1. Sistem Pemerintahan Presidensial..... 36

2. Sistem Pemerintahan Parlementer..... 38

3. Sistem Pemerintahan Referendum..... 41

C. Teori Sistem Pemilu.....……..….. 46

D. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan..... 56

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan..... 63

2. Mekanisme Pengujian Peraturan Perundang-undangan..... 65

BAB III ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI No. 50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU No. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PEMILIHAN PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

A. Alasan Pemohon mengajukan Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden .....……..... 71

B. Dasar Pertimbangan Hakim dalam Putusan No. 50/PUU-XII/2014…….. 76

C. Analisis Hukum terhadap putusan MK *RI No. 50/PUU-XII/2014*, tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 87

1. Melacak genealogi konstruksi Pasal 6A ayat (3) UUD 1945..... 87

2. Kedudukan Hukum Para Pemohon .....……..... 101

3. Norma yang Diajukan Sebagai Batu Uji 103

4. Pertimbangan Hukum Mahkamah 106

5. Implikasi terhadap Sistem Pemilu Presiden 111

6. Quo Vadis Negara Kesatuan 112

BAB IV PENUTUP

A. KESIMPULAN……..…….. 115

B. SARAN……..……... 116

DAFTAR PUSTAKA……..…….. 118

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang alasan pemohon mengajukan permohonan uji Materi UU No. 42 Tahun 2008. Selanjutnya juga mengkaji tentang dasar pertimbangan Hakim dalam mengeluarkan Putusan No. 50/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Pemilihan Presiden terhadap UUD 1945. Teori-teori yang melandasi dalam penelitian ini adalah Teori Konstitusi, Sistem Pemilu, Sistem Pemerintahan serta Pengujian Peraturan Perundang-undangan.

Dilihat dari jenisnya maka penelitian ini adalah penelitian kualitatif, sedangkan jika dilihat dari objek kajian dan orientasi yang hendak dicapai, maka penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan. Penelitian pustaka mengandalkan datanya dari buku, jurnal, arsip, dokumen, *news*. Selain itu, dalam penelitian ini juga digunakan pendekatan analisis kasus, hal ini bertujuan untuk menelaah putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi secara lebih fokus dan mendalam.

Melalui penelitian ini, diperoleh dua temuan sebagai jawaban atas rumusan masalah yang diajukan. 1). Alasan Pemohon mengajukan Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah karena terkait dengan kondisi dalam Pilpres 2014 hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Menurut Pemohon, jika Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dilaksanakan dalam Pilpres 2014, maka apabila tidak ada yang memenuhi ketentuan tersebut, maka akan diadakan pilpres putaran kedua yang kembali diikuti oleh calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama. Hal tersebut akan mengakibatkan pemborosan keuangan negara dan ketidakstabilan politik serta dapat menimbulkan gesekan sangat keras dan berdarah di kalangan akar rumput. 2) Dasar Pertimbangan Hakim dalam mengeluarkan Putusan No. 50/PUU-XII/2014 adalah jika hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, maka hal tersebut telah memenuhi prinsip representasi keterwakilan seluruh daerah di Indonesia, dikarenakan calon Presiden sudah didukung oleh gabungan partai politik nasional yang merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia. Karenanya, ketentuan dalam Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tidak perlu digunakan dalam kondisi hanya terdapat dua pasangan calon Presiden/Wakil Presiden.

Kata Kunci: Uji Materi, Putusan MK, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI NO.50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU NO. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

Oleh:

Nama Mhs	: **Fitrah Bukhari, S.H.**
No. Pokok Mhs	:**13912055**
BKU	: **HTN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan dinyatakan LULUS pada Jumat, 13 Februari 2015
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing,

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13 Februari 2015

Anggota Penguji,

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 13 Februari 2015

Anggota Penguji,

Zairin Harahap, S.H., M.Si. Yogyakarta, 13 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI NO.50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU NO. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

Oleh:

Nama Mhs : **Fitrah Bukhari, S.H.**
No. Pokok Mhs :**13912055**
BKU : **HTN**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir Tesis

Pembimbing I

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 3 Februari 2015

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pasca perubahan UUD 1945, pemilihan Presiden tidak lagi dipilih melalui Lembaga Tertinggi Negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat. Melalui perubahan ketiga, terjadi perubahan mendasar terhadap pemilihan Presiden, di samping juga menimbulkan implikasi dasar bagi perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Rakyat Indonesia kini punya kesempatan yang sama untuk memilih langsung Presiden dan Wakil Presiden dalam sebuah Pemilihan Umum. Hal ini tentunya sesuai dengan posisi kedaulatan yang berada di tangan rakyat.

Sesuai dengan bunyi UUD 1945 Pasal 6A (3) yang menyatakan "Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden." Selanjutnya, UUD 1945 juga mengatur hal teknis jika persyaratan di Pasal 6A (3) tidak terpenuhi dengan diktum bahwa apabila tidak memenuhi ketentuan sebagaimana di Pasal 6A (3), maka Pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua maju pada putaran kedua pilpres, dengan suara terbanyak mutlak.[1]

[1] Pasal 6A (4) UUD 1945. Bunyi tepatnya "Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden".

Sebagai turunan dalam tataran implementatif dari diktum dalam UUD 1945, Pemerintah bersama DPR mengeluarkan UU No. 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal teknis keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pilpres dapat ditemukan dalam rumusan Pasal 159 (1) UU 42/2008, yang berbunyi "Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia". Jika keadaan demikian tidak terpenuhi, maka disediakan alternatif dalam Pasal 159 ayat (2) yang berbunyi, "dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana pada dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden". Maka diktum Pasal 159 (1) dan (2) UU 42/2008 merupakan turunan langsung dari Pasal 6A (3) dan (4) UUD 1945.

Pengalaman pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, yang pertama kali terjadi pada tahun 2004. diikuti oleh lima pasangan Calon Presiden/Wakil Presiden. Dalam pilpres tersebut, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Muhammad Jusuf Kalla terpilih menjadi Presiden/Wakil Presiden mengalahkan pasangan Megawati Soekarno Putri-Hasyim Muzadi.[2] Pengalaman pilpres kedua semenjak era reformasi terjadi pada tahun 2009 manakala kembali Susilo Bambang Yudhoyono yang kali ini berpasangan dengan Boediono, terpilih menjadi pilihan rakyat. Pasangan ini mengungguli Megawati

[2] Tiga pasangan lain kandas pada putaran Pertama pilpres 2004, antara lain Wiranto-Shalahudin Wahid, Amien Rais-Siswono Yudhohusodo serta Hamzah Haz-Agum Gumelar.

Soekarno Putri-Prabowo Subianto serta Jusuf Kalla-Wiranto. Berbeda dari pilpres 2004 yang mengalami putaran kedua, pilpres 2009, terjadi dalam satu kali putaran.

Melihat pengalaman dua pilpres yang lalu, maka posisi pilpres 2014 kali ini terbilang cukup unik, dikarenakan hanya mempertarungkan dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yakni H. Prabowo Subianto – Ir. H. M. Hatta Rajasa dengan Ir. H. Joko Widodo – Drs. H. M. Jusuf Kalla. Kondisi ini tidak diatur secara konkret dalam bunyi UUD 1945 maupun UU 42/2008. Kedua sumber hukum tersebut hanya mengatur keadaan ketika pasangan capres-cawapres lebih dari dua pasang calon, maka ketika tidak memenuhi persyaratan yang dimaksud, maka pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua maju dalam pilpres putara kedua. Keadaan ini dapat menimbulkan kekosongan hukum, atau lebih tepatnya membutuhkan tafsir konsitusi untuk menjawabnya. Karenanya forum pengacara konstitusi yang diinisiasi oleh Muhammad Asrun, dkk. mengajukan hak uji materi kepada Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan tafsir Pasal 159 (1) UU 42/2008 terhadap UUD 1945. Dalam hal menjawab gugatan para penggugat, Majelis Hakim MK mengabulkan gugatan penggugat seluruhnya, yang menginginkan pilpres 2014 hanya berjalan satu putaran. Hal ini memiliki dampak akan semakin terkonsentrasinya perebutan suara di pulau Jawa.

Data KPU menyebutkan, jumlah pemilih dalam pilpres 2014 adalah 185. 591. 218 jiwa. Jika semua pemilih menggunakan hak pilihnya, maka setengah dari jumlah DPT (yang menjadi syarat pemenang pilpres) berjumlah 92. 798. 605 jiwa. Sedangkan pemilih di pulau Jawa, secara keseluruhan berjumlah 107. 666. 168

jiwa.[3] Karenanya tidak heran, kedua tim sukses pasangan calon memfokuskan diri untuk memperebutkan suara di Pulau Jawa.[4]

Putusan MK yang menafikan persyaratan 20% di tiap provinsi yang tersebar di setengah jumlah provinsi seluruh Indonesia merupakan sebuah putusan yang ahistoris. Dengan pluralitas jumlah penduduk-yang diakibatkan sentralisasi pembangunan pada zaman orde baru-tentu pasangan calon presiden-wakil presiden akan lebih fokus pada kampanye di Pulau Jawa. Di samping itu akan semakin memarginalkan peran pemilih di daerah luar Jawa. Hal ini tentu akan menimbulkan preseden buruk bagi perkembangan demokrasi di Indonesia. Daerah-daerah luar pulau jawa akan semakin luput dari perhatian pemerintah dikarenakan tidak menjadi prioritas ketika mereka turun gunung untuk kampanye. Hal ini jika dibiarkan terus berlarut akan menimbulkan teriakan separatis yang dalam waktu belakangan cukup dapat diredam.

Sebagai negara kesatuan dengan corak kekhususan yang beragam, tentu negara tidak boleh menerapkan prinsip "main pukul rata", termasuk juga dalam hal persebaran jumlah keterpilihan presiden dalam suatu pemilihan umum Presiden. Jika hal ini terjadi, maka selain konsentrasi perebutan hanya terpusat di Jawa, juga akan menimbulkan sikap iri pada daerah lain. Karenanya, negara haruslah memberlakukan *affirmative action* (diskriminasi positif) dalam hal

---

[3] Menurut data KPU, pemilih Jawa per-Provinsi antara lain: Jawa Timur 30. 395. 895. Jawa Barat 32. 561. 072. Jawa Tengah 27. 126. 970. DKI Jakarta 7. 001. 520. Banten 7. 855. 507. D.I. Yogyakarta 2. 725. 204. Diakses dari http://data.kpu.go.id/dptnik.php. pada tanggal 12 Juli 2014 pukul 17.04 WIB.

[4] Laporan Utama Majalah *Tempo*, menghadirkan statement, "Jawa adalah Kunci". Baca *Tempo* edisi 7-13 Juli 2014. Dalam berita ini juga dihadirkan bahwa tim sukses Prabowo memfokuskan kampanye pekan terakhir di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Bahkan ketua tim sukses Prabowo-Hatta, Mahfud MD berkantor di Surabaya untuk merebut pemilih Nahdlatul Ulama. Setali tiga uang, tim sukses Jokowi juga memfokuskan perebutan massa di Jawa Barat.

persebaran jumlah pemilih. Jangan sampai legitimasi Presiden terpilih akan terganggu dikarenakan hanya dipilih di sebagian besar jumlah provinsi “besar”.

Karenanya hal ini menarik untuk dikaji, apakah sebenarnya Majelis Hakim MK dalam memutuskan putusan tersebut cenderung lebih pada tataran pragmatis. Dalam artian apakah hanya sekedar “cari aman” untuk keselamatan anggaran, atau ada maksud lain dalam mengeluarkan putusannya?

B. Rumusan masalah

Adapun yang menjadi masalah dari paparan latar belakang di atas ialah:

1. Apa alasan Pemohon mengajukan permohonan uji Materi UU No. 42 Tahun 2008?
2. Apa dasar pertimbangan Hakim dalam mengeluarkan Putusan No. 50/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Pemilihan Presiden Terhadap UUD 1945?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

a. Untuk memaparkan alasan pemohon dalam mengajukan permohonan uji materi UU No. 42 Tahun 2008.
b. Untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam mengeluarkan Putusan No. 50/PUU-XII/2014.

2. Kegunaan Penelitan

a. Untuk menilai putusan hakim Mahkamah Konstitusi
b. Untuk memberi masukan menyangkut teknis keterpilihan Presiden dalam pilpres.

D. Kajian Pustaka

Kelahiran Lembaga Mahkamah Konstitusi pada tahun 2003 membuat angin segar bagi perkembangan ketatanegaraan Indonesia. akibatnya, banyak penelitian yang mengambil putusan Mahkamah Konstitusi sebagai bahan hukum primer untuk dikaji. Berikut akan dipaparkan tentang hasil penelitian utamanya dalam hal studi Putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya yang menyangkut tentang pemilihan umum.

Penelitian Nur Asikin TH, berjudul *Konsekuensi Keputusan Mahkamah Konstitusi Tentang Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap hak politik perempuan.*[5] Fokus dari kajian ini adalah membedah putusan Mahkamah Konstitusi tentang suara terbanyak dalam penetapan caleg terpilih di Pemilu Legislatif. Sekilas putusan ini seakan pro-demokrasi, namun menegasikan *affirmative system* tentang perlindungan hak politik perempuan. Tesis ini menyimpulkan bahwa setelah proporsional murni yang dihasilkan setelah keluarnya putusan MK tersebut para caleg perempuan harus bekerja lebih ekstra, sama dengan caleg lainnya. Dengan pembatalan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008, maka caleg terpilih tidak lagi berdasarkan suara 30 % suara bilangan pembagi pemilih, melainkan berdasarkan suara terbanyak.

Penelitian selanjutnya dikeluarkan oleh Gusti Randa dengan judul *Indikator Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah (studi perbandingan Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah*

[5] Nur Asikin TH, Konsekuensi Keputusan Mahkamah Konstitusi Tentang Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap hak politik perempuan. *Tesis*, Pascasarjana UII, 2010.

Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011).[6] Penelitian ini menemukan bahwa indikator yang selama ini dijadikan MK untuk membatalkan hasil pemilihan umum adalah sifat pelanggaran yang terstruktur, sistematis dan massif. Ternyata dalam prakteknya tidak selalu demikian. Penulis menemukan pada Pilkada di Kota Pekanbaru persyaratan tersebut dipenuhi. Ditandai dengan adanya politisasi birokrasi, intimidasi, mobilisasi massa pada saat kampanye dan saat pemilihan. Sedangkan pada kasus pemilukada kab.Pati, hakim adanya pelanggaran pada tahap pencalonan yang memang tidak ada kaitannya dengan proses kampanye, pemilihan maupun penetapan. Klasifikasi yang dikemukakan MK menyangkut pemilukada pati ini adalah pelanggaran Hak Konstitusional.

Dari paparan diatas dapat diambil simpulan bahwa penelitian ini belum pernah dilaksanakan oleh peneliti lain. karena kedua penelitian diatas berbeda perspektif serta bahan kajian yang akan diteliti. Penulis akan memfokuskan diri pada pembahasan pada Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Pemilihan Presiden Terhadap UUD 1945. Utamanya seputar alasan pemohon mengajukan permohonan serta dasar pertimbangan hakim dalam mengeluarkan putusan.

E. Kerangka Teoritik

1. Mahkamah Konstitusi

Sebuah sejarah baru ditorehkan manakala pasca perubahan UUD 1945, MPR RI membentuk Mahkamah Konstitusi yang pembahasannya tercantum

[6] Gusti Randa, Indikator Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah (studi perbandingan Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011), *Tesis*, Pascasarjana UII, 2013.

dalam Perubahan Ketiga UUD 1945 (9 November 2001). Dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Abdul hakim Garuda Nusantara sebagaimana dikutip Ni'matul Huda menyimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia menganut sistem bifurkasi *(bifurcation system)*, dimana kekuasaan kehakiman terbagi dua cabang, yakni cabang peradilan biasa *(ordinary court)* yang berpuncak pada Mahkamah Agung dan cabang peradilan konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *constitutional review* atas produk perundang-undangan yang dijalankan oleh Mahkamah Konstitusi.[7]

Hal ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 *juncto* Pasal 2 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, MK, memiliki kedudukan sebagai pertama, salah satu lembaga negara yang melakukan kekuasaan kehakiman; kedua, merupakan kekuasaan kehakiman yang merdeka; ketiga, sebagai penegak hukum dan keadilan. Abdul Mukthie Fadjar mengemukakan, bahwa keberadaan MK untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan negara yang stabil, dan sekaligus koreksi terhadap pengalaman ketatanegaraandi masa lalu akibat timbulnya tafsir ganda terhadap konstitusi.[8] Selain itu, MK juga menjadi penafsir tertinggi konstitusi.

---

[7] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 252.

[8] Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006). Hlm. 119.

Mahkamah Konstitusi bukan bagian dari Mahkamah Agung dalam makna perkaitan struktur *unity of jurisdiction,* tetapi berdiri sendiri serta terpisah dari secara *duality of jurisdiction*. Mahkamah Konstitusi berkedudukan setara dengan mahkamah agung. Keduanya adalah penyelenggara tertinggi dari kekuasaan kehakiman. Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sama-sama merupakan pelaksana cabang kekuasaan kehakiman yang merdeka dan terpisah dari cabang-cabang kekuasaan lain, yaitu pemerintah dan lembaga permusyawaratan-perwakilan. Keduanya sama-sama berkedudukan di Ibukota Negara, dan kewenangannya tercantum dalam Konstitusi RI. Perbedaan keduanya terletak pada Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan tingkat pertama dan terakhir tidak mempunyai struktur organisasi sebesar Mahkamah Agung yang merupakan puncak sistem peradilan yang strukturnya bertingkat secara vertikal dan secara horizontal mencakup lima lingkungan peradilan, yaitu lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan tata usaha negara, lingkungan peradilan agama, dan lingkungan peradilan militer.

Lain Hal dengan Mahkamah Agung yang bertindak sebagai lembaga pencarian keadilan orang per-orang maupun antar subjek hukum, Mahkamah Konstitusi tidak berurusan dengan orang per orang, melainkan dengan kepentingan umum yang lebih luas. Perkara-perkara yang diadili di Mahkamah Konstitusi pada umumnya menyangkut persoalan-persoalan kelembagaan negara atau institusi politik yang menyangkut kepentingan umum yang luas ataupun berkenaan dengan pengujian terhadap norma-norma hukum yang bersifat umum dan abstrak, bukan urusan orang per orang atau kasus demi kasus ketidak-adilan

secara individuil dan konkrit. Sedangkan kewenangan bersifat konkrit dan individual hanya yang berkenaan dengan perkara '*impeachment*' terhadap Presiden/Wakil Presiden.

Pasca digulirkannya reformasi di tahun 1998, ada keinginan untuk membentuk sebuah lembaga baru yang menjadi penafsir dari konsitusi. Hal ini merupakan antitesa dari kehidupan di era orde baru yang cenderung menjadi penafsir tunggal konstitusi. Menurut Jimly, pembentukan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan karena bangsa kita melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945. Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan '*checks and balances*' sebagai penggganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya.[9] Sebagai akibat perubahan tersebut, maka diperlukan adanya mekanisme untuk memutus sengketa kewenangan yang mungkin terjadi antar lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan yang satu sama lain bersifat sederajat, yang kewenangannya ditentukan dalam UUD. Perlu dilembagakan adanya peranan hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip '*the rule of majority*'.[10]

Karena itu, fungsi-fungsi *judicial review* atas konstitusionalitas undang-undang dan proses pengujian hukum atas tuntutan pemberhentian terhadap

---

[9] Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan MK*, diakses dari www.jimly.com/makalah/namafile/23/KEDUDUKAN_**MK**.doc diunduh tanggal 28/01/2014.

[10] *Ibid.* Dalam pengertian inilah muncul doktrin 'demokrasi berdasar atas hukum' atau '*constitutional democracy*' yang berimbangan dengan doktrin negara hukum yang demokratis atau '*democratische rechtsstaat*'.

Presiden dan/atau Wakil Presiden dikaitkan dengan fungsi MK. Di samping itu, diperlukan adanya mekanisme untuk memutuskan berbagai persengketaan yang timbul yang tidak dapat diselesaikan melalui proses peradilan yang biasa, seperti sengketa hasil pemilu dan tuntutan pembubaran sesuatu partai politik. Perkara-perakara semacam ini berkaitan erat dengan hak dan kebebasan para warganegara dalam dinamika sistem politik demokratis yang dijamin oleh UUD. Karena itu, fungsi-fungsi penyelesaian sengketa atas hasil pemilihan umum dan pembubaran partai politik juga dikaitkan dengan kewenangan MK.

Adapun pelaksanaan kewenangan konstitusional MK secara garis besar adalah sebagai berikut. *Pertama,* pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945, diatur dalam Pasal 50 sampai Pasal 60 UU MK. Sedangkan yang dapat menjadi pemohon antara lain perorangan WNI, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam Undang-Undang. Badan hukum publik atau privat. Juga lembaga negara yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Yang dimaksud adalah hak/kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. Adapun yang menjadi objek permohonan adalah konstitusionalitas sebuah undang-undang yang meliputi pengujian secara formil, yakni pengujian apakah pembentukan dan bentuk undang-undang sesuai atau tidak dengan ketentuan UUD 1945. Selain itu pengujian secara materil, apakah materi muatan dalam ayat, pasal dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan UUD 1945.

Kedua, memutus sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara. Diatur dalam Pasal 61 s.d. 67 UU MK. Dapat dimohonkan oleh lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, dan termohonnya adalah lembaga negara yang mengambil kewenangan lembaga negara lain. objek sengketa adalah kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945. *Ketiga,* memutus pembubaran Partai Politik. Pengaturannya terdapat pada Pasal 68 s.d. 73 UU MK. Yang dapat menjadi pemohonnya adalah Pemerintah, sedangkan termohonnya adalah partai politik yang dimohonkan untuk dibubarkan. Alasan pembubaran parpol tersebut adalah ideologi, asas, tujuan, program dan kegiatan parpol yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Jika dikabulkan, parpol tersebut dibatalkan pendaftarannya sebagai badan hukum pemerintah.

Keempat, perselisihan hasil pemilihan umum. Pengaturannya terdapat pada Pasal 74 s.d. 79 UU MK. Dapat bertindak sebagai pemohon adalah perorangan peserta pemilu DPD, Partai Politik peserta Pemilu, dan Pasangan capres/Cawapres peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sedang termohonnya adalah KPU. Objek perselisihan adalah penetapan Hasil Pemilu oleh KPU. Kelima, *impeachement* DPR terhadap Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengaturannya tercantum dalam Pasal 80 s.d. 85 UU MK. Pemohonnya adalah 2/3 anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna. Alasan yang dapat diajukan *impeachment* adalah Presiden dan/atau Wakil Presiden melanggar hukum karena pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyiapan, tindakan pidana berat lainnya serta melakukan perbuatan tercela lainnya. Selanjutnya Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat berdasarkan UUD 1945.

Berdasarkan wewenang yang dimiliki tersebut, dapat dikatakan MK merupakan pengawal konstitusi terkait dengan empat wewenang dan satu kewajiban yang dimilikinya. Hal itu membawa konsekuensi MK berfungsi sebagai penafsir konstitusi. Konstitusi sebagai hukum tertinggi mengatur penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip demokrasi. Salah satu fungsi konstitusi adalah melindungi hak asasi manusia yang dijamin dalam konstitusi sehingga menjadi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, MK juga berfungsi sebagai pengawal demokrasi, pelindung hak konstitusional warga negara, serta pelindung hak asasi manusia.[11]

2. Sistem Pemilu

Dalam sebuah negara demokrasi, sebuah pemilihan umum dianggap sebagai tolok ukur dari demokrasi tersebut. Pemilu bahkan dianggap sebagai ukuran dari tinggi rendahnya kualitas demokrasi bangsa yang bersangkutan. Dialektika pembahasan mengenai sistem pemilu tidak pernah lepas dari sistem proporsional maupun distrik. Jika sistem proporsional menghendaki satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, maka sistem distrik memilih satu wakil untuk satu daerah pemilihan. Disamping juga ada beberapa varian seperti *Block Vote, Alternative Vote,* sistem Dua Putaran atau *Two Round System,* sistem Paralel, *Limited Vote, Single Non-Transferable Vote, Mixed Member Proportional,* dan *Single Transferable Vote*. Menurut Miriam Budiardjo, tiga varian pertama lebih

[11] Ni'matul, *UUD 1945... op.cit.,* hlm. 256.

condong pada sistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat pada sistem proporsional atau semi proporsional.[12]

Namun begitu, sistem tersebut lebih condong pada pembahasan mengenai pemilu legislatif, karenanya kurang tepat jika dikontekstualisasikan dalam pemilihan presiden. Janedri M. Gaffar mengemukakan, sistem pemilu haruslah memperhatikan keanekaragaman Indonesia. bukan hanya aliran politik, etnis maupun agama, tetapi juga mempertimbangkan pluralitas wilayah baik populasi maupun sumber daya alam. Hal ini bertujuan agar semua keragaman dapat terwakili dan tidak menimbulkan kecemburuan yang mengancam integrasi nasional.[13]

Sebagaimana lazimnya negara yang menganut sistem presidensiil, presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini menjadi paradoks ketika UUD 1945 belum mengalami perubahan, yang pada saat itu pemilihan presiden dipilih oleh Lembaga Tertinggi Negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jimly Asshiddiqie mengemukakan, berbagai negara memodifikasi sistem pemilihan presiden secara langsung. Amerika serikat melakukan pemilihan melalui Dewan pemilih yang tidak bersifat permanen. Hal ini bertujuan untuk menyederhanakan prosedur pemilihan dan penghitungan.[14] Dalam pemilihan presiden di Amerika Serikat, terdapat istilah *popular vote* dan *electoral vote. Popular vote* adalah sebuah istilah yang berarti keterpilihan presiden berdasarkan suara mayoritas

---

[12] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010) hlm. 462.

[13] Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 39.

[14] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, cetakan kedua (Jakarta: Sinar Grafika, 2011). Hlm. 175.

mutlak. Sedangkan *electoral vote* berarti keterpilihan seorang presiden, selain harus mendapatkan suara mayoritas, juga mensyaratkan persebaran dukungan.

Pemilihan presiden dengan mensyaratkan persebaran dukungan, menurut Jimly merupakan hal yang mendasar, karena untuk mengakomodasi persebaran penduduk Indonesia yang tidak merata. Jimly kemudian mencontohkan bahwa seorang bisa saja terpilih menjadi Presiden karena populer di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah, namun diluar kedua daerah tersebut tidak terlalu disukai.[15] Jika terjadi hal demikian, maka akan berbahaya bagi integrasi Indonesia di masa yang akan datang. Oleh karenanya kemudian, syarat persebaran dukungan dalam pemilihan presiden menjadi hal yang niscaya. Karena disamping masyarakat Indonesia merupakan negara yang sangat majemuk secara kultur, juga majemuk dalam hal persebaran populasi.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka *(Library research)*, yaitu bahan perpustakaan dijadikan sumber utama. Metode yang digunakan adalah dengan menganalisis pembacaan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Selanjunya melakukan telaahan konstitusi, peraturan perundang-undangan, peraturan dibawahnya berkaitan dengan keberadaan lembaga tersebut dan juga risalah keluarnya produk peraturan hukum.

[15] *Ibid.*

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan studi kasus, yang bermaksud untuk menelaah putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Adapun kasus utama yang diteliti pada penelitian ini adalah Putusan MK RI No. 50/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan teknik pengumpulan data literer atau *library research* (studi pustaka). Data yang digunakan dalam penelitian ini ialah data sekunder yang terdiri atas:

a. Bahan hukum primer, yaitu Putusan MK RI No. 50/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, bahan primer lain adalah Risalah Sidang Putusan MK RI No. 50/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Juga Risalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari bahan-bahan pustaka lainnya, seperti risalah perundang-undangan, buku, artikel, jurnal, ensiklopedi,

serta wawancara dengan beberapa informan yang relevan untuk menjawab permasalahan yang penulis jadikan obyek kajian penelitian.

c. Bahan hukum tersier, yakni bahan hukum yang diperoleh dari kamus. Dimaksudkan untuk mendukung dalam menyusun ketajaman analisis penulis.

4. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis wacana kritis (*critical discourse analysis*). Dalam analisis ini, wacana tidak hanya dipahami sebagai studi bahasa. Bahasa dianalisis tidak hanya dari aspek kebahasaan saja, tapi juga menghubungkan dengan konteks. konteks disini berarti bahasa dipakai untuk tujuan dan praktik tertentu, termasuk di dalamnya putusan Mahkamah Konstitusi. Metode analisis wacana ini dipilih dalam upaya menganalisis dan mengolah data yang ada, tertutama bahan hukum primer penelitian yakni Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 Tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Pemilihan Presiden Terhadap UUD 1945. Dengan analisis semacam ini, diharapkan penulis dapat memilah dan memilih data dari berbagai bahan pustaka yang ada dan searah dengan objek kajian yang dimaksud dan dapat menghasilkan analisis yang obyektif dan sistematis dalam mengkaji putusan tersebut.

G. Sistematika Pembahasan

Penelitian ini bertujuan untuk melihat alasan pemohon mengajukan uji materi serta pertimbangan Hakim MK dalam mengeluarkan putusan menyangkut Uji Materi UU Pilpres terhadap UUD 1945.

Bab pertama merupakan bab pendahuluan yang di dalamnya membahas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua membahas tentang teori konstitusi serta pengujian peraturan per-Undang-undangan. Selain itu dalam bab dua ini juga akan dipaparkan tentang sistem pemilu serta sistem Pemerintahan.

Bab ketiga, awalnya menjelaskan tentang dasar (alasan) pemohon dalam mengajukan pengujian UU No. 42 Tahun 2008 terhadap UUD 1945. Selanjutnya menghadirkan pendapat Pemerintah terkait dengan rumusan pasal tersebut. Kemudian menampilkan pertimbangan hakim dalam memberikan putusannya. Selanjutnya dalam bab ini juga akan memaparkan proses perdebatan dalam parlemen ketika rumusan pasal mengenai pilpres dibahas. Bagaimana kontestasi yang terjadi ketika pasal tersebut dibahas. Disamping itu di akhir bab ini akan dinilai apakah putusan MK tersebut sudah sesuai dengan semangat yang dibawa para perumus pasal tersebut.

Bab keempat berisi kesimpulan penulis berupa jawaban tentang rumusan masalah yang diangkat. Dalam bab ini juga berisi tentang saran dan masukan kepada semua pihak, terutama berkaitan tentang sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

BAB II

TINJAUAN TENTANG KONSTITUSI, SISTEM PEMERINTAHAN, SISTEM PEMILU DAN PENGUJIAN PERUNDANG-UNDANGAN

A. Teori Konstitusi

1. Tinjauan Umum tentang Konstitusi

Tinjauan mengenai konstitusi tentu sudah banyak dikaji oleh para generasi awal. Utamanya mengenai substansi, fungsi maupun mekanisme perubahan konstitusi dalam sebuah negara. Sebelum masuk lebih dalam mengenai pengertian konstitusi dari sudut pandang ilmu ketatanegaraan, ada baiknya kita hadirkan pengertian konstitusi dari segi kebahasaan. Dahlan Thaib dkk., mengungkapkan konstitusi berasal dari bahasa Prancis (*constituer*) yang memiliki arti membentuk.[16] Sedangkan dalam bahasa latin, konstitusi berasal dari gabungan dua kata, yakni *cume*, yang berarti "bersama dengan..." dan *statuere* yang berarti mendirikan. Karenanya kemudian, bentuk tunggal dari kata tersebut (*constitutio*) memiliki arti menetapkan sesuatu secara bersama-sama. Sedangkan bentuk jamaknya (*constitusiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.[17] Jimly Asshiddiqie kemudian melacak asal mula penggunaan kata konstitusi yang ternyata didapat rujukannya dari Charles Howard McIlwain yang berawal sebagai istilah teknis untuk menyebut "hukum dari Kaisar".[18] Rujukan dari kaisar yang dimaksud adalah kaisar Romawi yang kemudian menghegemoni penggunaan

[16] Dahlan Thaib, dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi*, Cet. ke-10. (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012), hlm. 6.
[17] *Ibid.*, hlm. 7.
[18] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*, Cet. ke-2. (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 2.

bahasa hukum Romawi kepada sistem pemikiran hukum gereja, termasuk istilah *constitution*. Akhirnya kata ini kemudian diasosiasikan untuk menyebut peraturan dari pendeta gereja. Adapun negara yang paling awal menggunakan terminologi konstitusi menurut Jimly adalah Negara Inggris, tepatnya pada masa Henry II *constitution of clarendon 1164* disebut sebagai *constitutions, aviatae constitutions or leges, a recordatio vel recognition*.[19]

Adapun secara istilah, konstitusi oleh K.C. Wheare diartikan sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan-peraturan yang mendasari dan mengatur atau mengarahkan pemerintahan.[20] Sedangkan menurut E.C.S. Wade, konstitusi adalah *a document having a special legal sanctity which sets out the framework and the principal functions of the organs of goverment of a State and declares the principles governing the operation of those organs.*[21] Secara garis besar berarti bahwa sebuah dokumen yang ditempatkan pada posisi yang suci dan berpengaruh pada kerangka dan prinsip untuk mengatur organ pemerintahan di sebuah negara. James Bryce sebagaimana dikutip Strong, mengemukakan konstitusi merupakan suatu kerangka masyarakat politik (negara) yang diorganisir dengan dan melalui hukum.[22] Strong kemudian berpendapat, bahwa konstitusi diartikan sebagai kumpulan prinsip-prinsip yang mengatur

---

[19] *Ibid.*

[20] K.C. Wheare, *Modern Constitution,* Terj. Muhammad Hardani, Konstitusi-Konstitusi Modern. (Surabaya: Pustaka Eureka, 2003), hlm. 1

[21] E.C.S. Wade, G. Godfrey Phillips, *Constitutional Law, An Outline of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Goverment and The Constitutional Relations of The British Commonwealth.* Fifth Ed. (London: Longmans, Green and co, 1955), hlm. 1.

[22] C.F. Strong, *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form.* (London: Sidgwick and Jackson Ltd., 1963), hlm. 11.

kekuasaan pemerintahan, hak-hak pihak yang diperintah (rakyat), dan hubungan di antara keduanya.[23]

Sartori dalam Denny Indrayana, mengemukakan bahwa konstitusi merupakan sebuah dokumen teknis yang menunjukkan bagaimana kekuasaan politik di batasi dan bagaimana hak-hak individu dan masyarakat dilindungi. Denny kemudian menjelaskan bahwa pendapat Sartori memberikan penekanan yang lebih kuat pada pembatasan kekuasaan politik.[24] Serupa tapi tak sama juga dikemukakan oleh Richard-Holder Williams yang memberikan pandangan singkat bahwa konstitusi merupakan sebuah dokumen yang berisi aturan main politik.[25] Begawan hukum asal Indonesia, Soetandyo Wignjosoebroto, mengartikan konstitusi sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan, termasuk dalam hal kewenangan dan batas kewenangan lembaga itu.[26]

Pengertian lain tentang konstitusi didapat dari *Oxford Dictionary* sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, menyebutkan bahwa konstitusi merupakan pembuatan atau penyusunan yang menentukan hakikat sesuatu.[27] Implikasinya adalah konstitusi selalu dianggap mendahului dan mengatasi pemerintahan baik itu keputusan serta peraturan lainnya. Leon Duguit dalam

---

[23] *Ibid.*

[24] Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran.* (Bandung: Mizan, 2007), hlm. 68.

[25] *Ibid.*

[26] Soetandyo Wignyosoebroto, *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam dan Huma, 2002), hlm. 403.

[27] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,* Jilid I, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 94.

bukunya *Traite de Droit Constitutionnel* seperti dikutip Jimly berpendapat bahwa konstitusi bukan hanya sekedar memuat norma-norma dasar tentang struktur negara, tetapi struktur negara tersebut secara nyata ada serta berpengaruh dalam kenyataan hidup masyarakat.[28]

Sedangkan menurut Ni'matul Huda, konstitusi adalah himpunan peraturan pokok mengenai penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu masyarakat yang berkaitan dengan organisasi negara, kedaulatan negara, dan pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif, hak-hak dan kewajiban rakyat dan pemerintah di bidang sosial, politik, ekonomi, agama dan budaya, cita-cita dan ideologi negara dan sebagainya.[29]

Jika ditelaah dari pendapat para ahli di atas, maka dapat diambil simpulan bahwa konstitusi tidak dapat dilepaskan dari persoalan kelembagaan pemerintahan, hak asasi manusia maupun aturan mengenai hubungan pemerintahan dengan yang diperintah. Selanjutnya yang menjadi penting untuk diajukan dibahas adalah apakah sebuah konstitusi dapat dikategorikan sama dengan undang-undang dasar dalam sebuah negara. Berikut akan dipaparkan tentang dialektika yang terjadi antara para ahli mengenai hal tersebut.

Namun sebelumnya, ada baiknya dikemukakan dari segi praktek di berbagai negara, apakah kecenderungan di negara lain menyamakan atau justru malah membedakan kedua istilah ini. Prancis memiliki kecenderungan untuk membedakan antara *Droit Constitutionel* yang lebih diasosiasikan untuk penggunaan konstitusi. Adapun istilah *Loi Constitutionnel* lebih cenderung untuk

---

[28] *Ibid.*, hlm. 123.
[29] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan..., Op.Cit.,* hlm. 6.

penyebutan undang-undang dasar dalam arti yang tercantum dalam sebuah naskah tertulis.[30] Belanda juga membedakan antara *constitution* dengan *grondwet* (undang-undang dasar), Jerman setali tiga uang dengan negara sebelumnya yang membedakan antara *verfassung* dan *gerundgesetz.*

L.J. Van Apeldoorn sebagaimana dikutip Ni'matul Huda mengemukakan, bahwa antara keduanya terdapat perbedaan yang jelas.[31] Undang-undang dasar (*Grondwet*) merupakan bagian tertulis dari suatu konstitusi. Sedangkan konstitusi sendiri memuat peraturan tertulis maupun yang tidak tertulis. Herman Heller juga termasuk berdiri satu baris dengan Apeldoorn yang membedakan pengertian keduanya. Heller seperti dikutip Ni'matul Huda, membagi konstitusi menjadi tiga bagian.[32] *Pertama,* konstitusi mencerminkan kehidupan politik dalam masyarakat sebagai kenyataan. Menurut Ni'matul, *term* ini mengandung pengertian politis dan sosiologis. *Kedua*, konstitusi adalah suatu kesatuan kaidah yang hidup dalam masyarakat, hal ini mengindikasikan pengertian yuridis. *Ketiga*, konstitusi dituangkan dalam suatu naskah sebagai undang-undang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara. Terminologi konstitusi menurut Heller tidak hanya dalam arti sempit yakni sebagai undang-undang dasar atau konstitusi tertulis saja, melainkan ada juga konstitusi yang tidak tertulis dan hidup dalam kesadaran hukum masyarakat. Secara eksplisit, jika membaca pendapat dari Heller ini maka konstitusi yang diwujudkan dalam bentuk tertulis merupakan kristalisasi dari konstitusi yang ada dalam lingkungan sosial kemasyarakatan.

---

[30] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.,* hlm. 119.
[31] Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan..., Op.Cit.,* hlm. 15.
[32] *Ibid.*

Adapun menurut Jimly, antara konstitusi dengan undang-undang dasar jelas berbeda. Hal ini dikarenakan konstitusi bukan hanya aturan yang tertulis, melainkan apa yang dipraktekkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara.[33] Dalam perkembangan kontemporer, orang seringkali menyempitkan makna konstitusi menjadi yang tertera dalam UUD saja, tanpa punya keinginan untuk menggali lebih dalam lagi. Namun sebenarnya, konstitusi itu adalah raga dan wadah bukan jiwa dan semangat, bukan makna kulturalnya melainkan hanya manifestasi yuridis saja.[34] Karenanya kemudian jika ingin memahami makna sebenarnya dari sebuah konsitusi, kita harus membaca lebih dalam, utuh dan komprehensif mengenai makna konstitusi. Penafsiran yang hanya menitikberatkan pada indikator tekstual saja, maka hal tersebut akan meredusir makna konstitusi itu sendiri.

Adapun pada era kontemporer, terdapat ahli yang secara tegas menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar, yakni Lasalle. Sebagaimana dikutip Jimly, dalam bukunya "*Uber Verfassungswesen*", Lasalle menyatakan bahwa konstitusi yang sesungguhnya menggambarkan hubungan antara kekuasaan yang terdapat di dalam masyarakat.[35] Kekuasaan yang dimaksudkan Lasalle adalah Kepala Negara, Angkatan Perang, Partai-Partai Politik, kelompok-kelompok penekan, buruh, tani dan sebagainya. Lasalle kemudian menghendaki bahwa semua hal penting dituliskan dalam naskah konstitusi.

Menurut Jimly, penyamaan konstitusi dengan undang-undang dasar tidak bisa dilepaskan dari hegemoni paham kodifikasi yang menghendaki semua

[33] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.*, hlm. 120.
[34] Soetandyo, *Hukum..., Loc.Cit.*
[35] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.*, hlm. 141.

peraturan hukum dibuat dalam bentuk yang tertulis untuk mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan dan kepastian hukum.[36] Hal senada juga diungkapkan oleh Struycken yang menyamakan konstitusi dengan undang-undang dasar. Struycken berpendapat, bahwa konstitusi selalu memuat garis-garis besar dan asas yang mendasar tentang organisasi negara. Karenanya, konstitusi tidak perlu mencerminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap, karena konstitusi demikian akan kesulitan di kemudian hari menghadapi perkembangan masyarakat yang dinamis.

Dari beberapa ketegangan yang dihadirkan di atas, maka penulis mengambil simpulan, antara konstitusi dengan undang-undang dasar tidaklah sama. Sebagaimana dalam prinsip Hermeneutika, bahwa setiap teks, tidaklah mampu untuk mewakili seluruh perasaan pembuat teks. Guna memahami teks, kita sedikit banyak harus menyelami perasaan maupun konfigurasi ketika teks tersebut dibuat. Begitu juga dengan konstitusi, ia tidaklah bisa dipandang sebagai bentuk tulisan mati *an sich*, namun ia mewakili semangat para pembuat ketika merumuskan hal tersebut dalam suatu teks. Karenanya, memahami konstitusi, haruslah menyelami perasaan terdalam dari para pembuatnya, setidaknya mengerti konstruksi maupun alur berpikir dari para pembuatnya.

2. Substansi Konstitusi

Setelah melakukan tinjauan umum mengenai konstitusi serta ketegangan antara para ahli yang memperdebatkan apakah konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, maka kini penulis akan memaparkan apa yang menjadi substansi

[36] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.,* hlm. 137.

dari konstitusi itu sendiri. Miriam Budiardjo mengemukakan, ada lima substansi dari konstitusi.[37] *Pertama,* organisasi negara, yakni sebuah pengaturan tentang pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif serta pengaturan hubungan ketiganya. Miriam juga menambahkan UUD juga berisi bentuk dari negara (apakah federasi atau kesatuan) dan juga pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian maupun antara pemerintah dan pemerintah daerah. *kedua*, UUD berisi pengaturan tentang hak-hak asasi manusia.

Ketiga, prosedur untuk mengubah UUD (amandemen), *keempat,* dalam beberapa keadaan berisi larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD. Hal ini menurut Miriam biasa timbul karena pengalaman buruk suatu negara di masa lalu. *Kelima,* UUD merupakan aturan hukum yang tertinggi serta mengikat untuk semua warga negara dan lembaga negara tanpa terkecuali. Selain kelima point yang dikemukakan Miriam, menurutnya UUD juga berisi tentang cita-cita rakyat maupun asas-asas ideologi negara.[38] Hal ini mencerminkan semangat yang digelorakan oleh penyusun UUD yang dituliskan dalam UUD itu, sehingga mampu mewarnai naskah UUD itu sendiri.

Selain Miriam, A.A.H. Struycken juga mengemukakan substansi dari konstitusi itu sendiri. Struycken sebagaimana dikutip Dahlan Thaib, dkk., mengemukakan sebagai konstitusi tertulis, UUD adalah dokumen formal yang berisi hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau, tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa. Selain itu juga berisi pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik waktu sekarang maupun masa

[37] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar... Op.Cit.,* hlm. 177.
[38] *Ibid.,* hlm. 178.

yang akan datang. Serta berisi tentang suatu arah keinginan, perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa.[39] Dahlan kemudian menyimpulkan bahwa konstitusi selain berisi dokumen nasional dan tanda kedewasaan dari kemerdekaan sebagai bangsa, juga berperan sebagai alat yang berisi sistem politik dan sistem hukum yang hendak diwujudkan.

Ahli konstitusi lain, K.C. Wheare menjelaskan ketegangan yang terjadi antara pendapat yang berkembang dalam era kontemporer. Wheare kemudian menjelaskan pendapat pertama yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum yang berisi aturan-aturan hukum saja. Sedangkan pendapat yang kedua, menjelaskan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, namun juga berarti pernyataan tentang keyakinan, prinsip-prinsip dan cita-cita.[40] Wheare kemudian secara ringkas menjelaskan syarat apa yang seharusnya dimiliki oleh sebuah konstitusi. Dengan kalimat yang singkat, Wheare menandaskan paling minimal, konstitusi harus sesingkat mungkin. Karena menurut Wheare, hal inilah yang menjadi ciri dan karakteristik dari sebuah konstitusi, agar nantinya tidak memusingkan para pembentuk undang-undang dasar dalam memilih substansi mana yang harus dicantumkan.

Sementara itu, Hans Kelsen juga mengemukakan substansi dari konstitusi. Kelsen membagi konstitusi dalam arti formal yang terdiri dari peraturan yang mengatur pembentukan norma-norma hukum yang bersifat umum guna pembentukan undang-undang. Sedangkan konstitusi formal menurut Kelsen merupakan dokumen resmi yang mengandung norma-norma lain yang bukan isi

---

[39] Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum..., Op.Cit.*, hlm. 14.
[40] K.C. Wheare, *Moden..., Op.Cit.*, hlm. 23.

dari konstitusi material.[41] Namun yang menjadi khas dalam pendapat Kelsen mengenai konstitusi ini adalah bahwa konstitusi dapat menentukan secara negatif bahwa hukum tidak boleh memuat suatu isi tertentu. Dalam konteks Indonesia, contohnya dapat kita lihat dalam UUD 1945 Pasal 37 ayat (5) yang melarang pengubahan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Ivo D. Duchacek sebagaimana dikutip Ni'matul Huda, mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan corak umum materi yang tercantum dalam sebuah konstitusi. Selain juga berisi identifikasi sumber, tujuan penggunaan, dan pembatasan kekuasaan umum.[42] Dengan demikian, maka persoalan yang paling penting dalam setiap konsitusi adalah pengaturan mengenai pengawasan atau pembatasan terhadap kekuasaan pemerintahan.

3. Urgensi Konstitusi

Kedudukan dan fungsi konstitusi tidaklah sama antara satu negara kepada lain negara. Hal asimetris tersebut juga berlaku antara zaman satu dengan zaman lain. konstitusi awalnya dipergunakan untuk mengalihkan kuasa feodal monarki kepada negara nasional demokrasi. Dalam kondisi demikian, konstitusi berperan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa dan kemudian secara bertahap menjadi alat rakyat dalam perjuangannya melawan kesewenangan penguasa. Perkembangan setelahnya dapat dikatakan konstitusi bergeser perannya dari yang awalnya sekedar penjaga keamanan, menjadi senjata rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki.

---

[41] Hans Kelsen, *General Theory Of Law And State*, Terj. Raisul Muttaqien, Teori Umum Hukum dan Negara, cet. Kesembilan (Bandung: NusaMedia, 2014), hlm. 180.

[42] Ni'matul, *UUD 1945 dan Gagasan..., Op.Cit.*, hlm. 26.

Serta berperan juga untuk membangun tata kehidupan baru sesuai dengan semangat zamannya masing-masing.

Konstitusi pada perkembangan akhir, menjadi alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Karenanya kemudian, Dahlan Thaib dkk., menandaskan bahwa konsitutsi di zaman modern tidak hanya berisi aturan hukum *an sich*, namun juga perumusan atau penyimpulan prinsip-prinsip hukum, haluan negara, dan patokan kebijaksanaan yang mengikat penguasa.[43] Namun dalam praktek bernegara di negara-negara yang memilih sistem komunis, undang-undang dasar memiliki fungsi ganda. Pada titik tertentu mencerminkan kemenangan yang telah dicapai dalam perjuangan menuju masyarakat komunis. Tetapi di titik lain undang-undang dasar memberikan kerangka dasar hukum untuk perubahan masyarakat yang dicita-citakan dalam tahap perkembangan berikutnya. Karenanya masih menurut Thaib dkk., memahami isi dan karakter undang-undang dasar negara komunis amatlah sulit jika tidak melakukan pelacakan historis mulai dari perkembangan yang telah tercapai ke arah masyarakat komunis.[44]

Seperti dijelaskan di awal sub bab ini, konstitusi memiliki peranan yang berbeda antar negara maupun zaman yang berkembang. Pada negara yang mendasarkan diri demokrasi konstitusional, undang-undang dasar berfungsi sebagai pembatasan kekuasaan pemerintah sehingga tidak menyelenggarakan

---

[43] Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum..., Op.Cit.,* hlm. 17.
[44] *Ibid.,* hlm. 21.

kekuasaan secara semena-mena, hal ini dalam istilah sehari-hari disebut konstitusionalisme.

Sama halnya dengan urgensi sebuah hukum, urgensi konstitusi tidak jauh dari pengertian tentang urgensi hukum. Secara umum, hukum mempunyai beberapa tujuan pokok, yakni keadilan, kepastian, dan kebergunaan.[45] Karena konstitusi merupakan hukum yang dianggap paling tinggi tingkatannya, maka tujuan konstitusi juga untuk mencapai tujuan tertinggi seperti keadilan, ketertiban, dan perwujudan nilai-nilai ideal seperti kebebasan, kemerdekaan atau kebebasan dan kemakmuran bersama sebagaimana dirumuskan para pendiri bangsa.[46]

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, konstitusi memiliki sepuluh fungsi, antara lain sebagai penentu dan pembatas kekuasaan organ negara. Selanjutnya sebagai pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara, pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara. Selain itu juga berperan sebagai pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara atau kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara. Juga untuk menyalurkan kewenangan dari sumber kekuatan yang asli (dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara. Menurut Jimly, Konsitusi dapat berperan sebagai simbol pemersatu, simbol untuk rujukan identitas dan keagungan kebangsaan serta juga sebagai simbol pusat upacara. Konstitusi juga berperan sebagai sarana pengendalian masyarakat baik dalam arti sempit hanya di bidang politik maupun dalam arti luas

[45] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.,* hlm. 149.
[46] *Ibid.*

seperti bidang sosial dan ekonomi. Juga berperan sebagai sarana perekayasaan dan pembaruan masyarakat dalam arti sempit dan luas.[47]

4. Perubahan Konstitusi

Dahlan Thaib, dkk., mengemukakan hasil penyelidikannya mengenai sistem perubahan konstitusi di berbagai negara yang terbagi dalam dua pendulum, yakni *renewel* dan *amandement.*[48] Istilah pertama ialah apabila sebuah konstitusi dilakukan perubahan (atau pembaruan), maka yang diberlakukan adalah konstitusi yang baru tersebut. Pada sistem ini kebanyakan dianut di negara Eropa Kontinental seperti Belanda, Jerman dan Prancis. Sedangkan istilah yang kedua adalah jika sebuah konstitusi diubah (diamandemen), maka konstitusi yang asli tetap berlaku. Artinya adalah hasil amandemen tersebut merupakan bagian dan dilampirkan dalam konsitusinya. Pada sistem ini banyak dianut oleh negara-negara Anglo-Saxon seperti Amerika Serikat.

Sedangkan Jimly Asshiddiqie mengeksplorasi perubahan konstitusi dengan terlebih dahulu menawarkan istilah konstitusi "kaku" dan "luwes".[49] Penentuan luwes dan kaku untuk sebuah konstitusi ini, pada awalnya harus dinilai kemungkinannya untuk berubah atau tidak dan bagaimana perubahannya. Secara umum menurut Jimly, dalam sebuah konstitusi terdapat pasal-pasal maupun bab tersendiri mengenai tata cara perubahan konstitusi atau dalam literatur ketatanegaraan lazim disebut *verfassungs-anderung.*[50]

---

[47] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan..., Op.Cit.,* hlm. 27-28.
[48] Dahlan Thaib, dkk., *Teori dan Hukum..., Op.Cit.,* hlm. 64.
[49] Jimly, *Pengantar..., Op.Cit.,* hlm. 142.
[50] *Ibid.*

Konstitusi yang “kaku” maupun “rigid” berawal dari paradigma yang berpandangan bahwa konstitusi merupakan hukum dasar tertinggi dan menjadi dasar bagi peraturang perundang-undangan di sebuah negara. Karenanya para penyusun undang-undang dasar menerapkan kriteria yang tidak mudah untuk mengubah konsitutusi, kecuali jika memang sungguh-sungguh dibutuhkan. Sedangkan konstitusi yang “fleksibel” atau “luwes” memiliki pijakan paradigma bahwa konstitusi selalu tertinggal dengan zaman. Karenanya kemudian penting untuk tidak mempersulit perubahan dan diberikan persyaratan yang longgar untuk merubah sebuah konstitusi.

Ahli yang mencoba mengeluarkan pendapat mengenai prosedur perubahan konstitusi salah satunya adalah C.F. Strong. Menurutnya, hal tersebut dibagi dalam empat macam, antara lain: dilakukan oleh pemegang kekuasaan legislatif, namun menurut pembatasan tertentu. Dilakukan oleh rakyat melalui referendum, dilakukan oleh sejumlah negara bagian (sistem federal) dan dilakukan oleh suatu lembaga negara khusus yang dibentuk untuk merubah konstitusi.[51]

Sedangkan menurut K.C. Wheare, mekanisme perubahan konstitusi juga terdiri dari empat macam cara, yakni kekuatan yang bersifat primer. Selain itu juga perubahan yang diatur dalam konstitusi (amandemen formal), penafsiran secara hukum dan kebiasaan-kebiasaan yang terdapat dalam bidang ketatanegaraan.[52] Setali tiga uang dengan Wheare, Kaselor sebagaimana dikutip Saldi Isra menentukan bahwa perubahan konstitusi melalui empat metode. Antara lain melalui *san primary forces, formal amandement*, *judicial interpretation* dan

[51] C.F. Strong, *Modern Political...,* hlm. 146-148.
[52] K.C. Wheare, *Modern Constitution,* hlm. 103-183.

melalui *usage atau confention*.[53] Namun begitu, metode menafsirkan yang dijadikan dasar perubahan konstitusi oleh para ahli tersebut bukanlah sesuatu ketentuan yang berdasarkan metode baku sebagaimana dipahami dalam keilmuan eksakta. Penafsiran hukum yang dimaksud bukan sebagai "penafsiran hukum" tetapi bertindak sebagai sebuah seni *interpretation is an art.* Hal tersebut terjadi dikarenakan penafsiran oleh hakim hanya memberikan pemaknaan baru atau tafsir baru terhadap pasal-pasal atau teks konstitusi tersebut.[54] Disinilah hakim dituntut untuk menggali nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah teks konstitusi, dan karenanya penting bagi seorang hakim untuk memiliki pemahaman tentang seni menginterpretasi.

Namun di atas semua itu, yang paling menentukan perlu atau tidaknya sebuah konstitusi diubah adalah konfigurasi kekuatan politik yang berkuasa pada suatu waktu tertentu. Seberapa rigid-nya sebuah konstitusi, tetapi jika *political will* masyarakat sudah menginginkan adanya perubahan konstitusi, maka konstitusi tersebut juga akan diubah. Begitu juga seberapa fleksibel-nya sebuah konstitusi, namun masyarakat tidak menginginkan perubahannya, maka hal tersebut tidak akan terwujud. Karenanya tidak salah jika kemudian Ni'matul Huda mengungkapkan bahwa faktor utama yang menentukan perubahan UUD adalah berbagai pembaharuan keadaan di masyarakat.[55] Keinginan masyarakat untuk melakukan demokratisasi, konkretisasi faham negara kesejahteraan, menyikapi

[53] Keterangan Saldi Isra dalam Sidang Perkara Nomor 51/PUU-XII/2014. Risalah sidang Perkara Nomor 50,51,53/PUU-XII/2014. Hlm. 26.
[54] *Ibid.*
[55] Ni'matul, *UUD..., Op.Cit...*, hlm. 201.

maraknya kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, menjadi "daya gedor" tersendiri untuk mengubah suatu UUD.

B. Teori Sistem Pemerintahan

Indonesia secara eksplisit menganut sistem *trias politica* dalam pemerintahannya. Hal ini bisa kita lihat dari pembagian kekuasaan negara pada tiga aspek, eksekutif, (Presiden), legislatif (DPR) dan yudikatif (MA). Namun begitu, Indonesia tidak mengikuti *trias politica* secara *an sich*, namun juga melakukan beberapa penambahan kelembagaan dengan tidak mengurangi esensi dari lembaga lainnya. Hal ini bisa dilihat dari adanya lembaga legislatif lain (MPR dan DPD), kekuasaan di bidang yudikatif tidak hanya berada dibawah kuasa MA, namun juga dikenal Mahkamah Konstitusi.

Berbicara mengenai sistem pemerintahan, otomatis membahas tentang bagaimana hubungan kekuasaan antar lembaga dalam satu wilayah negara.[56] Mahfud MD mengemukakan arti dari sistem pemerintahan, yakni cara berkerja dan berhubungan antara tiga poros kekuasaan.[57] Sementara itu Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa sistem pemerintahan berkaitan erat dengan pengertian *regeringsdaad*, yakni penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.[58]

---

[56] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 45 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Cet. Kedua. (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 17.

[57] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, edisi revisi (Jakarta: Rineka Cipta, 2000), hlm. 74.

[58] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Refomasi*, (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311.

Lazimnya dalam sistem pemerintahan, mengenal beberapa jenis, antara lain:

1. Sistem pemerintahan presidensial;
2. Sistem pemerintahan parlementer;
3. Sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.[59]

Konsekuensi memilih sistem pemerintahan tentu akan mendatangkan perbedaan mendasar yang dapat ditimbulkan. Pasca amandemen UUD 1945, Indonesia semakin mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Hal ini ditandai dengan pemilihan presiden secara langsung, setelah sebelumnya dipilih oleh lembaga legislatif (MPR). Walaupun begitu, sistem tersebut tidak menjadikan presiden bekerja secara mutlak dan absolut. Dalam UUD 1945, secara eksplisit pula dijelaskan bahwa presiden tidak dapat membubarkan DPR, persoalan pengajuan perundang-undangan juga tidak mutlak milik legislatif, melainkan harus disetujui juga oleh presiden. Hal ini mempertegas sistem presidensial dengan mekanisme *check and balances*, yang berarti bahwa hubungan satu lembaga dengan lembaga lain tidak bisa saling mengintervensi. Masing-masing sudah bekerja pada sistem kerja yang telah ditentukan oleh UUD 1945.[60]

Sebelum melangkah lebih jauh mengenai apa sebenarnya sistem pemerintahan yang dianut di Indonesia serta bagaimana prakteknya, ada baiknya pada awal pembahasan di sub-bab ini, Penulis akan menelaah satu persatu bagaimana bentuk dan praktek sistem pemerintahan tersebut.

---

[59] Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, cet. ke-3 (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011) hlm. 252.

[60] Lain hal sebelum dilakukan amandemen UUD 1945, Indonesia menjadikan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai lembaga tertinggi Negara yang kewenangannya antara lain, memilih, melantik dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden, menetapkan Garis Besar Haluan Negara, mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Berbicara mengenai sistem pemerintahan presidensial, kita tidak bisa untuk tidak mempelajari dari "ibu" sistem pemerintahan ini, yakni Amerika Serikat. Hal ini dikarenakan, Amerika Serikat merupakan negara yang pertama kali menerapkan sistem presidensial sebagai antitesa atas kekesalan mereka terhadap kuasa Raja George III.[61] Karenanya kemudian, Amerika lebih setuju dengan ide yang dikemukakan oleh Montesquieu soal pemisahan kekuasaan sehingga tidak ada kuasa yang dominan satu dari yang lain karena ketiganya dianyam dalam sistem *check and balances.* Tensi tinggi yang dapat diperoleh oleh sistem *check and balances* tersebut, ternyata juga ambigu untuk dijalankan. Maksudnya ialah, jika kekuatan partai politik mayoritas di lembaga legislatif berbeda dengan partai politik pemerintah, tentu akan dapat menyandera pemerintah. Sementara itu, jika partai mayoritas di parlemen sama dengan partai politik pendukung pemerintahan, hal tersebut menurut Saldi Isra dapat menciptakan pemerintahan otoriter.[62] Peluang otoritarianisme tersebut dikarenakan presiden tidak hanya bertindak sebagai kepala negara, namun juga sebagai kepala pemerintah.

Hal ini sesuai dengan karakteristik yang dikemukakan Jimly Asshiddiqie tentang sembilan karakter sistem pemerintahan presidensial, antara lain:

a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.
b. Presiden merupakan eksekutif tunggal. Hanya ada presiden dan wakil presiden saja.
c. Kepala pemerintahan bertindak juga sebagai kepala negara atau sebaliknya.

---

[61] Saldi Isra, *Pergeseran fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, cet. III, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013), hlm. 31.

[62] *Ibid.*, hlm. 37.

d. Presiden mengangkat menteri sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya.
e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif, begitu juga sebaliknya.
f. Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen.
g. Supremasi yang berlaku adalah supremasi konstitusi, pemerintahan eksekutif bertanggungjawab pada konstitusi.
h. Eksekutif bertanggung jawab langsung pada rakyat yang berdaulat.
i. Kekuasaan tersebar, tidak terpusat seperti sistem parlementer yang menitikberatkan pada parlemen.[63]

Hal tidak jauh berbeda juga diungkapkan Bagir Manan, menurutnya, sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif, yakni fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*).[64] Dengan demikian, Presiden tidak bertanggung jawab pada parlemen, namun langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung maupun oleh dewan pemilih. Bagi Bagir, karakteristik yang melekat dalam sistem pemerintahan presidensial adalah dilaksanakan dalam negara yang berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya, sistem presidensial).[65] Bagir kemudian menghadirkan contoh Amerika Serikat yang dianggapnya sebagai pencerminan sistem presidensial murni, yang cirinya adalah:

a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).
c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh parlemen.
d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh parlemen, dalam prakteknya dapat melalui pemilihan langsung oleh rakyat, maupun oleh badan pemilih.
e. Presiden memangku jabatan empat tahun, dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut. Dalam hal mengganti jabatan

[63] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok..., Op.Cit.,* hlm. 316.
[64] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* cet. III, edisi revisi (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm. 14.
[65] *Ibid.*

presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.

f. Presiden dapat diberhentikan dalam jabatan melalui *impeachment* karena alasan tersangkut pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat dan pelanggaran lainnya.[66]

Dari dialektika para ahli dalam disertasinya, Saldi Isra kemudian menyimpulkan bahwa yang menjadi karakter khas dari sistem pemerintahan presidensial adalah presiden memegang fungsi ganda, yakni sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.[67] Berkaitan dengannya, terdapat implikasi dari fungsi ganda-nya presiden dalam sistem pemerintahan presidensil, yakni presiden memengan kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya dapat memilih anggota kabinet secara mandiri, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan dalam kabinet. Hal ini kemudian ditegaskan oleh Arend Lijphart, bahwa keputusan penting dalam sistem pemerintahan presidensial dapat dilakukan secara mandiri oleh presiden dengan atau tanpa pertimbangan kabinetnya.[68]

2. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sama halnya dengan sistem pemerintahan presidensial, sebelum menelaah sistem pemerintahan parlementer ada baiknya secara sekilas kita melihat praktek penyelenggaraannya dari "ibu" sistem pemerintahan tersebut. Sejarah kemudian berbicara, bahwa negara yang pertama kali menerapkan sistem pemerintahan parlementer adalah negara Inggris. Hendarmin Ranadireksa sebagaimana dikutip Saldi Isra, mengemukakan bahwa genealogi sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris selama kurun ratusan

---

[66] *Ibid.,* hlm. 50.

[67] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi..., Op.Cit.,* hlm. 40.

[68] Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Goverment Forms and performance in Thirty-six Countries*, (London: Yale University Press, 1999), hlm. 118.

tahun.[69] Douglas V. Verney kemudian membagi perkembangan sistem pemerintahan parlementer di Inggris. Menurutnya, hal tersebut dibagi dalam tiga tahapan, *pertama,* pemerintahan dipimpin oleh seorang raja yang bertanggung jawab atas serluruh sistem politik dan sistem kenegaraan. *Kedua,* muncul sebuah majelis yang menentang hegemoni raja dan *ketiga,* majelis mengambil alih tanggung jawab atas pemerintahan dengan bertindak sebagai parlemen sehingga raja kehilangan sebagian besar kekuasaan tradisionalnya.[70]

Jika dalam sistem pemerintahan presidensial, pendulum rebutan lebih mengarah pada presiden, maka dalam pemerintahan parlementer lahan garap yang paling diincar adalah parlemen. karenanya kemudian, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena eksekutif hanya mungkin diperoleh ketika mendapatkan suara mayoritas dalam parlemen. Dalam sistem pemerintahan parlementer, antara eksekutif dan legislatif memiliki hubungan simbiosis mutualisme. Kabinet yang dibentuk oleh eksekutif, merupakan cerminan dari konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam legislatif yang mendukungnya dan menentukan hidup matinya kabinet (asas tanggung jawab menteri).[71]

Secara umum, menurut Mahfud MD ada beberapa ciri dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan parlementer, antara lain:

a. Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
b. Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
c. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.

---

[69] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi..., Op.Cit.,* hlm. 26.
[70] *Ibid.,* hlm. 27.
[71] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.,* 210.

d. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen, karenanya posisinya bergantung pada parlemen.[72]

Posisi "lemah" kabinet dalam sistem pemerintahan parlementer ini bila suatu saat dihujam oleh mosi tidak percaya oleh parlemen, kabinet memiliki sebuah *emergency exit* untuk melawannya. Hal tersebut dapat terjadi jika kabinet meminta kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Jika demikan yang terjadi, maka dalam tempo yang sesingkat-singkatnya, kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.

Tidak berbeda jauh dari Mahfud, Denny Indrayana sebagaimana dikutip oleh Abdul Ghoffar, kemudian juga menjabarkan beberapa karakteristik dari sistem parlementer, antara lain:

a. Kepala negara hanya berperan sebagai simbolis dan seremonial, pengaruh politiknya amat terbatas.
b. Cabang kekuasaan eksekutif dipimpin oleh perdana mentri atau kanselir (kasus Jerman), merupakan bagian dari parlemen, dipilih oarlemen dan setiap saat dapat diberhentikan oleh parlemen melalui mosi tidak percaya.
c. Parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.[73]

Berkaitan dengan itu, karakteristik paling mendasar dalam sistem pemerintahan parlementer adalah pemisahan antara jabatan kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of goverment*). Selain itu, Saldi Isra kemudian juga memberikan pamungkasnya dalam memberikan karakteristik dari sistem pemerintahan parlementer, yakni tingginya tingkat ketergantugnan

[72] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur..., Op.Cit.*, hlm. 74.
[73] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Predana Media, 2009), hlm. 55.

eksekutif pada dukungan parlemen.[74] Hal ini disebabkan oleh eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif, karenanya tidak salah kemudian parlemen menjadi pusat kuasa dalam sistem pemerintahan parlementer.

3. Sistem Pemerintahan Referendum

Jika kedua sistem pemerintahan yang sebelumnya dibahas setidaknya dilaksanakan oleh dua negara, ataupun dapat dikatan menjadi sistem pemerintahan yang "*mainstream*", maka sistem terakhir ini hanya diselenggarakan oleh satu negara. Swiss, merupakan penganut dari sistem pemerintahan ini, yang memiliki karakteristik pengawasan pemerintahan langsung oleh rakyat. Adapun mekanisme guna melakukan kontrol terhadap jalannya pemerintahanya adalah dengan cara referendum dan lewat usul inisiatif rakyat. Menurut Mahmuzar, yang dimaksud dengan referendum adalah suatu kegiatan politik yang dilakukan oleh rakyat untuk memberikan keputusan setuju atau menolak kebijakan yang dibuat oleh parlemen. hal ekstrem lain dalam sistem pemerintahan ini adalah rakyat memiliki hak untuk mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada parlemen atau pemerintah.[75] Sementara itu, menurut Ghoffar dalam sistem pemerintahan ini badan eksekutif merupakan bagian dari badan legislatif.[76] Dalam sistem ini, legislatif membentuk sebuah sub badan di dalam untuk melaksanakan tugas pemerintah dengan sistem pengawasan bertumpu langsung pada rakyat melalui referendum.

---

[74] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi..., Op.Cit.,* hlm. 30.
[75] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit.,* hlm. 42.
[76] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan..., Op.Cit.,* hlm. 56.

Referendum yang dimaksud ternyata tidak berbentuk tunggal, namun ada beberapa coraknya, *pertama,* referendum obligator (wajib). Dalam jenis ini, prakteknya adalah dengan meminta pendapat secara langsung pada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu RUU yang akan diundangkan. *Kedua,* referendum fakultatif (tidak wajib) yakni permintaan pendapat pada rakyat secara langusng tentang setuju atau tidaknya terhadap suatu UU yang sudah berlaku. Hal ini timbul dikarenakan ada segolongan masyarakat yang menggugatnya. *Ketiga,* referendum optatif, yakni meminta pendapat secara langsung pada rakyat tentang setuju atau tidaknya terhadap RUU pemerintahan federal atau pemerintah pusat di wilayah-wilayah negara bagian atau daerah otonom.[77]

Setelah membahas bagaimana corak khazanah sistem pemerintahan yang ada di dunia beserta sekelumit prakteknya, maka pada kesempatan ini ada baiknya penulis membahas bagaimana praktek dan bentuk sistem pemerintahan di Indonesia. Dari beberapa pelacakan literatur, penulis menemukan adanya usaha untuk menghadirkan sistem pemerintahan Indonesia sebelum dan setelah dilakukannya perubahan UUD 1945. Namun pada tulisan ini, Penulis hanya akan mengerucutkannya pada pembahasan sistem pemerintahan setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Hal ini agar tidak terlalu jauh dari judul pembahasan yang ada dalam penelitian ini, selain itu juga berguna untuk memfokuskan bidikan penulis untuk menganalisis putusan yang dimaksud dalam penelitian ini.

---

[77] Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan..., Op.Cit.,* hlm. 43.

Sistem pemerintahan Indonesia pasca dilakukannya perubahan UUD 1945 merupakan sistem presidensial. Hal ini tentu berbeda dengan sebelum perubahan UUD 1945, yang untuk menamainya saja, para ahli berbeda pendapat.[78] Hal ini tidak mengherankan, karena sebelum perubahan memang Indonesia terlihat dalam posisi "abu-abu".[79] Berkaitan dengan masa setelah perubahan UUD 1945, Mahmuzar memberikan pendapatnya, bahwa pasca perubahan UUD 1945, MPR berhasil memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Kriteria yang dihadirkannya adalah, *pertama,* dihapusnya beberapa ketentuan UUD 1945 yang terdapat unsur parlementernya.

Kedua, penegasan sistem pemerintahan presidensial seperti kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Ciri lain yaitu presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat diberhentikan dalam masa jabatannya. Keduanya hanya dapat dimintai pertanggung jawaban secara hukum dalam masa jabatannya apabila melakukan pelanggaran hukum berat, perbuatan tercela serta mengalami perubahan sehingga tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden/Wakil Presiden. Selanjutnya adalah para menteri merupakan pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada presiden. Terakhir adalah penentuan masa jabatan

[78] Padmo Wahyono menyebutnya dengan sistem MPR, Sri Soemantri memberi nama sistem campuran. Sementara itu Dahlan Thaib menggunakan istilah kuasi presidential, adapun Ismail Suny, Bagir Manan, Jimly Asshiddiqie, Mahfud MD menyebutnya dengan sistem pemerintahan presidensial. *Ibid.*, hlm. 132.

[79] Dikenalnya lembaga tertinggi negara, pemilihan presiden melalui MPR, menegaskan sistem pemerintahan kita sebelum melakukan perubahan UUD 1945 berada pada tahapan *Manzila baina manzilatain* (tempat di antara kedua tempat).

selama lima tahun, dan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.[80]

Namun demikian, Mahmuzar juga mencatat, bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, terdapat sebuah anomali, yakni adanya praktek yang lazim hadir dalam sebuah pemerintahan parlementer. Praktek yang dimaksudkan tersebut adalah dalam hal pembuatan UU yang jika lazimnya dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden tidak terlibat dalam pembuatan UU, baik membuat/merancang RUU, maupun pembahasan dalam parlemen.[81] Sementara di Indonesia, Presiden masih terlibat dalam proses pembuatan UU, antara lain berhak mengajukan RUU ke DPR, ikut juga membahas RUU tersebut bersama DPR. Kemudian setelah disetujui, RUU tersebut disahkan oleh Presiden dengan memberikan tanda tangan di UU tersebut.

Sejalan dengannya, Saldi Isra juga mengemukakan hal demikian. Saldi lebih eksploratif dalam mengelaborasi gejala penguatan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia, ia bahkan memberikan nama khusus dalam pelaksanaan tersebut, yakni purifikasi sistem presidensial.[82] Saldi menjelaskan bahwa ada enam ciri purifikasi yang dilakukan ketika melakukan perubahan UUD 1945. *Pertama,* mengubah proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dari pemilihan melalui MPR, menjadi secara langsung. *Kedua,* menentukan secara tegas periodisasi masa jabatan presiden dan wakil presiden. *Ketiga,* memperjelas syarat dan mekanisme pemberhentian presiden dan wakil presiden di tengah masa jabatan. *Keempat,* adalah presiden dilarang membubarkan DPR. *Kelima*,

[80] *Ibid.,* hlm. 134.
[81] *Ibid.,* hlm. 166.
[82] Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi..., Op.Cit.,* hlm. 63.

memperbaharui dan menata ulang eksistensi MPR dan terakhir adalah melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*).[83] Sebenarnya patut juga dipertanyakan mengapa Saldi kemudian memasukkan kategori terakhir sebagai purifikasi sistem presidensial. Karena pelembagaan mekanisme pengujian undang-undang sungguh tidak relevan jika dikaitkan dengan sistem pemrintahan presidensial.

Sementara itu, Miriam Budiardjo juga senada dengan kedua ahli tersebut, Miriam berpendapat, bahwa hasil amandemen memperkuat sistem presidensial. Hal ini dapat dilihat dari adanya pemilihan umum untuk memilih presiden/wakil presiden secara langsung oleh rakyat.[84] Implikasi dari pilpres langsung ini adalah sulitnya pemecatan (*impeachment*) presiden oleh MPR. Presiden tidak dapat dipecat karena masalah politik, namun hanya bisa dilakukan bila dianggap telah "melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya atau perbuatan tercela.."[85]

Dari dialektika yang dihadirkan oleh para ahli tersebut, maka penulis berkeyakinan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Berkaitan dengan tema penelitian ini, utamanya jika kita melihat adanya pemilihan langsung oleh rakyat untuk memilih presiden dan wakil presiden. Karenanya penting untuk kemudian dielaborasi bagaimana sesungguhnya sistem pemilu pada umumnya dan juga pemilihan presiden dalam konstitusi Indonesia.

---

[83] *Ibid.*
[84] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.cit.,* hlm. 314.
[85] *Ibid.*

C. Sistem Pemilu

Dalam sebuah negara demokrasi, sebuah pemilihan umum dianggap sebagai tolok ukur dari demokrasi tersebut. Pemilu bahkan dianggap sebagai ukuran dari tinggi rendahnya kualitas demokrasi bangsa yang bersangkutan. Tidak berhenti di situ, pemilu juga merupakan pilar pokok dalam sistem demokrasi. Tentunya juga pemilu yang dilahirkan dalam suasana kebatinan masyarakat yang tentram, terselenggara tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Hasil pemilihan umum yang diselengggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat yang ditumbuhsuburkan dalam sebuah negara mencerminkan peran serta partisipasi masyarakat. partisipasi masyarakat hendaknya terus ditingkatkan dalam sebuah penyelenggaraan pemilihan umum, hal ini penting karena bisa menjadi alat legitimasi dari pemerintahan yang berkuasa. Semakin sedikit masyarakat yang berpartisipasi, dapat menurunkan legitimasi pemimpin yang berkuasa. Sebaliknya juga berlaku demikian, semakin banyak partisipasi masyarakat dalam sebuah pemilihan umum, maka akan semakin *legitimate* pula pemerintahan yang bersangkutan.

Berkaitan dengan itu, pemilihan umum menjadi instrumen penting dalam kehidupan demokrasi, karenanya perlu diatur sebuah mekanisme konkret agar kanalisasi suara dari masyarakat mampu sampai pada hilirnya. Dalam literatur mengenai persoalan sistem pemilu, penulis menemukan berbagai macam corak yang mengatur tentang persoalan bagaimana sebuah pemilihan umum dapat terselenggara dengan baik. Namun dalam semua itu, ternyata sebuah sistem

pemilihan umum akan berbeda satu sama lain praktek pelaksanaannya di masing-masing negara.

Bintan R. Saragih mengungkapkan, ada dua sistem yang dapat digunakan dalam sebuah pemilihan umum, yakni sistem pemilhan mekanis dan sistem pemilihan organis.[86] Sistem pemilihan mekanis memiliki pandangan bahwa rakyat dipandang sebagai massa individu yang sama, yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.[87] Sistem ini lebih familiar dengan jargon *one man, one vote*, satu suara yang diberikan dalam kotak suara merupakan suara satu orang yang tidak dapat diwakilkan maupun mewakili siapapun kecuali dirinya. sistem ini dilaksanakan lintas faham, baik liberal, sosialis, maupun komunis, perbedaannya hanyalah dalam soal paradigma bagaimana masyarakat dalam sistem tersebut masing-masing.

Jika liberalis mengutamakan indvidu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai hubungan kompleks antarindividu yang bersifat kontraktual, maka sosialis maupun komunis menitikberatkan pada totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu dalam totalitas kolektif itu. Sebenarnya adalah hal yang *absurd* jika menempatkan sosialis dan komunis dalam sistem ini, jika individu tidaklah dianggap sebagai realitas pribadi *an sich*. Jika masih ada alasan untuk menidakbenarkan individu secara bebas menggunakan hak pilih pribadinya. Juga semakin *absurd* lagi jika kita telaah bahwa dalam sistem komunis, sistem partai-nya adalah partai tunggal. Bagaimana mungkin masyarakat bisa bebas menentukan haknya sementara tidak diberikan

[86] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988), hlm. 171.
[87] *Ibid.*, hlm. 173.

pilihan yang memadai, dalam arti masyarakat hanya di-*fait accompli* oleh sistem komunis.

Sistem kedua, yakni sistem organis menitikberatkan pada pandangan bahwa sejumlah individu-individu hidup bersama-sama dalam beraneka warna persekutuan hidup seperti genealogi (rumah tangga), teritorial, bahkan fungsional.[88] Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang memiliki kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme. Karenanya kemudian, persekutuan hidup itulah yang menjadi penyandang dan pengendali hak pilih.[89]

Implikasi dari pemilihan kedua sistem ini adalah jika dalam sistem pemilihan organis partai politik tidak perlu untuk dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan oleh setiap persekutuan hidup dalam lingkungannya masing-masing. Sedangkan dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politik memegang peranan yang cukup penting. Partai politik berfungsi untuk mengorganisasikan para pemilih dan memilih pemilih berdasarkan sistem *biparty* atau *multy party* menurut paham liberalisme dan sosialisme ataupun berdasarkan sistem partai tunggal menurut paham komunisme.[90]

Selain sistem organis dan mekanis tersebut, pembahasan mengenai sistem pemilu tidak pernah lepas dari sistem proporsional maupun distrik. Jika sistem proporsional menghendaki satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil, maka sistem distrik memilih satu wakil untuk satu daerah pemilihan. Disamping juga ada beberapa varian seperti *Block Vote, Alternative Vote,* sistem Dua Putaran atau

---

[88] Bintan R. Saragih, *Lembaga Perwakilan..., Loc. Cit.*
[89] Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok... Op.Cit.*, hlm. 759.
[90] *Ibid.*

Two Round System, sistem Paralel, *Limited Vote, Single Non-Transferable Vote, Mixed Member Proportional,* dan *Single Transferable Vote*. Menurut Miriam Budiardjo, tiga varian pertama lebih condong pada sistem distrik, sedangkan yang lain lebih dekat pada sistem proporsional atau semi proporsional.[91]

Sistem distrik, dapat dikatakan sebagai sistem pemilihan yang paling tua. Hal ini dikarenakan melalui sistem ini, pemilihan didasarkan atas kesatuan geografis, yang disebut "distrik". Dalam sistem ini, satu distrik menjadi bagian dari suatu wilayah dan dalam satu distrik tersebut hanyak berhak atas satu kursi. Dalam artian, hanya kontestan yang peroleh suara terbanyak saja yang akan terpilih (*winner takes all*). Suara yang mendukung calon lain dianggap hilang dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partainya di distrik lain.[92] sistem ini dipraktekkan di negara yang memiliki sistem dwi partai seperti inggris, dan Amerika. Dalam pelaksanaannya kemudian, sistem ini dianggap cukup efektif untuk menekan *budget* pemilihan umum, karena sifat laten sederhananya.

Bintan Saragih kemudian memberikan catatan tentang kebaikan dan kekurangan dari sistem distrik ini. Kebaikan sistem ini menurutnya adalah *pertama,* hubungan antara si pemilih dengan wakilnya menjadi dekat. Karenanya kemudian, partai-patrai politik tidak berani mencalonkan orang yang tidak populer dalam distrik tersebut. *Kedua,* sistem ini mendorong penyatuan partai-partai, karena calon yang terpilih hanya satu maka beberapa partai bergabung mencalonkan seorang yang lebih populer dan berbakat di antara mereka. *Ketiga,*

---

[91] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Loc.Cit.*
[92] *Ibid.*

lebih mudah untuk diorganisir pelaksanaanya dibanding sistem proporsional.[93] Adapun keburukannya adalah *pertama,* banyaknya suara yang terbuang, dan mengakibatkan calon terpilih memperoleh suara minoritas dari gabungan suara yang diperoleh calon yang tidak terpilih. *Kedua,* sistem ini menyulitkan partai dan golongan minoritas apalagi jika terpencar dalam berbagai distrik.[94] Hal ini kemudian ditambah oleh Miriam Budiardjo, yakni sistem distrik kurang efektif dalam masyarakat plural, karena terbagi dalam beberapa kelompok etnis, religius.[95]

Sementara itu sistem yang berhadapan *vis-a-vis* dengan sistem distrik adalah sistem proporsional atau lazim disebut sistem perwakilan berimbang.[96] Sistem ini menghendaki pemberian kursi dalam suatu pemilihan umum dibagi pada partai maupun golongan yang turut dalam pemilihan sesuai dengan imbangan suara yang diperolehnya dalam pemilihan yang bersangkutan. Dikarenakan luasnya wilayah suatu negara, sistem pemilihan ini membentuk daerah pemilihan yang terdiri dari wilayah negara tersebut. Jumlah kursi yang akan diperebutkan, dibagi ke dalam suatu daerah pemilihan, yang jumlahnya tidak boleh satu untuk satu daerah pemilihan, melainkan harus lebih dari satu. Inilah yang disebut *multi-member constituency,* dan pemenang harus lebih dari satu orang.[97]

Miriam Budiardjo kemudian menjelaskan berbagai keuntungan dan kelemahan sistem proporsional ini. keuntungan sistem proporsional ini adalah, *pertama,* sistem ini dianggap representatif dikarenakan jumlah kursi partai dalam

---

[93] Bintan, *Lembaga Perwakilan...,* hlm. 176.
[94] *Ibid.,* hlm. 177.
[95] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.,* hlm. 467.
[96] Bintan, *Lembaga Perwakilan..., Loc.Cit.*
[97] *Ibid.,* hlm. 178.

parlemen sesuai jumlah suara masyarakat yang diperoleh dalam pemilihan umum. *Kedua,* sistem ini lebih demokratis dikarenakan praktis tanpa distorsi. Maksudnya adalah tiadanya kesenjangan antara suara nasional dan jumlah kursi parlemen, tanpa ada suara yang hilang maupun terbuang. Implikasinya kemudian adalah, semua golongan masyarakat termasuk golongan minoritas, memperoleh peluang untuk menempatkan wakilnya dalam parlemen.[98]

Adapun yang menjadi kelemahan dari sistem proporsional ini adalah *pertama,* sistem ini semakin membuat fragmentasi antar partai semakin menajam. Karena sistem ini tidak mendorong penyatuan golongan maupun ideologi antar partai. *Kedua,* sistem ini menumbuhsuburkan fragmentasi partai. Ketika ada konflik dalam sebuah partai, anggotanya cenderung untuk memisiahkan diri dan mendirikan partai baru. Karenanya sistem ini kurang menggalang kekompakan dalam tubuh partai. *Ketiga,* sistem ini memperkuat kedudukan pada pimpinan partai melalui Sistem Daftar karena pimpinan partai menentukan daftar calon. *Keempat,* wakil yang terpilih memiliki hubungan yang renggang dengan konstituennya. Hal ini dikarenakan beberapa sebab, yakni wilayahnya yang luas, peran partai lebih besar ketimbang calon wakil dan berimplikasi pada calon wakil tersebut lebih memperhatikan kepentingan partai daripada kepentingan masyarakatnya. Terakhir yang paling berdampak sistemik pada pemerintahan atas pemilihan sistem pemilihan proporsional ini adalah karena banyak partai yang bersaing, otomatis sulit untuk memperoleh suara mayoritas (50% + satu) dalam parlemen. karenanya kemudian partai yang terbesar *like or dislike* harus

[98] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.,* hlm. 468.

melaksanakan koalisi dengan beberapa partai lain untuk memperoleh suara mayoritas tersebut.[99]

Namun terlepas dari semua itu, pendapat Janedri M. Gaffar mengenai sistem pemilu patut juga untuk ditampilkan. Menurutnya, sistem pemilu haruslah memperhatikan keanekaragaman Indonesia. bukan hanya aliran politik, etnis maupun agama, tetapi juga mempertimbangkan pluralitas wilayah baik populasi maupun sumber daya alam. Hal ini bertujuan agar semua keragaman dapat terwakili dan tidak menimbulkan kecemburuan yang mengancam integrasi nasional.[100]

Sebagaimana lazimnya negara yang menganut sistem presidensial, presiden dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum. Hal ini menjadi paradoks ketika UUD 1945 belum mengalami perubahan, yang pada saat itu pemilihan presiden dipilih oleh Lembaga Tertinggi Negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat. Jimly Asshiddiqie mengemukakan, berbagai negara memodifikasi sistem pemilihan presiden secara langsung. Amerika serikat melakukan pemilihan melalui Dewan Pemilih yang tidak bersifat permanen. Hal ini bertujuan untuk menyederhanakan prosedur pemilihan dan penghitungan.[101]

Berbagai telaahan literatur kemudian mengantarkan kita pada bagaimana mekanisme pemilihan kepala negara/ kepala pemerintahan. Dalam konteks Indonesia, yakni tentang pemilihan presiden. Kondisi kontemporer, memang konstitusi Indonesia mensyaratkan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. Karenanya kemudian, yang terpilih menjadi Presiden dan wakil Presiden

[99] Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar..., Op.Cit.,* hlm. 469.
[100] Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum... Loc.Cit.*
[101] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme..., Loc.Cit.*

haruslah merupakan calon yang memperoleh suara terbanyak. Namun demikian, Harun Alrasid menegaskan, jika pemilihan dengan suara terbanyak, maka perlu ditentukan kemudian, bagaimana jenis suara terbanyak yang dimaksud. Harun kemudian menyebutkan tiga jenis suara terbanyak, *pertama,* suara terbanyak relatif, yakni jika seorang calon mendapat suara lebih banyak dari setiap calon lain tanpa harus mencapai jumlah suara minimal tertentu. *Kedua,* suara terbanyak mutlak, yakni minimal harus mendapatkan suara "setengah tambah satu". *Ketiga,* suara terbanyak khusus (*gequalificeerde maeerderheid*), yakni minimal harus mendapat suara 2/3 x atau 3/4 x atau 4/5 x.[102]

Jika ditilik dari pendapat Harun Alrasid di atas, maka penulis mengambil simpulan bahwa sistem pemilihan umum presiden Indonesia saat ini menganut sistem suara terbanyak khusus. Hal ini dapat dilihat dari konstruksi hukum yang terwujud dalam pasal-pasal yang tertera dalam UUD 1945 maupun UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. UUD 1945 mengatur secara tegas tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, yang dirangkum dalam Pasal 6A UUD 1945, yang berbunyi:

> (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
> (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
> (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

[102] Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden,* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 25. "x" yang dimaksud adalah jumlah anggota yang harus sesudah tercapai quorum.

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langusng dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.

Regulasi dalam konstitusi ini, ternyata juga diikuti dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih tersebut diatur dalam Pasal 159, yang berbunyi:

(1) Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleeh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.
(2) Dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
(3) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh 2 (dua) Pasangan Calon, kedua Pasangan Calon tersebut dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
(4) Dalam hal perolehan suara terbanyak dengan jumlah yang sama diperoleh oleh tiga (tiga) Pasangan Calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.
(5) Dalam hal perolehan suara terbanyak kedua dengan jumlah yang sama diperoleh oleh lebih dari 1 (satu) Pasangan Calon, penentuannya dilakukan berdasarkan persebaran wilayah perolehan suara yang lebih luas secara berjenjang.

Jika kita membaca secara keseluruhan isi Pasal 6A UUD 1945 maupun UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 159 ini, maka kita dapat mengambil simpulan bahwa Indonesia memilih sistem suara terbanyak khusus. Maksudnya adalah ada sebuah persyaratan yang harus

dipenuhi selain setengah plus satu, yakni tersebar di setengah jumlah provinsi yang ada di Indonesia. Pemilihan presiden dengan mensyaratkan persebaran dukungan, menurut Jimly merupakan hal yang mendasar, karena untuk mengakomodasi persebaran penduduk Indonesia yang tidak merata. Jimly kemudian mencontohkan bahwa seorang bisa saja terpilih menjadi Presiden karena populer di Provinsi Jawa Timur dan Jawa Tengah, namun di luar kedua daerah tersebut tidak terlalu disukai.[103]

Jika terjadi hal demikian, maka akan berbahaya bagi integrasi Indonesia di masa yang akan datang. Oleh karenanya kemudian, syarat persebaran dukungan dalam pemilihan presiden menjadi hal yang niscaya. Karena di samping masyarakat Indonesia merupakan negara yang sangat majemuk secara kultur, juga majemuk dalam hal persebaran populasi. Berkaitan dengan persyaratan persebaran dukungan yang diungkap para ahli tersebut, Indonesia juga sedari awal menyadari realitas majemuk masyarakat nusantara. Tidak hanya dari segi kultur, budaya, ekonomi, namun juga persebaran penduduk. Karenanya kemudian Pasal 6A ayat (3) memberikan prinsip dasar bagi keterpilihan Presiden dalam sebuah pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yakni persebaran jumlah dukungan.[104]

---

[103] *Ibid.*

[104] Persyaratan ini mirip dengan persyaratan dalam pemilihan langsung di Nigeria. Perbedaannya adalah di Nigeria selain harus mendapatkan dukungan 50 persen, kandidat dinyatakan sebagai pemenang dalam putara pertama apabila meraih minimal 30 persen suara pada sekurang-kurangnya di 2/3 dari jumlah provinsi yang ada. Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi...*, *Op.Cit.*, hlm. 65.

D. Teori Pengujian Peraturan Perundang-Undangan

Diktum Lord Acton yang menyatakan *Power tends to corrupt, absolute power, corrupt absolutely* menjadi "*warning*" bagi praktek penyelenggaraan pemerintahan kontemporer. Lord Acton sedari dulu memperingatkan bahwa kekuasaan yang bertumpu pada satu tempat akan rentan untuk disalahgunakan. Karenanya kemudian, Jimly Asshiddiqie menandaskan bahwa mekanisme pengujian hukum ini adalah salah satu cara negara hukum modern untuk mengendalikan dan mengimbangi kecenderungan kuasa yang bertumpuk dalam satu tempat.[105]

Gagasan menguji peraturan perundang-undangan tidak dapat dipandang secara *an sich*. Artinya adalah, gagasan ini haruslah dipandang sebagai salah satu mekanisme *check and balances* dalam sebuah sistem pemerintahan modern. memang benar bahwa parlemen memiliki otoritas untuk membuat peraturan perundang-undangan karena dinisbatkan mewakili rakyat. Karenanya, undang-undang tersebut dapat dikatakan telah mencerminkan kehendak mayoritas rakyat yang berdaulat. Namun begitu, undang-undang tersebut tidaklah dapat dikatakan telah mencerminkan kehendak seluruh rakyat, karena hakikatnya adalah pencerminan seluruh kehendak rakyat ada dalam Undang-Undang Dasar. Karenanya kemudian, jika undang-undang tersebut terbukti menyalahi ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, maka hakim dapat menyatakan undang-undang tersebut tidak mengikat untuk umum melalui mekanisme

[105] Jimly Asshiddiqie, *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara,* Cet. II. (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 2

pengujian konstitusional.[106] Dengan begitu, doktrin yang menempatkan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar tertinggi dalam sebuah negara bukanlah sebuah isapan jempol semata.

Penempatan UUD sebagai dasar hukum tertinggi, sudah diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam teori jenjang norma hukumnya, yang menegaskan bahwa norma itu berjenjang dan norma yang di atas merupakan sumber bagi norma dibawahnya, sehingga norma yang di bawah tidak boleh bertentangan dengan norma di atasnya.[107] Secara eksplisit, Kelsen mengungkapkan bahwa setiap norma hukum yang lebih tinggi, merupakan sumber dari norma hukum yang dibawahnya. Konstitusi, merupakan sumber dari undang-undang, begitu juga undang-undang menjadi dasar hukum dari putusan pengadilan. Hal ini kemudian dikonstruksi secara lebih tegas oleh Hans Nawiasky, murid Hans Kelsen yang mengembangkannya menjadi beberapa terminologi. Norma hukum tertinggi disebut *staatsfundamental norm*, di bawahnya ada *grundgesetze*, selanjutnya ada *formel gesetz, verordnungen* dan *autonome satzungen*.[108]

Ahli hukum tata negara asal Indonesia, Moh. Mahfud MD mengungkapkan pentingnya gagasan pengujian peraturan perundang-undangan, dalam diktum "hukum adalah produk politik", justru undang-undang rentan bertentangan dengan UUD atau konstitusi. Hal ini dikarenakan Pemerintah dan DPR, merupakan lembaga politik yang menjadikan kentalnya nuansa politis dalam pembuatan UU.

---

[106] *Ibid.*, hlm. 45.

[107] Hans kelsen, *General Theory..., Op.Cit.*, hlm. 189.

[108] Tim Penyusun Buku, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 6.

Selain itu Mahfud juga mengungkapkan bahwa dalam kekuasaan eksekutif dan legislatif, seringkali diisi oleh orang-orang non hukum, dan kurang mengerti logika hukum, karenanya amat mungkin undang-undang tersebut bertentangan dengan konstitusi.[109]

Secara umum, dalam sebuah sistem hukum positif sebenarnya tidak ada yang secara khusus mengatur tata peraturan perundang-undangan. Jika ada, pengaturannya hanya sebatas deklarasi yang menyebut misalnya "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya".[110] Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apabila terjadi demikian, maka peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tersebut dapat dituntut untuk dibatalkan, bahkan lebih jauh lagi, ia dapat dibatalkan demi hukum.

Bagir Manan sebagaimana dikutip Ni'matul Huda mengungkapkan bahwa guna menjaga agar kaidah-kaidah konstitusi termuat dalam Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan konstitusional tidak dilanggar, maka perlu ada badan serta tata cara mengawasinya. Dari khazanah yang ada berkaitan dengan hal tersebut, Bagir menghadirkan ada tiga kategori besar pengujian perundang-undangan dan administrasi negara. *Pertama*, pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), *kedua*, Pengujian oleh badan yang sifatnya politik

---

[109] Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi,* (Jakarta: LP3ES, 2006) hlm. 130.

[110] Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review,* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 48.

(*polical review*), dan *ketiga*, pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara (*administrative review*).[111]

Bagi sebagian ahli, kasus Marbury vs Madison di Amerika serikat dijadikan tonggak bersejarah bagi perkembangan pengujian perundang-undangan kontemporer. Tuntutan Marbury kepada Mahkamah Agung Federal berdasarkan kewenangannya adalah, memerintahkan Pemerintah untuk melaksanakan tugas yang dikenal sebagai '*writ of mandamus'* guna menyerahkan surat-surat pengangkatan Marbury sebagai hakim perdamaian (*justice of peace*) sesuai dengan ketentuan dalam *Judiciary Act 1789*. Tahun 1803 Mahkamah Agung Federal Amerika Serikat yang diketuai oleh John Marshall, menjatuhkan putusan dalam perkara tersebut, di dalam pertimbangan hukumnya, ia tidak membenarkan gugatan penggugat yang didasarkan kepada *Judiciary Act* 1789, karena ketentuan *Judiciary Act* 1789 itu sendiri bertentangan dengan *Article* III *Section* 2 Konstitusi Amerika Serikat. Dengan demikian menurut Marshal, *Judiciary Act* 1789 itu bertentangan dengan konstitusi Amerika Serikat.

Dalam mengadili gugatan tersebut, Mahkamah Agung Federal Amerika Serikat melakukan penafsiran atas Konstitusi Amerika Serikat, karena di dalam konstitusi tersebut tidak ada ketentuan mengenai pengujian undang-undang terhadap Konstitusi Amerika Serikat. Alasan-alasan yang dikemukakan oleh John Marshall dalam melakukan pengujian, yakni pengujian oleh lembaga yudikatif yang dipimpinnya adalah: *pertama,* hakim bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi sehingga jika ada undang-undang yang bertentangan dengannya maka

[111] Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 124.

hakim harus berani membatalkannya; *kedua*, konstitusi adalah *the supreme law of the land*, sehingga harus ada lembaga pengujian terhadap peraturan di bawahnya agar konstitusi itu tidak diselewengkan; *ketiga*, hakim tak boleh menolak mengadili perkara, sehingga kalau ada yang memohon uji materi, hakim harus melakukannya.

Hal ini kemudian yang memancing berbagai reaksi dari negara lain bahkan sampai ke dataran eropa. Bahkan Jimly menyimpulkan, gagasan kedaulatan rakyat yang bergelora di Prancis, mulai goyah dengan gagasan supremasi konstitusi ini.[112] Akhir abad 19, George Jellinek, ahli hukum Austria, mengusulkan agar Mahkamah Agung menambahkan kewenangan untuk "*judicial review*" seperti yang dilakukan oleh John Marshall tersebut. Hal inilah kemudian mendorong Hans Kelsen untuk membentuk mahkamah yang berdiri sendiri di luar Mahkamah Agung Federal Austria guna menangani persoalan pengujian perundang-undangan.[113]

Namun sebenarnya penulis melihat ada pendapat baru yang dapat diajukan sebagai awal mula gagasan pengujian perundang-undangan. Tentunya tidak secara praktek pelaksanaan, melainkan dari prinsip-prinsip maupun semangat yang melingkupi gagasan tersebut. Maksud Penulis adalah prinsip yang terdapat dalam dalam Qs. An-Nisaa [4]: 59, yang berbunyi:

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُوٓاْ أَطِيعُواْ ٱللَّهَ وَأَطِيعُواْ ٱلرَّسُولَ وَأُوْلِى ٱلْأَمْرِ مِنكُمْ ۖ

[112] *Ibid.*, hlm. 22.
[113] *Ibid.*, hlm. 24.

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan *ulil amri* di antara kamu.”

Dalam ayat ini kita dapat melihat ada jenjang yang diatur dalam pemenuhan ketaatan yang harus dilakukan oleh orang-orang beriman. Awalnya orang-orang beriman diperintahkan untuk menaati Allah, yang memang menjadi otoritas mutlak dalam beragama. Kemudian diperintah untuk menaati Rasul, yang dinisbatkan sebagai penyampai Risalah dari Allah. Untuk selanjutnya diperintahkan menaati para *ulil amri* yang hidup di zaman masing-masing.

Selain dari ayat Qur’an, dalam sebuah dialog antara Nabi Muhammad bersama seorang sahabat bernama Muadz Bin Jabal yang diriwayatkan oleh Abu Dawud, juga semakin menguatkan adanya jenjang dalam aturan hukum Islam. Pada saat itu, sebelum berangkat ke tempat tugasnya sebagai Gubernur Yaman, Rasulullah bertanya kepada Muadz. “Wahai Muadz, bagaimana atau dengan apakah kamu akan memecahkan persoalan agama?” Muadz menjawab, “Aku akan merujuk kepada Kitab Allah.” Rasulullah SAW kemudian bertanya lagi, “Andaikan kamu tidak mendapatkan jawabannya dalam Kitab Allah?” Muadz menjawab, “Aku akan mencari jawabannya di dalam sunah Rasul-Nya.” Rasulullah SAW bertanya lagi, “Andaikan kamu juga tidak menemukan jawabannya di dalam sunah Rasul-Nya?” Dengan tegas Muadz menjawab, “Aku akan berijtihad dengan pendapatku sendiri.”[114]

Dari dialog ini, kita sekilas dapat menyimpulkan beberapa jenjang yang telah dibangun dari hasil dialektika kehidupan di Madinah pada saat Nabi menjadi

[114] Sunan Abu Dawud, (Beirut: Dal al Risalah al ‘alamiyah, 209), Juz III/303.

pemimpin politiknya. Jenjang yang diungkapkan oleh Muadz semakin mengonfirmasi dari Qs. An-Nisa [4]: 59 tersebut di atas. Jenjang pertama melalui Al-Qur'an, yang merupakan firman Allah dalam bentuk kitab yang dikodifikasikan. Selanjutnya adalah Sunnah Rasul yang diyakini menjadi utusan dan sekaligus penyempurna ajaran yang diturunkan Allah, dan selajutnya menggunakan ijtihad. Inilah yang menurut Iqbal menjadi ciri khas yang dimiliki ajaran Islam, yakni sebuah sifat dinamis.[115] Artinya Islam tidak melulu menyandarkan pada Qur'an dan Sunnah, karena sejatinya perkembangan masyarakat amat dinamis, sehingga dibutuhkan upaya untuk menjembatani antara dinamisasi masyarakat dengan norma-norma yang terdapat dalam Qur'an maupun sunnah. Ijtihad merupakan jembatan emas yang diberikan ajaran Islam untuk menjawab persoalan zaman dengan tidak keluar dari prinsip-prinsip yang telah dianjurkan dalam Qur'an dan Sunnah.

Dari pelacakan tersebut, terdapat perkembangan gagasan pengujian perundang-undangan, memang ayat Qur'an dan hadits diatas tidak dikategorikan mekanisme, tetapi setidaknya dapat dijadikan prinsip dasar dalam praktek pengujian peraturan perundang-undangan. Karenanya kemudian, dalam tesis ini Penulis mengajukan bahwa jauh sebelum kasus Marbury vs. Madison, Qur'an dan dialektika yang terjadi antara Rasul dan sahabat juga dapat dijadikan inspirasi hierarki pengujian peraturan perundang-undangan. Adalah tugas dari penelitian selanjutnya untuk menteorisasi jenjang pengujian hukum yang terdapat dalam

[115] Moh. Iqbal, *The Reconstruction of Religious Thought in Islam*, (Lahore: Ashraf, 1982). Baca juga Robert D. Lee, *Overcoming Tradition and Modernity: The Search for Islamic Authenticity*, Terj. Ahmad Baiquni, Mencari Islam Autentik: Dari Nalar Puitis Iqbal sampai Nalar Kritis Arkoun. (Bandung: Mizan, 2000).

Qur'an dan hadits ini untuk dapat dijadikan sebagai "prinsip awal" gagasan pengujian peraturan perundang-undangan kontemporer.

Setelah membahas tentang gagasan awal pengujian peraturan perundang-undangan, pada sub-bab kali ini penulis akan memfokuskan pembahasan pada bagaimana hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia untuk kemudian menelaah bagaimana mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

1. Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia

Sepanjang sejarah pendirian Republik Indonesia, penulis mencermati, Negara telah berulang kali melakukan-meminjam istilah Ni'matul Huda- "Evolusi" tata urutan Peraturan Perundang-Undangan.[116] Pertama kali tertib urutan perundang-undangan diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang sumber tertib hukum Republik Indonesia dan tata urutan perundang-undangan Republik Indonesia, yang urutannya adalah:[117]

a. UUD 1945;
b. Ketetapan MPRS/MPR;
c. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan Pemerintah;
e. Keputusan Presiden;
f. Peraturan-peraturan pelaksanaan lainnya seperti:
   Peraturan Mentri,
   Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Seiring dengan lahirnya gelombang reformasi di tahun 1998, tata urutan perundang-undangan produk orde baru tersebut diganti oleh MPR dengan

[116] Istilah ini diungkapkan Ni'matul untuk menggambarkan perubahan urutan perundang-undangan Republik Indonesia dari masa ke masa.

[117] Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

mengeluarkan Ketetapan MPR No. III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan, yang mengatur urutannya sebagai berikut:[118]

a. UUD 1945;
b. Ketetapan MPR;
c. UU;
d. Peraturan pemerintah Pengganti UU (Perpu);
e. Peraturan Pemerintah;
f. Keputusan Presiden;
g. Peraturan Daerah;

Jika tata urutan peraturan perundang-undangan sebelumnya diatur dalam ketetapan MPR, maka pada tahun 2004, pemerintah menempatkannya dalam UU, hal ini ditandai dengan dikeluarkannya UU No. 10 tahun 2004 tentang tata urutan perundang-undangan yang jenjangnya adalah:[119]

a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
c. Peraturan Pemerintah;
d. Peraturan Daerah, yang meliputi:
   Perda Provinsi
   Perda Kabupaten/Kota
   Perdes/Peraturan yang setingkat

Perkembangan kontemporer mengenai "evolusi" peraturan perundang-undangan Republik Indonesia diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011, yang mengatur urutan sebagai berikut:[120]

a. UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
d. Peraturan pemerintah;
e. Peraturan Presiden;
f. Peraturan Daerah Provinsi;

---

[118] Ketetapan Majelis Permusyawaratan rakyat republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.
[119] Pasal 7 Ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2004.
[120] Pasal 7 Ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011.

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

2. Mekanisme Pengujian Peraturan perundang-undangan

Guna menjaga agar kaidah yang tercantum dalam konstitusi bisa dilaksanakan dalam Undang-undang atau peraturan dibawahnya, perlu diadakan badan maupun tata cara untuk mengawasinya. Dalam berbagai literatur ketatanegaraan, persoalan ini lazim disebut sebagai hak menguji (*toetsingrecht*). Fatmawati kemudian mengeksplor pengertian ini, yang jika diatrikan tanpa memandang sistem hukum yang digunakan, *toetsingrecht* berarti hak menguji. Sedangkan di Indonesia, seringkali menggunakan *judicial review* yang merujuk *toetsingrecht* tersebut, Padahal keduanya tidaklah sama, karena perbedaanya adalah jika *judicial review* yang melakukannya adalah lembaga pengadilan.[121]

Pada sisi lain, dalam praktek ketatanegaraan terdapat juga istilah lain, yakni *constitutional review*. Jimly Asshiddiqie perbedaan antara *constitutional review* dengan *judicial review*. Istilah pertama merujuk pada pengujian konstitusionalitas sebuah peraturan kepada UUD, dilakukan oleh lembaga selain hakim atau pengadilan maupun lembaga mana yang ditunjuk oleh UUD.[122] Sedangkan istilah kedua merujuk pada legalitas peraturan di bawah UU terhadap UU, dilakukan oleh lembaga pengadilan atau *judicial*. Jimly kemudian memberikan simpulan bahwa *judicial review* lebih luas dari *constitutional review*, hal ini dikarenakan objek yang diujinya tidak terbatas pada UU, tetapi juga peraturan perundang-undangan di bawah UU.[123] Namun dari segi kelembagaannya, *judicial review*

[121] Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki hakim dalam Sistem Hukum Indonesia*. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hlm. 5.
[122] Jimly, *Model-Model..., Op.Cit.*, hlm. 3
[123] *Ibid.*, hlm. 4

dapat dikatakan lebih sempit daripada *constitutional review*, hal ini dikarenakan yang berhak melaksanakannya hanya lembaga *judicial*/hakim.[124]

Fatmawati mengungkapkan bahwa untuk mengartikan definisi *judicial review* haruslah terlebih dahulu melihat sistem apa yang dianut oleh negara tersebut. Hal ini kemudian yang berpengaruh pada pelembagaan peadilan khusus untuk menangani penujian perudang-undangan. Pada negara-negara *common law system*, pengujian dilakukan secara desentralisasi, yang memberikan wewenang pada hakim untuk menangani kasus konkret yang dihadapinya pada tiap pengadilan.[125]

Sri Soemantri kemudian membagi hak uji tersebut ke dalam dua bagian, yakni hak uji material dan hak uji formil. Istilah pertama ditujukan untuk memberikan penilaian mengenai isi peraturan perundang-undangan apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Istilah kedua berkaitan dengan tata cara pembentukan suatu UU, sesuai tidaknya dengan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.[126] Pada prakteknya kemudian, berbagai negara menggunakan cara berbeda untuk mengejawantahkan *toetsingrecht* tersebut. Terdapat negara yang menyerahkan kewenangan tersebut pada salah satu atau semua badan peradilan. Terdapat juga beberapa negara yang memberikan kewenangan tersebut pada peradilan khusus seperti Jerman yang mendirikan Mahkamah Konstitusi. Negara lain seperti Perancis yang menyerahkan kewenangan tersebut pada *Conseil d'Etat* yang menguji peraturan yang dikeluarkan Eksekutif dan tindakan administratif apakah sesuai dengan

[124] *Ibid.*
[125] Fatmawati, *Hak Menguji..., Op.Cit.*, hlm. 10.
[126] Sri Soemantri, *Hak Uji Material di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 6

undang-undang atau prinsip dasar dalam konstitusi dan deklarasi hak-hak dasar manusia.[127]

Mengenai mekanisme pengujian perundang-undangan di Indonesia, semenjak reformasi, kita telah mendirikan sebuah badan peradilan khusus yang bertugas untuk menjalankan fungsi *toetsingrecht*. Adalah Mahkamah Konstitusi yang merupakan "anak kandung" reformasi, bertujuan untuk menguji peraturan perundang-undangan. Namun pengujian ini tidak hanya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, namun dibagi dengan Mahkamah Agung. Perbedaan Keduanya adalah jika Mahkamah Agung menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, sedangkan Mahkamah Konstitusi menguji Undang-Undang dengan menjadikan konstitusi sebagai batu ujinya.[128]

Pembagian "dua kamar" dalam fungsi pengujian peraturan perundang-undangan ini ditanggapi skeptis oleh Jimly. Sebagaimana diungkap Ni'matul Huda, pemencaran fungsi *toetsingrecht* Indonesia saat ini tidaklah ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara keduanya.[129] Masih menurut Jimly, pembentukan Mahkamah Konstitusi perlu dilakukan karena bangsa kita melakukan perubahan mendasar atas UUD 1945. Dalam rangka Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsikan prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, yaitu antara lain prinsip pemisahan kekuasaan dan '*checks and balances'* sebagai

[127] *Ibid.*, hlm. 16.
[128] Pasal 24C (1) UUD 1945
[129] Ni'matul, *Negara Hukum..., Op.Cit.*, hlm. 123.

penggganti sistem supremasi parlemen yang berlaku sebelumnya.[130] Sebagai akibat perubahan tersebut, maka diperlukan adanya mekanisme untuk memutus sengketa kewenangan yang mungkin terjadi antar lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan yang satu sama lain bersifat sederajat yang kewenangannya ditentukan dalam UUD. Perlu dilembagakan adanya peranan hukum dan hakim yang dapat mengontrol proses dan produk keputusan-keputusan politik yang hanya mendasarkan diri pada prinsip *'the rule of majority'*.

Dalam beracara di Mahkamah Konstitusi, ada beberapa pihak yang diberikan hak untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang, antara lain: *Pertama,* perorangan atau kelompok warga negara. *kedua*, kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup yang sesuai dengan perkembangan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang. *Ketiga*, badan hukum privat atau badan hukum publik, *keempat* lembaga negara.[131] Namun demikian, dalam mengajukan pengujian perundang-undangan, keempat subjek hukum tersebut harus membuktikan dirinya mempunyai hak atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang maupun ketentuan dari undang-undang yang bersangkutan. Sehingga dengan itu ia memohon agar undang-undang maupun bagian dari undang-undang tersebut dinyatakan tidak mengikat untuk umum.[132]

---

[130] Jimly Asshiddiqie, *Kedudukan MK*, diakses dari www.jimly.com/makalah/namafile/23/KEDUDUKAN_**MK**.doc diunduh tanggal 28/01/2014.

[131] Pasal 51 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Pasal 3-5 Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

[132] Jimly, *Pengantar Ilmu..., Op.Cit.,* hlm. 335.

Berkaitan dengan itu, berdasarkan "jurisprudensi" Mahkamah Konstitusi, untuk mengukur kerugian konstitusional yang ditimbulkan karena berlakunya sebuah undang-undang, maka perlu memenuhi 5 syarat, antara lain: *pertama*, adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945. *Kedua*, bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji. *Ketiga*, kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidak-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. *Keempat*, adanya hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji. *Kelima*, adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak terjadi lagi.[133]

[133] *Ibid.*

BAB III

ANALISIS HUKUM TERHADAP PUTUSAN MK RI No. 50/PUU-XII/2014 TENTANG PENGUJIAN UU No. 42 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM PEMILIHAN PRESIDEN TERHADAP UUD 1945

Konfigurasi politik dalam tiap pemilu selalu mengalami fluktuasi yang tidak bisa diprediksi. Sebagaimana jamak diketahui, bahwa politik merupakan seni untuk menguasai, termasuk juga mempengaruhi seseorang. Karenanya politik acapkali dapat berlaku cair seperti air, namun kadang dapat juga berlaku kaku dan keras layaknya batu. Hal inilah kemudian yang menginspirasi Mahfud MD dalam disertasinya yang menelurkan kalimat sakral, "hukum adalah produk politik". Kalimat ini tidak turun dari langit, namun berdasarkan penelitian dengan menggunakan kaidah-kaidah keilmuan yang dapat dipertanggungjawabkan. Mahfud mengungkapkan hal demikian karena meneliti bagaimana pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter produk hukum. Hasilnya adalah memang perbedaan karater sebuah rezim pemerintahan, akan berbanding lurus dengan karakter produk hukum yang diciptakan.[134]

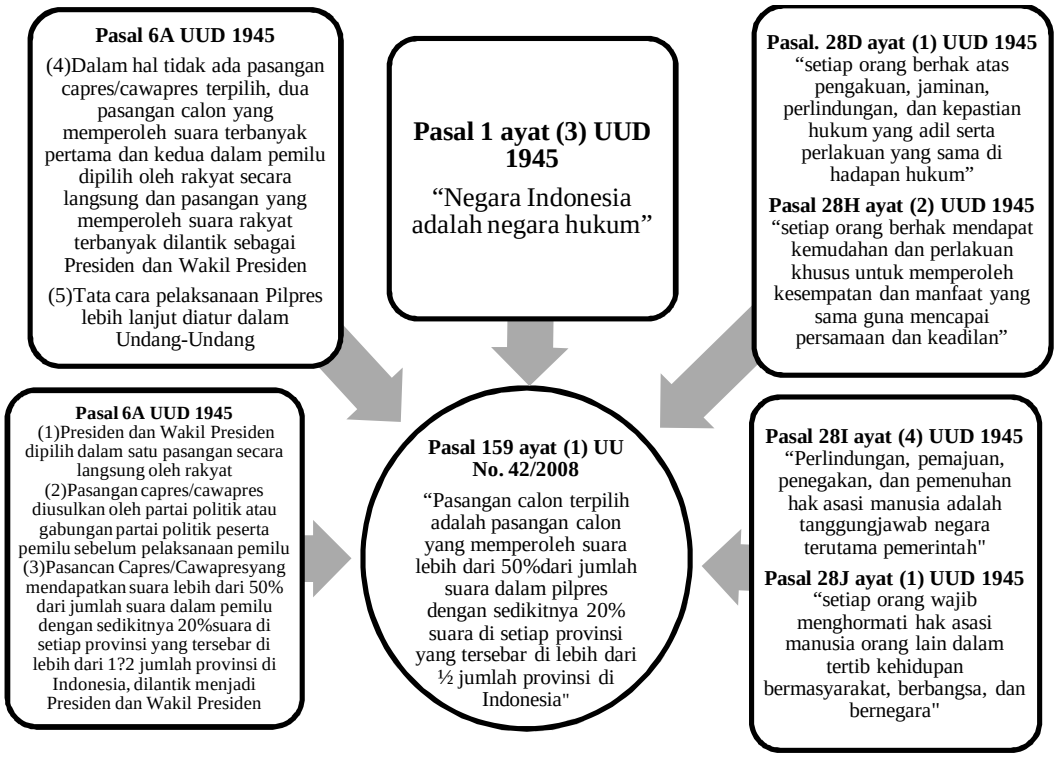
Berkaitan dengannya, untuk dapat lebih objektif dalam melihat aturan, terlebih dahulu harus melihat konstruksi apa sebenarnya yang terjadi ketika para legislator membangun sebuah aturan. Hal ini dikarenakan setiap zaman pasti memiliki corak tertentu yang kemudian akan berpengaruh pada bagaimana karakter produk hukum yang bersangkutan. Namun sebelum membahas hal ini secara lebih lanjut, berikut akan penulis paparkan apa alasan para Pemohon untuk

[134] Baca Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, cet. III, edisi revisi, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).

menguji konstitusionalitas Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945 yang menjadi salah satu fokus pembahasan dalam penelitian ini.

A. Alasan Pemohon mengajukan Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Pada dasarnya, pemohon melakukan pengujian konstitusionalitas Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi: "*Pasangan Calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia*". Ketentuan ini kemudian dihadapkan secara diametral dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 6A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (4), Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.



Gambar 1. Pasal yang Dijadikan Batu Uji Untuk Menguji Ketentuan dalam Pasal 159 Ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, Pemilihan Presiden diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 159 UU No. 42 Tahun 2008 tersebut merupakan prosedur keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum. Utamanya dalam Pasal 159 ayat (1) dan ayat (2) UU No.42 Tahun 2008, keduanya merupakan duplikasi dari ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Secara lengkap, semua ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut:

Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.	**Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008** Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.
Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langusng dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.	**Pasal 159 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008** Dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Tabel 1. Homofon Pasal 159 ayat (1) dan (2) UU No. 42 Tahun 2008 dengan Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Pemohon kemudian menyadari bahwa konstruksi hukum yang dibangun dalam perspektif Pemilu Presiden dan Wakil Presiden didasarkan oleh, *pertama*, sebaran jumlah penduduk yang tidak merata antara di provinsi pulau Jawa dan luar Jawa, demikian juga antar provinsi di pulau Jawa. *Kedua*, konsekuensi apabila Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 tidak dapat dipenuhi perolehan suara Pasangan Calon, maka harus dibuat alternatif prosedurnya yang diatur dalam materi Pasal 6A ayat (4) UUD 1945. Kemudian yang menjadi titik permasalahan yang diajukan pemohon adalah, dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 tidak dinyatakan secara eksplisit jumlah Pasangan Calon. Hal demikian, baru dapat terjawab manakala dikaitkan dengan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi "Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua...".

Setali tiga uang dengan frasa yang tercantum dalam UUD 1945, dalam Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008, juga tidak menjelaskan dengan pasti berapa jumlah Pasangan calon yang bertarung dalam Pemilu Presiden. Kepastian mengenai jumlah pasangan calon baru tercantum dalam ayat (2) dalam pasal yang sama, dan dengan tujuan untuk prosedur alternatif untuk mengantisipasi Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008. Hal ini dapat dilihat dalam frasa yang berbunyi, "dalam hal tidak ada Pasangan Calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan Calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kondisi inilah yang menurut Pemohon kurang sesuai dengan ketentuan yang ada dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara hukum".

Konstruksi yang demikian, ditambah dengan realitas kekinian yakni bahwa Pemilu Presiden hanya diikuti oleh dua pasang calon, Pemohon mengajukan pertanyaan, apakah ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tetap diberlakukan? Pemohon menilai bahwa kondisi *a quo* tidak dijumpai pengaturannya dalam UU tersebut secara rinci sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Pemohon kemudian memberikan argumen, bahwa dalam doktrin pembentukan suatu peraturan perundang-undangan, di samping wajib menjamin keadilan juga harus menjamin terwujudnya kepastian hukum. Selain itu, peraturan perundang-undangan harus juga memenuhi persyaratan formal, antara lain, *pertama,* jelas dalam perumusannya (*unambiguous*). *Kedua,* konsisten dalam perumusannya baik intern yang berarti harus terpelihara hubungan sistematik antar kaidah-kaidahnya, kebakuan susunan dan bahasa. Kemudian adalah ekstern yang berarti adanya hubungan harmonisasi antara berbagai perundang-undangan lainnya. *Ketiga,* penggunaan bahasa yang tepat dan mudah dimengerti.

Karenanya, untuk menghindari kesimpangsiuran tafsir dan guna menjamin keadilan dan kepastian hukum, para pemohon meminta Mahkamah Konstitusi memberikan tafsir Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sebab ketentuan Pasal tersebut tidak secara eksplisit menyebutkan berapa jumlah pasangan calon dan hal tersebut baru diketahui jika dikaitkan dengan ketentuan ayat (2) pasal yang sama. Padahal dengan melihat realitas kontemporer pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, hanya ada 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Karenanya kemudian, Pemohon mengajukan argumen bahwa konstruksi yang dibangun dalam Pasal 159

ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 adalah untuk peserta pemilu yang lebih dari dua pasangan calon.

Pemohon juga mengajukan beberapa urgensi dari tafsir Mahkamah mengenai ketentuan *a quo*. Mereka berpendapat jika hal ini dibiarkan, maka dikhawatirkan akan terjadi kekosongan hukum karena diyakini bahwa Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dirancang untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan calon. Jika kemudian diterapkan juga ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dalam Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 yang jumlah pesertanya hanya ada 2 (dua) calon dan salah satu kandidat tidak dapat memenuhi ketentuan tersebut, maka prosedur berikutnya mengikuti Pasal 159 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008. Implikasinya kemudian adalah kembali kedua Capres-Cawapres yang sama akan bertarung kembali, dan akan mengakibatkan pemborosan keuangan negara dan ketidakstabilan politik bahkan dikhawatirkan akan menimbulkan gesekan sangat keras dan berdarah di *grass root* masing-masing pendukung. Hal ini tentu akan merugikan warga masyarakat yang dijamin haknya dalam UUD 1945 utamanya dalam Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Selain itu, jika terjadi hal demikian, menurut Pemohon pemerintah tidak menjamin terpenuhinya hak asasi manusia sebagaimana yang menjadi kewajiban pemerintah, seperti termaktub dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Menurut Pemohon, hak asasi manusia dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dihormati dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sebagaimana dicantumkan dalam Pasal 28J ayat (1) UUD 1945.

B. Dasar Pertimbangan Hakim dalam Putusan No. 50/PUU-XII/2014

Sedari awal Mahkamah sudah menyadari bahwa pokok permohonan yang diajukan adalah masalah konstitusionalitas konstruksi Pasal 159 (1) UU No. 42 Tahun 2008. Secara konkret yang dijadikan masalah adalah apakah jika hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mengikuti Pemilihan Umum dan memperoleh suara terbanyak dapat dinyatakan sebagai pasangan calon presiden terpilih walaupun perolehan suaranya tidak tersebar dengan sedikitnya 20% di lebih dari setengah provinsi di Indonesia? Kesadaran Mahkamah juga menyangkut persoalan "homofon"-nya Pasal 159 (1) UU No. 42 Tahun 2008 dengan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Namun walaupun ketentuan keduanya sama, tidak berarti bahwa Pasal 159 (1) UU No. 42 Tahun 2008 tersebut tidak dapat dilakukan pengujian oleh Mahkamah. Hal ini dikarenakan menurut Mahkamah, karena UUD pada umumnya memuat norma atau ketentuan yang bersifat umum yang harus dijabarkan lebih lanjut dalam tingkat Undang-Undang secara lebih spesifik. Jika kemudian UU tidak menjabarkan secara spesifik, maka proses pengujian konstitusionalitas melalui lembaga Mahkamah Konstitusi merupakan mekanisme konstitusional yang disediakan oleh konstitusi untuk memberikan penafsiran.

Mahkamah dalam putusannya kemudian menjabarkan beberapa norma penting mengenai mekanisme pemilihan Presiden yang diatur dalam Pasal 6A UUD 1945. Norma penting menurut Mahkamah antara lain:[135] *pertama*, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebelum pelaksanaan pemilihan umum. *Kedua*, pasangan calon

[135] Putusan MK-RI Nomor Perkara: *50/PUU-XII/2014*, hlm. 34.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. *Ketiga*, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. *Keempat*, dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih berdasarkan syarat tersebut, dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih langsung oleh rakyat dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Mahkamah kemudian menegaskan bahwa persyaratan keterpilihan melalui persebaran perolehan suara dua puluh persen di setiap provinsi di lebih dari setengah provinsi di Indonesia tersebut menunjukkan maksud dan kehendak dari pembentuk UUD 1945. Hal tersebut menunjukkan bahwa agar kemudian Presiden dan Wakil Presiden terpilih mendapatkan dua legitimasi sekaligus, yakni suara terbanyak dari rakyat dan persebaran dukungan dari seluruh provinsi di Indonesia. Kehendak demikian menurut Mahkamah dalam rangka menjaga dan membangun keutuhan dan kesatuan dalam NKRI, karena realitas kondisi geografis dan demografis Indonesia yang timpang.[136] Sebagaimana jamak diketahui bersama bahwa pulau Jawa dan Bali yang wilayahnya terbatas namun memiliki jumlah penduduk yang padat. Hal demikian berbanding terbalik dengan kondisi di luar pulau Jawa yang memiliki wilayah luas tetapi penduduknya sedikit. Mahkamah kemudian juga menganalogikan betapa kuatnya pengaruh pulau Jawa dalam keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Jika ada Pasangan

[136] *Ibid.*, hlm. 35.

calon yang yang memperoleh kemenangan mutlak di seluruh pulau Jawa ditambah satu atau dua provinsi di luar pulau Jawa yang padat penduduknya sangat mungkin memperoleh lebih dari lima puluh persen suara rakyat. Karenanya kemudian syarat persebaran perolehan suara menjadi sangat penting untuk menjaga kesatuan dan kebersamaan dalam NKRI.

Mahkamah kemudian mengajukan pertanyaan fundamental, yakni apakah syarat persebaran perolehan suara tersebut berlaku secara umum atau harus dikaitkan dengan jumlah pasangan calon yang diajukan oleh partai politik maupun gabungan partai politik sebelum pemilihan umum yang dilaksanakan. Melihat konstruksi demikian, Mahkamah mencoba untuk menelusuri kembali pembahasan perubahan UUD 1945 utamanya tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Ketika MPR membahas apakah pemilihan langsung oleh rakyat atau oleh MPR maupun kombinasi keduanya, terdapat pertimbangan-pertimbangan substantif yaitu prinsip permusyawaratan yang menjadi dasar negara serta prinsip representasi yang berarti bahwa Presiden haruslah merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia dari berbagai wilayah. Berkaitan dengan hal itu, ada juga pertimbangan mengenai siapa yang berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum. Dialektika yang berkembang dalam MPR menampilkan keragaman jalur pengajuan paket pasangan calon Presiden. Lembaga seperti partai politik peserta pemilu, partai politik peserta pemilu pemenang pertama dan kedua dalam pemilu legislatif, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bersifat nasional serta sekelompok rakyat secara langsung. Pada akhirnya MPR bersepakat bahwa pasangan calon hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Hal ini dimaksud untuk

membatasi jumlah pasangan calon dengan batas maksimum sejumlah partai politik peserta pemilihan umum. Mahkamah selanjutnya menganalogkan konstruksi genealogis Pasal 6A UUD 1945 ini yakni bahwa jika jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hendak dikurangi lagi maka dapat dilakukan dengan mengurangi jumlah partai politik peserta pemilihan umum.[137]

Permasalahannya kemudian adalah, bagaimana jika pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya terdiri dari dua pasangan calon? Mahkamah kembali menganalogkannya dengan konstruksi genealogis Pasal 6A UUD 1945. Maksudnya adalah dalam pembahasan perubahan UUD 1945, masih menyisakan persoalan solusi apa jika kemudian pasangan calon Presiden tidak memenuhi persyaratan yang diamanatkan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Hal tersebut kemudian mengerucut pada dua jalan, yakni terhadap dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua yang dipilih langsung oleh rakyat dipilih kembali atau dipilih oleh MPR. Akhirnya pada perubahan keempat UUD 1945 diputuskan untuk dipilih langsung oleh rakyat tanpa memperhatikan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian, walaupun tiada penegasan bahwa Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 dimaksudkan apabila pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan tetapi dikaitkan dengan konteks lahirnya Pasal 6A UUD 1945, dapat ditarik simpulan bahwa pembahasan saat itu terkait dengan asusmsi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua pasangan calon.

[137] *Ibid*., hlm. 37.

Selain itu, Mahkamah juga melakukan penafsiran gramatikal dan penafsiran sistematis makna keseluruhan Pasal 6A UUD 1945. Pendapat Mahkamah adalah:[138]

"...sangat jelas bahwa makna yang terkandung dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, "*Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum...*" berkaitan dengan banyaknya atau paling tidak ada lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mengikuti pemilihan pada putaran sebelumnya sebagaimana terkandung dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945."

Lebih lanjut lagi Mahkamah kembali menegaskan:[139]

"Jika sejak semula hanya ada dua pasangan calon, mengapa dalam ayat (4) dinyatakan, "*dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua..*" jika terdapat asumsi hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang ikut pada pemilihan sebelumnya tidak perlu ada penegasan "*dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua...*" karena dengan dua pasangan calon tentulah salah satu di antara keduanya memperoleh suara terbanyak pertama atau kedua".

Pemilihan Presiden secara langsung dalam UUD 1945 mengandung tujuan yang fundamental dalam rangka melaksanakan kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Presiden Republik Indonesia adalah Presiden yang memperoleh dukungan dan legitimasi yang kuat dari rakyat. Menurut Mahkamah, prinsip yang paling penting dalam Pemilihan Presiden adalah kedaulatan rakyat. Hal ini penting karena membawa implikasi bahwa Presiden terpilih adalah Presiden yang memperoleh legitimasi kuat dari rakyat. Jika keadaan yang terjadi adalah hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam sebuah pemilihan umum, Mahkamah berpendapat bahwa:[140]

---

[138] *Ibid.*, hlm. 38.
[139] *Ibid.*
[140] *Ibid.*, hlm. 39.

> "Dalam hal hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh gabungan beberapa partai politik yang bersifat nasional, menurut Mahkamah pada tahap pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden telah memenuhi prinsip representasi keterwakilan seluruh daerah di Indonesia karena calon Presiden sudah didukung oleh gabungan partai politik nasional yang merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia. dengan demikian, tujuan kebijakan pemilihan presiden yang merepresentasi seluruh rakyat dan daerah di Indonesia sudah terpenuhi".

Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah memberikan *statement* pamungkas-nya, yakni bahwa Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 harus dimaknai apabila terdapat lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini kemudian dipertegas lagi oleh Mahkamah dengan diktum:[141]

> "...jika hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maka pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak perlu dilakukan pemilihan langsung oleh rakyat pada pemilihan kedua"

Dalam artian, menurut Mahkamah, persyaratan persebaran dukungan dua puluh persen di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi tidak relevan untuk dipraktekkan jika kontestan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya diikuti oleh dua pasangan calon. Berdasarkan pertimbangan tersebut, Mahkamah memutuskan untuk mengabulkan permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Selanjutnya dalam putusannya, Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon. Selanjutnya Mahkamah menyatakan bahwa Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan

[141] *Ibid.*

Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon.[142]

Namun dari sembilan hakim Mahkamah Konstitusi, terdapat dua orang hakim yang menyatakan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yakni Patrialis Akbar dan Wahidudin Adams. Patrialis mengemukakan untuk menjawab permohonan pengujian Undang-Undang *a quo*, terlebih dahulu harus dijawab apakah satu putaran atau dua putaran? Kemudian apakah melalui satu tahapan perhitungan atau dua tahapan perhitungan? Dalam pengantarnya, Patrialis mengutamakan Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 25A UUD 1945 haruslah mencerminkan dan mewakili keragaman penduduk Indonesia yang geografisnya cenderung berkarakter kepulauan. Berkaitan dengan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, Patrialis menganggap pasal tersebut merupakan landasan konstitusional untuk melaksanakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden untuk satu kali putaran. Dalam penjelasan Patrialis, pasal tersebut tidak membedakan apakah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut dua pasangan saja atau lebih. Bagi Patrialis, baik jumlahnya dua pasangan atau lebih, harus tetap memperhitungkan terlebih dahulu jumlah perolehan dukungan suara lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.[143]

Selanjutnya Patrialis berpendapat:[144]

---

[142] *Ibid.*, hlm. 40.
[143] *Ibid.*, hlm. 44.
[144] *Ibid.*, hlm. 44-45.

> "Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 diubah pada Perubahan Tahap III UUD 1945 sedangkan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 diubah pada Perubahan Tahap IV yang menyempurnakan ketentuan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, sehingga Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 tidaklah dapat diabaikan sama sekali untuk menentukan perolehan suara terhadap Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden".

Selanjutnya Patrialis mengajukan pertanyaan, bagaimana kemudian jika hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sejak awal? Hal ini dijawabnya sendiri:[145]

> "Sesuai dengan semangat pembuat UUD 1945 setelah dilakukan perubahan Tahun 1999-2002 sebagaimana yang telah saya jelaskan di atas bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tidak bisa dilepaskan sama sekali dengan keadaan NKRI yang majemuk dan sebaran penduduk yang terpencar di provinsi-provinsi sehingga muncul norma konstitusional dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945."

Patrialis menganggap bahwa persyaratan persebaran dukungan merupakan syarat mutlak, jelasnya Ia mengungkapkan:[146]

> "persyaratan dukungan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia merupakan hal yang sangat mutlak harus diperhitungkan terlebih dahulu."

Patrialis selanjutnya memberikan gambaran kemungkinan jika Pemilihan Presiden hanya diikuti oleh dua pasangan calon. Menurutnya ada dua kemungkinan yang dapat terjadi,[147] *pertama*, terpenuhinya persyaratan dukungan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dengan sedikitnya dua puluh persen di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. *Kedua*, dua pasangan tersebut tidak ada yang memenuhi kualifikasi yang disyaratkan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Contohnya satu pasang melebihi dukungan suara lebih dari lima puluh persen dari keseluruhan jumlah

---

[145] *Ibid.*, hlm. 45.
[146] *Ibid.*
[147] *Ibid.*

suara, namun tidak memenuhi dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Satu pasangan lain memperoleh kurang dari lima puluh persen suara, tetapi melebihi dukungan dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Jika demikian adanya, menurut Patrialis, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden cukup satu putaran saja sebab calonnya tidak berubah. Adapun mekanisme penentuannya baru masuk dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945, dengan suara terbanyak mutlak. Bagi Patrialis, jika kontestan pemilihan Presiden hanya ada dua, pemilihan cukup satu putaran, namun cara menghitung perolehan suara yang ada dua tahap. Perhitungan tahap pertama, adalah sesuai dengan ketentuan di Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 yakni lebih dari lima puluh persen suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya memperoleh dua puluh persen di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Perhitungan tahap kedua yakni yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 hanya bisa dilakukan apabila perhitungan tahap pertama sudah dilakukan namun tidak ada yang memenuhi kualifikasi yang disyaratkan.

Tentang Pokok permohonan Pemohon, Patrialis memberikan pandangannya. Menurutnya Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 merupakan UU organik dari pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Implikasinya adalah Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 sangat sesuai dengan UUD 1945 dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Karenanya kemudian Patrialis berpandangan bahwa UU tersebut memenuhi asas kepastian hukum dan prinsip negara hukum. Sehingga semua pasal-pasal UUD 1945 yang dijadikan pengujian terhadap UU tersebut tidak

terbukti secara hukum. Seraya memberikan kritik di akhir pendapatnya, Patrialis mengemukakan kekeliruan para pemohon, yakni:[148]

> "Dalam permohonannya Pemohon sama sekali tidak mengemukakan eksistensi Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945. Seharusnya Pemohon juga harus membaca dan memahami dengan baik Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945."

Pendapat berbeda (*Dissenting Opinion*) lain dikemukakan oleh Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams. Awalnya ia menggambarkan bahwa pada saat Perubahan UUD 1945 belum terfikirkan bahwa Pilpres dapat diikuti oleh 2 (dua) pasangan Capres/Cawapres. Adapun yang menjadi *mindset* berfikir saat itu adalah gagasan dan cita-cita utama para penyusun Perubahan UUD adalah proporsionalitas jumlah pemilih dan persebarannya dengan luas wilayah Indonesia. Sehingga harapannya kemudian adalah agar Presiden/Wakil Presiden terpilih mendapat kepercayaan dan dukungan yang tidak hanya dalam jumlah besar, namun juga meluas dari rakyat. Sehingga mendorong terwujudnya integrasi masyarakat serta mencegah para pasangan Capres/Cawapres untuk melakukan kampanye di daerah-daerah padat penduduk saja.[149]

Wahiduddin selanjutnya memberikan pendapat mengenai permohonan pemohon yang mendalilkan perlunya upaya preventif terhadap potensi terjadinya instabilitas politik. Menurutnya hal tersebut merupakan penalaran hukum ala *utilitarian* yang dimaknai secara sempit. Padahal menurutnya, prinsip pelaksanaan Pemilu termasuk Pilpres di Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (Luber dan Jurdil). Sehingga menurut Wahiduddin, prinsip berupa sederhana,

---

[148] *Ibid.* hlm. 49.
[149] *Ibid.* hlm. 50.

cepat dan murah/biaya ringan bukan sama sekali prinsip yang harus ada dalam penyelenggaraan Pilpres.[150]

Wahiduddin juga menggambarkan suasana batin dalam proses perubahan UUD yang menjadikan persebaran suara yang diperoleh Capres/Cawapres secara nasional dan juga jumlah suara merupakan faktor yang tidak boleh diabaikan. Juga pandangan yang mencegah kemungkinan terjadinya fenomena Capres/Cawapres hanya fokus kampanye di daerah yang padat penduduk saja. Seraya memberikan kecurigaan mendalam jika kemudian Pasal 6A ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945 tidak diberlakukan dalam Pilpres yang hanya diikuti oleh 2 pasangan Capres/Cawapres maka tidak menutup kemungkinan bahwa di kemudian hari akan lahir Presiden/Wakil Presiden yang memenangkan Pilpres hanya dengan fokus pada kemenangan di daerah padat penduduk. Sehingga representasi suara rakyat di daerah yang minim jumlah penduduk, akan menguap begitu saja berdasar prinsip *simple majority*, hal ini jelas bertolak belakang dengan suasana batin pada saat lahirnya Pasal 6A UUD 1945.[151]

Bagi Wahiduddin, jika Pilpres 2014 dilakukan dengan 1 putaran, bukan tidak mungkin akan menimbulkan permasalahan hukum juga sebagaimana yang didalilkan para pemohon. Hal tersebut terjadi karena pelaksanaan Pilpres 2014 ditafsirkan tidak sesuai dengan Pasal 6A UUD 1945 yang secara filosofis tidak menganut konsep *simple majority* atau *run-off election*. Konstruksi yang dibangun dalam Pasal 6A UUD 1945 justru mengutamakan ide proporsionalitas jumlah

[150] *Ibid.*
[151] *Ibid.*, hlm. 52.

pemilih dan persebaran suara di wilayah Indonesia. Seraya menandaskan pendapatnya di akhir, Wahiduddin menganggap:[152]

> "...berapapun jumlah peserta pilpresnya, dalam hal tidak terdapat pasangan Capres/Cawapres yang memenuhi syarat kumulatif yakni mendapatkan suara lebih dari 50% dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ jumlah provinsi di Indonesia maka harus dilangsungkan Pilpres putara kedua (*second round*) dengan sistem suara terbanyak mutlak tanpa persyaratan persebaran sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (4) UUD 1945."

C. Analisis Hukum terhadap putusan MK RI No. 50/PUU-XII/2014, tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945

Sebelum melakukan analisis terhadap pokok permohonan yang diajukan dalam putusan *a quo*, pada kesempatan ini penulis akan terlebih dahulu melihat bagaimana konstruksi yang dibangun dalam perumusan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Pilihan langsung terhadap Pasal tersebut bukan tanpa sebab, walaupun yang diajukan dalam perkara *a quo* adalah Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008, namun sebagaimana dijabarkan di atas, Pasal tersebut merupakan Pasal organik dari Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Selain itu, jika ditelusuri genealogi Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008, tidak ditemukan perdebatan yang begitu mendalam oleh para pembentuk Undang-Undang. Hal ini dikarenakan hemat Penulis, para pembuat Undang-Undang hanya tinggal menurunkan saja ketentuan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 terkait tentang regulasi soal keterpilihan Presiden dalam Pemilu Presiden/Wakil Presiden. Di samping juga kehabisan energi untuk membahas *presidential threshold*.

---

[152] *Ibid.*, hlm. 53.

1. Melacak genealogi konstruksi Pasal 6A ayat (3) UUD 1945

Kelahiran Pasal 6A mayoritas hadir dalam Perubahan ketiga UUD 1945 kecuali Pasal 6A ayat (4)-nya yang disepakati pada Perubahan keempat. Namun demikian, suara-suara perubahan soal mekanisme Pemilihan Presiden sudah menyeruak dalam pembahasan pada perubahan kedua. Menurut catatan dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, pada tahap perubahan kedua, pemilihan presiden baru dibicarakan pada Rapat ke-3 PAH I BP MPR, tanggal 6 Desember 1999.[153] Dalam pembahasan tersebut, suara untuk memilih Presiden secara langsung semakin mengemuka. Bahkan pembahasan tersebut sudah mulai diarahkan pada hal-hal teknis, seperti yang dikemukakan oleh Hamdan Zoelva, dari fraksi PBB yang mengungkapkan:

> "Bagi fraksi kami, pemilihan Presiden langsung oleh rakyat ini perlulah kita pertimbangkan sebagai cara pemilihan presiden kita ke depan untuk meminimalisir adanya resistensi dari kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat. tentunya dengan mempertimbangkan betul perimbangan kewilayahan, di samping perimbangan jumlah penduduk dari seluruh daerah dan wilayah di Indonesia."[154]

Selanjutnya pada rapat ke-28 PAH I BP MPR pada tanggal 8 Maret 2000, Andi Mattalatta menanggapi pendapat dari Afan Gaffar, pakar politik dari Universitas Gadjah Mada yang mengungkapkan bahwa pemilihan Presiden secara langsung belum relevan dengan konstruk sosial politik masyarakat Indonesia. Afan sebelumnya memaparkan berbagai mekanisme pemilihan presiden, seperti sistem *one man one vote* atau *electoral college.* Bagi Andi, MPR dapat dianggap sebagai *electoral college,* namun khusus dalam pemilihan presiden Andi

[153] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*,Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara . (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 164.

[154] *Ibid.*, hlm. 165.

beranggapan harus dibentuk *electoral college* yang lebih dari 700 orang yang bertugas hanya untuk memilih Presiden.[155] Hal ini diungkapkan Andi untuk menjawab perimbangan penduduk Jawa dan luar Jawa yang mengemuka karena disparitas jumlah penduduknya.

Dalam rapat khusus membahas pasal-pasal kepresidenan mengemuka pada Rapat ke-34 PAH I BP MPR pada tanggal 24 Mei 2000. Pada rapat ini semua fraksi menyampaikan secara umum pandangannya dalam hal sistem pemilihan Presiden yang akan diatur dalam Undang-Undang Dasar. Menyangkut mekanisme keterpilihan Presiden, dari Fraksi PG, Rully Chairul Azwar mengungkapkan yang dinyatakan terpilih ialah apabila dalam pemilihan langsung oleh rakyat mendapat dukungan suara pemilih mayoritas mutlak secara nasional. Rully menjelaskan bahwa yang dimaksud adalah lebih dari 50%+1 dan memenangkan pemilihan lebih dari 2/3 jumlah provinsi,[156] seraya menekankan kedua syarat tersebut harus dipenuhi. Sedangkan F-PDIP melalui juru bicaranya, Harjono mempertanyakan sistem apa yang akan dipakai dalam pemilihan Presiden langsung nantinya, apakah *popular vote* ataukah *electoral vote*.[157] Seraya memberikan gambaran bahwa akan menjadi masalah jika menggunakan *popular vote*, karena implikasinya adalah *one man one vote.* Harjono kemudian memberikan warning, dengan sistem ini maka *voter* terbanyak ada di Jawa dan akan memiliki banyak implikasi lanjutan tanpa menjelaskan secara detail seraya menganggap seluruh peserta rapat sudah mafhum.

Kekhawatiran akan disparitas penduduk Jawa dan luar Jawa juga diungkapkan oleh F-KB melalui juru bicaranya Abdul Kholiq Ahmad.

---

[155] *Ibid.*, hlm. 179.
[156] *Ibid.*, hlm. 196.
[157] *Ibid.*, hlm. 198.

Menurutnya untuk mengatasi hal demikian, varian Nigeria patut untuk dipertimbangkan, secara konkret Khaliq mengusulkan perolehan suara sekurang-kurangnya 25% di 2/3 provinsi di Indonesia. Penjelasan Khaliq juga menyangkut pertanyaan legitimasi dan kredibilitas seorang Presiden yang tidak hanya berhenti ada angka 50%+1. Sehingga,-pamungkas Khaliq-kekhawatiran adanya disintegrasi bangsa dapat dieliminasi.[158] Seraya dengan Khaliq, anggota F-PDIP, Harjono memberikan usulan bahwa yang dibahas jangan melulu soal cara pemilihan, namun juga kondisi masyarakat Indonesia. Terutama distribusi penduduk yang tidak merata, apalagi dihubungkan dengan persoalan kedaerahan, disintegrasi menjadi persoalan utama.[159] Pada rapat Paripurna ke-5 tanggal 10 Agustus 2000 yang memiliki agenda pandangan umum fraksi-fraksi MPR terhadap hasil-hasil BP MPR dan usul pembentukan komisi-komisi, ada hal menarik yang diungkap. Melalui Juru bicaranya, Tjetje Hidayat, F-KKI mengungkapkan pentingnya keadilan antara daerah atau wilayah yang berpenduduk padat seperti di Jawa dengan wilayah yang tidak padat seperti di luar pulau jawa. Menurutnya, *electoral college* merupakan solusi yang tepat, agar diluar orang jawa juga dapat menjadi Presiden.[160]

Walaupun para anggota sudah mengupayakan kesepakatan dalam pembahasan di perubahan kedua ini, tetap saja, belum ditemui kata mufakat. Namun demikian, sejumlah usulan yang masuk diakomodir dalam sebuah draf materi yang menjadi bekal bagi pembahasan masa persidangan selanjutnya. Pada

---

[158] *Ibid.*, hlm. 208.
[159] *Ibid.*, hlm. 215.
[160] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002,*Buku V Pemilihan Umum. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 255.

kesempatan ini dilahirkan 2 alternatif dengan masing-masing memiliki 2 varian. Pada alternatif 1 varian 1 pemilihan oleh rakyat namun MPR melakukan nominasi dengan menetapkan dua paket yang memperoleh suara terbanyak. Pada varian ini, keterpilihan presiden ditentukan oleh suara elektoral terbanyak (*electoral vote*). Masih alternatif 1 varian 2 MPR tidak berperan sama sekali, jadi mekanisme pemilihan diserahkan sepenuhnya pada rakyat. Adapun keterpilihan ditentukan oleh suara rakyat terbanyak (*popular vote*). Sedangkan pada alternatif 2 varian 1, pemilihan Presiden awalnya oleh rakyat, kemudian peringkat satu dan dua dpilih oleh MPR. Adapun alternatif 2 varian 2 pemilihan dipilih oleh MPR dengan persyaratan lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum yang akan ditetapkan oleh MPR sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Dikarenakan tidak mencapai kata mufakat dalam Pembahasan kedua perubahan UUD 1945, maka pembahasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden masuk dalam agenda Perubahan ketiga. Perdebatan masih kencang, utamanya seputar mekanisme pemilihan Presiden apakah langsung, melalui MPR, dewan pemilih ataupun kombinasi antara langsung dan MPR. Selain itu perdebatan juga mengenai tingkat keterpilihan Presiden, apakah persyaratan mayoritas mutlak, atau persebaran suara di tiap wilayah di Indonesia. Pada rapat ke-13 PAH I BP MPR tanggal 24 April 2001 yang mengagendakan dengar pendapat para ahli, Afan Gaffar menjelaskan sejumlah alternatif sistem pemilihan Presiden yang bisa dipertimbangkan. Menanggapi soal pertanyaan legitimasi yang mengemuka dalam rapat sebelumnya yang diajukan oleh para anggota Dewan, Afan mengungkapkan tim ahli mempertimbangkan untuk memberlakukan sistem Nigeria. Menurutnya, di Nigeria, setiap calon harus memperoleh 50% plus satu suara dari *popular vote*

ditambah minimal 20% dari masing-masing provinsi, setidaknya 2/3 provinsi. Hal ini menurut Afan, agar ada usaha untuk melakukan kampanye di seluruh wilayah Indonesia, tidak hanya terkonsentrasi di Jawa.[161]

Pada Rapat lanjutan tanggal 10 Mei 2001, Tim Ahli sudah merumuskan Pasal 6A mengenai pemilihan Presiden. Pilihan ternyata jatuh pada alternatif 1 varian 2 dari hasil BP MPR, namun Tim Ahli mempertegas ketentuan dalam tiga ayat tersebut. Bunyi rancangan Pasal 6A yang dimaksud adalah:

> Ayat (1): Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat dari dua paket calon
> Ayat (2): Paket calon tersebut dalam ayat (1) diajukan oleh dua partai politik yang memperoleh kursi terbanyak.
> Ayat (3): Presiden dan Wakil Presiden dinyatakan terpilih apabila memperoleh lebih dari 50% suara pemilih dalam Pemilihan Presiden, dengan sedikitnya 20% suara di masing-masing provinsi dari 2/3 daerah pemilihan provinsi di seluruh Indonesia.
> Ayat (4) apabila tidak ada calon memenuhi ketentuan yang berlaku pada ayat (3), maka diselenggarakan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahap kedua yang tetap diikuti oleh kedua calon tadi yang mendapat suara terbanyak.

Maswardi menjelaskan bahwa ketentuan 20% suara di masing-masing provinsi dari 2/3 daerah pemilihan provinsi agar partai-partai mempunyai basis dukungan yang luas di negara, tidak hanya 2 provinsi umpamanya di Jawa.[162] Mengenai ayat (4), Maswardi mengungkapkan bahwa nanti ketentuannya perlu dibicarakan lebih lanjut. Dialektika yang terjadi dalam pembahasan di Tim Ahli cukup kencang mengenai klausul ini, Maswardi menceritakan bahwa Jimly mengungkapkan ayat (4) kecil terjadi namun ia tidak sepakat dengan Jimly. Maswardi berargumen, bahwa sangat sulit bagi dua partai terbesar untuk tidak menyebar ke seluruh Indonesia. Namun menurutnya sangat sulit, sebab tidak mungkin satu partai hanya berbasis pada daerah seperti Jawa Tengah atau Jawa

[161] *Ibid.*, hlm. 263.
[162] *Ibid.*, hlm. 266. Bandingkan juga dengan Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, *Op.Cit.*, hlm. 226.

Timur. Jika kedua provinsi tersebut dikuasai, maka partai tersebut dapat menjadi dua partai terbesar di DPR dan DPD. Karenanya, ayat (4) memang dijadikan *exit clausul* untuk menampung segala kemungkinan yang dapat terjadi.[163]

Menanggapi penjelasan Maswardi, Jakob Tobing dari F-PDIP mempersoalkan gabungan persyaratan yang diajukan oleh tim ahli. Menurutnya ketentuan 50%+1 tetapi 20% minimum di 2/3 daerah merupakan dua konsep yang digabung. Seraya mempersoalkan varian Nigeria yang menurutnya hanya berhenti pada *majority system* terhadap yang lain, tetapi tersebar 20% dari dua pertiga daerah. Jakob juga sedikit memprotes, bahwa jika ketentuan persyaratan keterpilihan ini tidak dapat dipenuhi, maka akan diadakan putaran kedua dengan calon yang sama. Menurutnya, hal tersebut jika dilakukan beberapa putaran-pun tidak akan mungkin.[164] Rekan satu partai dengan Jakob, Harjono mempertanyakan apakah pernah disimulasi tercapainya persyaratan 50% namun tidak memenuhi 20% suara di 2/3 daerah. Seraya mempertanyakan siapa yang akan terpilih menjadi Presiden jika dalam kondisi demikian.[165]

Pertanyaan-pertanyaan para anggota Dewan ditanggapi oleh tim ahli pada Rapat ke-15 PAH I BP MPR tanggal 15 Mei 2001. Melalui juru bicaranya, Muchsan, tim ahli menjelaskan, sejatinya pemilihan Presiden hanya ada satu putaran, dan menghindari dua putaran. Karenanya kemudian yang berhak mengajukan paket calon adalah dua parpol yang memperoleh gabungan suara, gabungan kursi yang terbanyak di dalam DPR dan DPD. Tujuan dari pengaturan ini adalah memang untuk menghidari *second roll* dan memenuhi legitimasi dari

---

[163] *Ibid.*, hlm. 267.
[164] *Ibid.*, hlm. 268.
[165] *Ibid.*, hlm. 270.

rakyat.[166] Menurut Muchsan, keterpilihan Presiden terdapat dua syarat yang harus dipenuhi, yakni memperoleh lebih dari 50%+1 suara dan menguasai sedikitnya 20% suara masing-masing provinsi dari 2/3 daerah di Indonesia. Hal ini dibuat untuk mendapat legitimasi dari seluruh rakyat Indonesia.[167] Tim Ahli lain, Ramlan Surbakti menambahkan penjelasan Muchsan soal persyaratan keterpilihan Presiden yang begitu sukar. Menurutnya hal tersebut karena ingin mempertahankan negara kebangsaan,[168] di samping juga untuk menggambarkan keterwakilan penduduk yang direpresentasikan dalam klausul 50%+1 dan pertimbangan daerah yang direpresentasikan dalam klausul 20% minimal di 2/3 provinsi seluruh Indonesia.[169]

Perlu diketahui bahwa dalam bangunan awal desain pemilihan Presiden sebagaimana yang dirancang adalah hanya diikuti oleh dua pasang paket yang diajukan oleh partai yang memperoleh kursi terbanyak di MPR. Berkaitan dengan itu, pada tanggal 22 Mei 2001, Maswadi Rauf menyampaikan para ahli berubah klausul soal persebaran suara. Menurutnya, persebaran tidak lagi di 2/3 masing-masing provinsi, namun diturunkan menjadi 50%. Tujuannya adalah untuk memperkecil kemungkinan pemilihan ulang, karena hanya ada dua paket, yang penting sudah mendapatkan 20% suara di masing-masing setengah provinsi di Indonesia dan memperoleh 50% suara.[170]

Pada Rapat ke-25 PAH I BP MPR tanggal 6 September 2001, dengan agenda mendengarkan pendapat fraksi-fraksi soal pengisian jabatan Presiden,

---

[166] *Ibid.,* hlm. 271.
[167] *Ibid.*
[168] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...,* Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, *Op.Cit.,* hlm. 235.
[169] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...,* Buku V Pemilihan Umum, *Op.Cit.,* hlm. 272.
[170] *Ibid.,* hlm. 275.

Happy Bone Zulkarnain dari F-PG mengemukakan pendapatnya. Menurutnya, seluruh fraksi sudah sepakat untuk memilih Presiden secara langsung, yang membedakan adalah masalah variannya saja. Seraya menekankan bahwa fondasi politis dan sosiologis harus dijadikan dasar utama. Fondasi politis, yakni pemberlakuan *checks and balances system* wajib diperkuat guna menepis kecurigaan akan timbulnya otoritarianisme yang baru di Indonesia. Fondasi sosiologis yang ditekankan Bone adalah persoalan Jawa dan luar Jawa. Sebagai negara kesatuan, seharusnya cara pandang demikian harus disingkirkan karena akan menjadi penyumbat masalah demokrasi dan juga asas keadilan.[171] Faktor keadilan juga ditekankan oleh Ahmad Zacky Siradj dari F-UG, bahwa pemilihan Presiden haruslah dalam kerangka memperluas aspirasi demokrasi yang cukup adil dan konstitusional. Selain itu dia juga mempertimbangkan kekhawatiran akan banyaknya biaya jika pemilihan harus dua putaran. Menurutnya, variabel biaya harus disingkirkan, dan tidak menjadi faktor determinan. Karena substansinya adalah bagaimana pemilu itu merupakan sarana pendidikan politik dan pencerahan demokrasi bagi rakyat.[172]

Menanggapi masukan mengenai sistem pemilihan Presiden, Pada rapat tanggal 10 September 2001, Harun Kamil menganjurkan pentingnya sinkronisasi antara sistem pemilihan dengan kondisi demografis masyarakat Indonesia. Menurut Harun, banyaknya pulau dan disparitas penduduk antara Jawa dan luar Jawa juga harus dipertimbangkan untuk memenuhi rasa keadilan.[173] Setali tiga uang dengan Harun Kamil, Lukman Hakim Saifudin dari F-PPP menekankan

---

[171] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...,* Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, *Op.Cit.,* hlm. 283.

[172] *Ibid.,* hlm. 285.

[173] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...,* Buku V Pemilihan Umum, *Op.Cit.,* hlm. 316.

pentingnya kondisi persebaran penduduk dan sistem pemilu. Menurutnya teknis varian pemilu tersebut harus melalui proses pertimbangan kondisi geografis dan persebaran penduduk.[174]

Setelah melalui perdebatan yang sengit mengenai mekanisme pemilihan Presiden yang diatur dalam UUD 1945, Ketua PAH I, Jakob Tobing membacakan rumusan pasalnya, antara lain:

Pasal 6A

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket secara langsung oleh rakyat.
(2) Paket-paket calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum
(3) Paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di masing-masing provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, ditetapkan dan dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.
(4)

Alternatif 1: Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan paket yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden

Alternatif 2:
Varian 1: Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), menjadi dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh rakyat secara langsung dan dan paket yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden

Varian 2: Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh rakyat secara langsung dan dan paket yang memperoleh suara *electoral* terbanyak ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(5): Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam Undang-Undang.[175]

---

[174] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, *Op.Cit.*, hlm. 300.

Pada tahapan ini, para anggota dewan telah menyepakati hal-hal dasar dalam pemilihan Presiden yang diejawantahkan dalam Pasal 6A ayat (1), (2), dan (3). Jika kita melihat secara sekilas pemilihan Presiden pada prinsipnya adalah satu putaran. Karenanya kemudian yang diperdebatkan oleh para anggota dewan adalah bagaimana jika tidak ada pasangan yang mememuhi persyaratan yang disyaratkan dalam Pasal 6A ayat (3) yakni mendapat 50% + 1 dengan sedikitnya 20% suara di masing-masing provinsi yang tersebar di lebih dari jumlah provinsi di Indonesia. Pada tahap pembahasan ini, masih menyisakan satu agenda, yakni bagaimana jika persyaratan yang dimaksud dalam ayat (3) tidak ditemukan, bagaimana solusinya kemudian. Para anggota sepakat untuk melakukan pemilihan ulang, yang belum disepakati adalah bagaimana mekanismenya, apakah mengembalikan lagi ke rakyat atau dipilih oleh MPR.

Selanjutnya hasil Rapat PAH I dibawa dalam Sidang Tahunan MPR 2001 untuk dibahas dan diputuskan. Pada Rapat yang diselenggarakan tanggal 4 November 2001, S. Massardy Kaphat dari F-KKI mengemukakan pentingnya pertimbangan secara adil antara jumlah penduduk dan kewilayahan. Pertimbangan ini penting untuk prospek bagi negara kesatuan dan negara kebangsaan kita ke depan.[176] Sedangkan Paiman dalam kapasitasnya mewakili F-TNI/POLRI mempermasalahkan bagaimana kesiapan bangsa Indonesia dalam melaksanakan pemilihan Presiden dan wakilnya secara langsung. Hal ini penting menurutnya dikarenakan kondisi negara yang masih dalam tahap memprihatinkan di semua aspek. Utamanya masih tingginya primordialisme, kesenjangan geografi dan

---

[175] *Ibid.*, hlm. 316.
[176] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, Buku V Pemilihan Umum, *Op.Cit.*, hlm. 343.

persebaran penduduk serta tingkat pendidikan yang asimetris. Hal ini kemudian dapat menyebabkan kurangnya partisipasi politik secara objektif dan rasional.[177]

Sementara itu, mewakili F-KB, Syarief M. Alaydrus mengungkapkan pandangan fraksinya. Mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, Fraksi Kebangkitan Bangsa memandang ideal sistem pemilihan varian Nigeria atau persyaratan distribusi teritorial. Hal ini menurutnya sesuai dengan kondisi Indonesia, yakni calon presiden terpilih harus mendapatkan legitimasi berupa persyaratan jumlah dan penyebaran penduduk.[178] Bagi F-PDIP melalui Pataniari Siahaan mengungkapkan dalam pemilihan presiden langsung yang harus dijadikan pertimbangan utama adalah konsep negara kesatuan dengan kebhinekaan, baik demografis, geografis, maupun sosial budaya. Sehingga Presiden terpilih dapat diterima sebagai milik bersama segenap bangsa Indonesia. Karenanya kemudian, F-PDIP setuju dengan konsep 50% dari jumlah suara pemilihan umum serta 20% di suara di masing-masing provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi.[179]

Pembahasan dilanjutkan dalam rapat tanggal 5 November 2001 yang mengagendakan pembahasan dan perumusan rancangan perubahan ketiga UUD 1945. Gregorius Seto Harianto dari F-PDKB mengungkapkan bahwa jika tidak ada yang terpilih dalam rumusan yang ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3), bobot manakah yang diambil. Apakah *popular vote*, berupa suara terbanyak mutlak, atau *electoral vote*, persebaran lebih besar untuk menentukan pemenang.[180] Senada dengannya, Paturangi Parawansa dari F-PG mengungkapkan bahwa sesuai dengan

---

[177] *Ibid.*, hlm. 344.
[178] *Ibid.*, hlm. 346.
[179] *Ibid.*, hlm. 348.
[180] *Ibid.*

kondisi negara yang bersifat demokratis, maka presidennya harus tidak hanya dipilih oleh orang di ibukota Republik, tetapi juga seluruh rakyat di wilayah ini. Menurutnya, jika tidak ada yang mencapai persyaratan yang dimaksud, langsung maju ke pemilihan berikutnya. Lantas Paturangi menjawab sendiri bagaimana dengan pertimbangan biaya, menurutnya demokrasi itu mahal biayanya karenanya faktor biaya tidaklah menjadi faktor determinan. Selanjutnya permasalahan keamanan, menurutnya semua pihak wajib menjaga hal tersebut, selain itu juga, juga terdapat alat negara yang menjaga itu.[181]

Berkaitan dengan pilihan alternatif varian pasal 6A ayat (4), Rosnaniar dari F-PG mengungkapkan kecendrungannya untuk memilih alternatif ke-2 varian dua. Maksud dari pilihan ini menurutnya adalah agar adanya keadilan antara wilayah yang ada di Indonesia, sehingga jika mendapatkan suara di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, maka calon tersebut yang menjadi Presiden.[182] Setali tiga uang dengan Rosnaniar, Sutanto dari F-TNI/Polri juga cenderung memilih *electoral college*. Karena menurutnya jika yang dipakai adalah *two play vote*, maka sudah bisa dipastikan Presidennya adalah orang Jawa, karena konsentrasi penduduk Indonesia ada di Jawa. Karenanya, dengan penggunaan *electoral college* kemungkinan orang luar Jawa menjadi Presiden masih terbuka.[183]

Namun setelah melalui lobi antar fraksi, hasil rumusan Pasal 6A yang masih belum bertemu sepakat yakni di ayat (4) tinggal menyisakan dua alternatif putaran kedua. Jika sebelumnya ada tiga jenis, maka dalam laporan komisi-komisi

---

[181] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, *Op.Cit.*, hlm. 320.
[182] *Ibid.*, hlm. 321.
[183] *Ibid.*, hlm. 325.

Majelis, Komisi A yang membahas pemilihan Presiden ini menyepakati tinggal dua alternatif saja. Adapun jenis alternatif yang disingkirkan adalah alternatif 2 varian 2 yang menitikberatkan keterpilihan presiden pada persebaran suara. Pada akhirnya, seluruh ketentuan Pasal 6A telah disepakati kecuali ayat (4)-nya. Keadaan ini pada akhirnya pembahasan tersebut dibawa dalam agenda perubahan keempat dengan dua alternatif, yakni:

> Pasal 6A
>
> Ayat (4) Alternatif 1: Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3) maka dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dan paket yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
>
> Ayat (4) alternatif 2: Dalam hal tidak ada paket calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih sebagaimana dimaksud dalam Ayat (3), menjadi dua paket calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum, dipilih oleh rakyat secara langsung dan dan paket yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan dan dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Setelah mendapatkan laporan dari Komisi A mengenai pemilihan Presiden, dalam Rapat Paripurna ke-7 ST MPR 2001 tanggal 8 November 2001 yang mengagendakan penyampaian pendapat akhir fraksi-fraksi MPR. I Dewa Gede Palguna dari F-PDIP menyampaikan dalam proses penentuan hasil pemilihan Presiden, yang paling utama dijadikan bahan pertimbangan adalah konsep negara kesatuan dengan kebhinekaan demografis, geografis maupun sosial budaya. Hal ini penting agar Presiden terpilih dapat diterima sebagai milik bersama segenap anak bangsa.[184] Karenanya F-PDIP menyutujui rancangan pasal 6A ayat (3) yang tidak hanya mensyaratkan jumlah penduduk, namun juga persebaran suara di

[184] Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif...*, Buku V Pemilihan Umum, *Op.Cit.*, hlm. 367.

provinsi-provinsi di Indonesia. tidak jauh berbeda dari F-PDIP, F-KKI melalui juru bicaranya A. Hamid Mappa mengemukakan pentingnya memilih pola pelaksanaan pemilihan presiden. Karena yang akan dipilih adalah Presiden adalah untuk seluruh rakyat Indonesia dan seluruh wilayah tumpah darah Indonesia.[185] pemahaman ini timbul dari adanya ketimpangan persebaran penduduk dan struktur potensi kontribusi kewilayahan yang sangat plural. Karenanya pola yang dipilih haruslah memikirkan masa depan negara kebangsaan dan negara kesatuan dengan perimbangan antara bobot kependudukan dan bobot kewilayahan.[186]

Pada akhirnya, dalam pembahasan ketiga, para anggota dewan masih menyisakan satu ayat mengenai pemilihan Presiden. Para anggota membawa pembahasan Pasal 6A ayat (4) dalam agenda perubahan keempat dengan dua pilihan putaran kedua. Pemilihan putaran kedua apakah dipilih oleh MPR, atau dipilih kembali oleh rakyat dengan suara terbanyak. Pada titik inilah terjadi perbedaan pendapat antara para anggota dewan, hingga memaksa pembahasan dilanjut pada perubahan keempat.

Setelah menjabarkan genealogi konstruksi Pasal 6A ayat (3) UUD 1945, maka setelahnya Penulis akan menganalisis alasan Pemohon serta kedudukan hukum para Pemohon. Hal ini bertujuan untuk mengeksplorasi argumentasi maupun kaitan Pasal per pasal yang diajukan para pemohon dapat diterima untuk dijadikan batu uji.

2. Kedudukan Hukum Para Pemohon

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah

[185] *Ibid.*, hlm. 373.
[186] *Ibid.*

mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang. Secara konkret dalam hal ini adalah:

a. Perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
c. Badan hukum publik atau privat; atau
d. Lembaga negara.

Selain yang ditentukan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK di atas, terdapat perluasan *legal standing* yang telah diputus oleh MK. Berdasar Putusan MK No. 27/PUU-VII/2009, Mahkamah berpendapat, dari praktek Mahkamah (2003-2009), perorangan terutama pembayar pajak (*tax payer*), berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah Daerah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.[187]

Dalam Pasal 51 ayat (2) UU MK, ditegaskan bahwa Pemohon wajib menguraikan secara jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya. Karenanya kemudian, dalam mengajukan pengujian peraturan perundang-undangan, para pemohon harus menjelaskan dan membuktikan kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud di atas.

[187] Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2011), hlm. 56.

Selain itu juga menampilkan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian. Dalam Permohonan ini, para Pemohon menempatkan diri bahwa mereka adalah perorangan warga negara Indonesia pembayar pajak yang merasa dirugikan hak konstitusionalnya karena berlakunya pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008. Hal ini menurut Pemohon berpotensi mengakibatkan penggunaan keuangan negara yang berlebihan. Selain itu juga pasal *a quo* berpotensi menimbulkan gesekan dan konflik di akar rumput, yang akan mengganggu ketertiban dan ketentraman kehidupan para Pemohon khususnya dan bangsa Indonesia pada umumnya.

3. Norma yang Diajukan Sebagai Batu Uji

Dalam mengajukan permohonan, Pemohon memperhadapkan secara diametral Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dengan ketentuan Pasal 1 ayat (3), Pasal 6A, Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (4), Pasal 28J ayat (1) UUD 1945. Pada kesempatan ini, Penulis akan menganalisis beberapa Pasal yang dijadikan batu uji oleh para pemohon.

Pengajuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebagai batu uji Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008 dikarenakan pasal ini menjadi fondasi dalam UUD karena menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum. Karena sifatnya sebagai negara hukum, maka segala sesuatu haruslah dilandasi dengan hukum. Dalam *kasus in concreto*, Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008 menurut para Pemohon tidak dapat dijalankan, karena menurut Pemohon ketentuan mengenai persebaran suara dalam pasal *a quo* diperuntukkan selama pasangan calon Presiden yang berlaga dalam Pemilihan Umum lebih dari dua pasang calon.

Karenanya kemudian tidak salah jika Pasal ini dijadikan sebagai batu uji dalam melihat persoalan konkret yang dihadapi dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014 yang hanya diikuti oleh dua pasangan calon.

Persoalan Penulis lihat mulai timbul manakala Pemohon mengajukan Pasal 6A UUD 1945 sebagai batu uji dalam Pengujian peraturan perundang-undangan *a quo*. Mengapa demikian? Hal ini dikarenakan bunyi Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 adalah sama dengan bunyi Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Justru ketika Pemohon mengajukan Pasal 6A sebagai salah satu batu uji, ada kesan bahwa seperti mengajukan pengujian norma UUD terhadap norma UUD. Walaupun memang pengaturan tersebut terdapat dalam sebuah UU, namun secara keseluruhan, normanya sama dengan yang ada di dalam UUD. Selain itu, jika berbicara mekanisme pemilihan umum, ada baiknya untuk dapat memandang secara lebih komprehensif, ketentuan tersebut dibaca dalam kerangka Pasal 22E yang membahas soal Pemilihan Umum. Dalam Pasal tersebut dikakatakan bahwa "Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali". Karenanya, Penulis sepakat dengan argumen yang diajukan oleh salah seorang Hakim Konstitusi Wahiduddin Adams, yang menyatakan bahwa asas sederhana cepat dan biaya ringan bukanlah asas dalam Pemilihan Umum di Indonesia.

Selain dua Pasal dalam UUD tersebut Pemohon dalam Permohonannya juga membawa norma yang terkandung dalam pasal-pasal tentang hak asasi manusia. Melalui Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, Penulis melihat Pemohon mengajukan argumen bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

Memang secara sekilas jika Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tidak diberikan tafsir oleh Mahkamah, maka disinyalir akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Hal ini dikarenakan Pemohon beranggapan bahwa norma yang terdapat dalam Pasal *a quo* hanyalah berlaku untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diikuti oleh lebih dari dua pasangan calon.

Pengajuan Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 sebagai batu uji dalam perkara *a quo* hemat Penulis cenderung keliru. Hal ini dikarenakan dalam Pasal ini dijelaskan setiap orang berhak mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan. Menempatkan Pasal ini sebagai batu uji justru menjadi blunder, dalam artian pengaturan persebaran suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, juga merupakan "perlakuan khusus" yang diberikan negara atas disparitas demografi di Indonesia. karenanya kemudian pengajuan Pasal ini sebagai batu uji patut dijadikan pertanyaan maksud dan tujuannya.

Secara keseluruhan pengajuan pasal-pasal dalam bab Hak Asasi Manusia ibarat dua sisi mata uang. Pada satu sisi dapat memperkuat argumen dalam hal kategori "manusia" dalam konteks warga negara yang membayar pajak yang dijadikan *legal standing* oleh Pemohon. Namun pada sisi lain, hak asasi manusia juga berbicara bagaimana manusia dalam konteks warga negara yang daerahnya jarang penduduknya. Daerah-daerah di luar Jawa, bahkan ada yang hanya memiliki jumlah penduduk sekitar 900.000 jiwa dalam satu provinsi. Karenanya pengujian dengan menggunakan pasal hak asasi manusia merupakan langkah yang ambigu dalam pengujian Pasal dalam perkara *a quo*.

4. Pertimbangan Hukum Mahkamah

Dalam pertimbangannya, Mahkamah beranggapan bahwa Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 hanyalah berlaku dalam keadaan pasangan dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang terdiri dari lebih dari dua pasang. Dalam putusannya kemudian Mahkamah menyatakan bahwa persyaratan lebih dari lima puluh persen suara dengan sedikitnya tersebar dua puluh persen di setengah jumlah provinsi di Indonesia tidak berlaku ketika pasangan calon hanya dua. Argumentasi Mahkamah tersebut kemudian digiring kepada persoalan partai politik yang bersifat nasional. Hemat Penulis, Mahkamah mendasarkan logikanya dengan membaca Pasal 6A ayat (2) UUD yakni bahwa "Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Mahkamah menarik simpulan bahwa pengajuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden telah memenuhi prinsip representasi yang dimaksudkan dalam norma Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 159 (1) UU No. 42 Tahun 2008. Pintu masuk Mahkamah kemudian mengantarkan kita bahwa pengajuan calon Presiden tersebut melalui partai politik atau gabungan partai politik nasional yang telah merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia.

Jika logika Mahkamah ini dijadikan rujukan, mari dilihat seberapa besar representasi penduduk yang diwakili oleh partai politik. Dalam artian, apakah bisa partai politik mewakili atau bertindak sebagai alat untuk merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia? Dalam Pemilihan Umum Legislatif tahun 2014, Partai yang keluar sebagai pemenang adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI Perjuangan). Presentase suara yang dihasilkan oleh PDI

Perjuangan tersebut tidak lebih dari 20%, tepatnya hanya berhenti pada 18,95% dari total jumlah keseluruhan suara. Apakah hal ini bisa dijadikan alat untuk mengatakan bahwa PDI Perjuangan telah mewakili prinsip representasi? Partai-partai di Indonesia mustahil memenangkan secara keseluruhan perolehan suara di setiap provinsi yang ada di Indonesia. Sebagaimana sudah menjadi rahasia umum, PDI Perjuangan memiliki basis di Bali, Jawa Tengah serta Kalimantan Barat. Juga Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) yang memiliki basis di Jawa Timur. Partai Golongan Karya juga memiliki basis yang loyal di Sulawesi Selatan, juga Jawa Barat.

Jika kita mengikuti logika berfikir Mahkamah, kita dapat mengajukan pertanyaan lanjutan. Jika memang partai politik bisa menjadi representasi keterwakilan daerah, mengapa para pengubah UUD 1945 malah melembagakan perwakilan daerah menjadi Dewan Perwakilan Daerah? Mengapa tidak mempertahankan bentuk Dewan Perwakilan Rakyat saja yang anggotanya merupakan usulan dari partai politik. Hal inilah yang tidak dicermati oleh Mahkamah dalam mengeluarkan putusan dalam perkara *a quo*. Sudah jelas bahwa semangat yang dibawa para pengubah UUD adalah semangat mempertahankan negara kesatuan serta memberikan tindakan afirmatif untuk daerah, karenanya dibentuk Dewan Perwakilan Daerah. Lagipula dapat ditelisik lebih lanjut dalam pembahasan perubahan UUD, apakah DPR kemudian memang dinisbatkan untuk juga menjadi perwakilan daerah? Argumen Mahkamah yang menjadikan partai politik atau gabungan partai politik sebagai perwakilan daerah,dapat dibantah.

Penulis melihat ada semacam kekeliruan yang dilakukan oleh Mahkamah dalam mengambil pijakan argumen dalam putusan ini. Mahkamah memutus

perkara ini dengan menggunakan logika silogisme, ada premis mayor, premis minor kemudian konklusi. Artinya adalah Mahkamah mendapatkan permohonan dari pemohon, kemudian memperhatikan pendapat para ahli yang dihadirkan dalam perkara ini yang dalam kesaksiannya mendukung argumentasi pemohon, dan dari dialektika tersebut Mahkamah memberikan putusannya. Padahal sebagai satu-satu lembaga negara yang persyaratannya harus diisi oleh "negarawan", "kacamata" yang digunakan tidak boleh terlalu sederhana demikian. Mahkamah seharusnya lebih mau menggali lebih dalam maksud yang dikehendaki dalam konstruksi Pasal 6A ayat (3) UUD 1945.

Hal lain yang penulis lihat adalah, Mahkamah membatasi diri pada jumlah calon yang berlaga dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Padahal jika dapat ditelusuri secara lebih objektif, maka pengaturan di Pasal 6A tidak terkait dengan jumlah pasangan. Karenanya membaca Pasal 6A haruslah secara berurutan dan sejajar, tidak dalam posisi untuk saling meredusir satu dengan yang lain. Logika Pasal 6A utamanya mengenai keterpilihan, jelas berbicara bahwa syarat keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tercantum dengan nyata dalam Pasal 6A ayat (3) tanpa ada keterkaitan dengan jumlah pasangan calon. Keterkaitan jumlah pasangan adalah ketika telah dilaksanakan Pemilu Presiden putaran pertama yang tidak menghasilkan pemenang. Mengapa bisa tidak menghasilkan pemenang? Karena persyaratan tidak terpenuhi yakni mendapat suara lebih dari lima puluh persen dengan persebaran dua puluh persen suara di setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Hal inilah yang menjadi syarat utama keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum. Karenanya, Pasal 6A ayat (4) yang

mensyaratkan dua pasang calon yang memperoleh suara terbanyak berlaga kembali dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden dan yang mensyaratkan suara terbanyak mutlak-lah yang terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden adalah jalan akhir. Karenanya, persyaratan suara terbanyak mutlak (*simple majority*) adalah tahap perhitungan akhir atau *escape clause*, yang diatur dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 dapat diberlakukan apabila lima puluh persen suara dengan persebaran dua puluh persen suara di setengah jumlah provinsi di Indonesia tidak terpenuhi.

Faktor lain yang dapat dianalisis adalah ditempatkannya biaya sebagai faktor determinan oleh Pemohon dalam mengajukan perkara *a quo*. Padahal dari penelusuran pembahasan dalam proses perubahan UUD 1945, para pengubah UUD, tidak menempatkan biaya sebagai faktor determinan. Bahkan kerap kali para anggota dewan menyuarakan kalimat, "demokrasi memang mahal". Hal inilah kemudian mereka setuju untuk menetapkan pemilihan presiden langsung dua kali apabila syaratnya tidak terpenuhi.

Sebagaimana diketahui, pada saat pembahasan keempat, masih ada satu ayat dalam Pasal 6A yang belum disetujui, yakni persoalan apabila kandidat Presiden tidak memenuhi persyaratan keterpilihan berupa lima puluh persen suara dengan persebaran dua puluh persen di setengah jumlah provinsi. Ada dua kutub yang diperhadapkan secara *vis-a-vis*, antara pemilihan langsung dengan pemilihan oleh MPR, pada akhirnya pemilihan langsung oleh rakyat disepakati sebagai *escape clause* dalam pemilihan Presiden.

Jika konstruksi ini ditarik menjadi landasan argumennya, maka dapat diambil simpulan bahwa faktor biaya tidak menjadi faktor determinan dalam

pilpres. Jika determinan, tidak akan ada pilpres langsung, yang ada semua diserahkan kembali ke MPR. Sebenarnya, argumen pemohon yang mendasari pada penghematan biaya karenanya menegasikan persyaratan yang ada dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 adalah lemah secara legal. Pemohon sepertinya tidak membaca ketentuan yang ada dalam Pasal 22E UUD 1945, dalam pasal tersebut jelas dikatakan bahwa asas pemilu adalah Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil. Asas sederhana, cepat dan biaya ringan, tidak termasuk dalam asas Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Persoalan persebaran suara yang ditakutkan oleh para Pemohon dapat membuat Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden berjalan dua putaran merupakan ketakutan yang terlalu terburu-buru. Para Pemohon justru tidak membuat simulasi bagaimana besarnya persebaran perolehan suara. Apakah bisa untuk mendapatkan lima puluh persen suara secara umum tanpa tersebar dua puluh persen di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia jika diikuti oleh dua calon? Dari data KPU terhadap hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014, ditemukan fakta unik, yakni walaupun Pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa kalah suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2014, namun persentase persebaran suara mereka memenuhi dua puluh persen di seluruh Provinsi di Indonesia. Hal ini kemudian dapat mengantarkan kita pada simpulan bahwa untuk meraih suara lima puluh persen harus juga terlebih dahulu mendapatkan dua puluh persen di setengah jumlah provinsi. Artinya, persebaran dua puluh persen yang tersebar dalam setengah jumlah provinsi di Indonesia, merupakan pintu masuk untuk mendapatkan lima

puluh persen suara nasional jika hanya ada dua calon yang berlaga dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

5. Implikasi terhadap Sistem Pemilu Presiden

Jika dilakukan penafsiran gramatikal seperti yang digunakan oleh Mahkamah, maka Pasal 6A ayat 4 ada kata-kata "dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih...", kata terpilih yang dimaksud adalah merujuk pada pasal 6A ayat (3) yang berarti lima puluh persen dan persebaran dua puluh persen di setengah jumlah provinsi di Indonesia. Karenanya, keterpilihan dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak berhubungan dengan jumlah kontestan yang berlaga. Artinya adalah persyaratan yang disyaratkan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 haruslah terpenuhi terlebih dahulu, tidak bisa langsung masuk dalam ketentuan Pasal 6A ayat (4) yang menganut *simple majority*.

Dikeluarkannya putusan ini, mempengaruhi sistem Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Jika pengaturan secara legal formal mengenai sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang tercantum dalam Pasal 6A UUD 1945 menggunakan *simple majority* dan proporsionalitas wilayah, maka setelah putusan ini Indonesia memiliki sistem ganda. Artinya, jika kontestan dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden lebih dari dua, maka menggunakan mayoritas mutlak. Hal ini merujuk pada ketentuan yang dirumuskan dalam Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dengan ketentuan pemenuhan persyaratan minimal bagi kontestan untuk bisa menang harus memenuhi tiga kriteria. *Pertama,* memperoleh 50% dari jumlah pemilih, *kedua,* menang di 20% di tiap provinsi, *ketiga*, tersebar di setengah jumlah provinsi di Indonesia. Jika kriteria ini tidak terpenuhi, maka pemilihan umum Presiden dan

Wakil Presiden dilajutkan ke putaran kedua. Namun jika kontestan yang berlaga dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden hanya ada dua pasang calon, maka menggunakan sistem *simple majority*, yakni pasangan calon terpilih cukup berdasarkan perolehan suara 50% plus satu.

6. Quo Vadis Negara Kesatuan

Para pendiri bangsa sedari dulu ingin menjaga semangat kesatuan dan persatuan yang telah menjadi alat perekat untuk melahirkan sebuah negara muda yang kemudian diberi nama Indonesia. Sebagaimana diketahui bersama, bahwa pada dasarnya "Indonesia" dahulu hanyalah terdiri dari kerajaan-kerajaan yang mendiami gugusan kepulauan yang terserak di samudera Hindia yang kemudian sepakat menyatukan diri karena persamaan nasib dijajah oleh penjajah kolonial Belanda. Karenanya pendiri bangsa dari awal menekankan pentingnya persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, termasuk menjadikan bentuk "kesatuan" sebagai bentuk Negara Republik Indonesia yang akan didirikan kelak. Padahal, dalam dialektika yang terjadi dalam pembahasan dalam BPUPKI, bukan tidak sedikit yang mengusulkan bentuk lain, antara lain yang menjadi *mainstream*-nya adalah bentuk federal, yang diusung oleh Hatta. Begitu juga dengan para pengubah UUD yang dilakukan di masa reformasi, semangat untuk menjaga bentuk negara kesatuan, amat terasa dalam pembahasan perubahan UUD. Jika melacak perdebatan yang terjadi dalam proses pengubahan UUD 1945, ternyata persyaratan persebaran suara memang dinisbatkan untuk menjaga bentuk Negara Kesatuan yang pada saat itu diperhadapkan secara diametral dengan bentuk negara federal. Ditambah lagi, Negara Kesatuan juga diatur secara-"negatif" dalam proses perubahan konstitusi. Artinya, para perubah UUD 1945 menegaskan

bahwa klausul mengenai Negara Kesatuan tidak dapat dilakukan perubahan. Setidak-tidaknya semangat untuk menjaga Negara Kesatuan pada saat proses perubahan UUD 1945 amat kencang, namun hal inilah yang luput dari kacamata optik MK yang ditampilkan dalam putusannya.

Posisi dan kedudukan Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 adalah sebagai "perekat" NKRI dalam mekanisme pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Norma yang terkandung di dalamnya merupakan syarat utama untuk dapat duduk di lembaga kepresidenan dari sebuah negeri yang berdasarkan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Dalam perspektif ini, syarat "mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi" sebagaimana yang secara eksplisit ditegaskan dalam dalam UU No 42 Tahun 2008 Pasal 159 ayat (1) adalah syarat kemenangan yang tidak boleh diabaikan dengan begitu saja atas nama apapun. Termasuk didalamnya asas kepastian hukum, asas kemanfaatan bagi bangsa, dan-apalagi- asas penghematan keuangan negara. Perpaduan antara "suara terbanyak" dan prinsip "persebaran suara" merupakan sebuah hal yang integral dan tak terpisahkan satu sama lain.

Perpaduan kedua aspek itu penting, karena jika tidak, jangan heran suatu saat nanti pasangan calon presiden akan bertumpuk-tumpuk melakukan kampanye di daerah Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur yang padat penduduknya. Sembari itu, mereka tidak akan menyapa para penduduk Indonesia nun jauh di bagian Timur Indonesia yang minim penduduknya. Selain itu juga hal ini potensial akan melahirkan seorang capres dan cawapres yang hanya dipilih oleh warga negara Indonesia yang tinggal di Pulau Jawa dengan tambahan satu dua

pulau di luar Jawa saja. Hal demikian tidak boleh terjadi, Presiden dan Wakil presiden NKRI tidak boleh hanya dipilih oleh warga negara Indonesia yang tinggal di Pulau Jawa saja meskipun jumlah perolehan suaranya dalam pilpres melebihi lima puluh persen suara sah nasional dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Karena sekali lagi, prinsip persebaran suara dan suara terbanyak merupakan sebuah hal yang integral dan harus dipenuhi keduanya.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Alasan Pemohon mengajukan Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah karena terkait dengan kondisi dalam Pilpres 2014 hanya ada dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut membuat ketentuan yang ada dalam Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 yang berbunyi "Pasangan Calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia" tidak dapat diterapkan. Terlebih lagi jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 159 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008, yang berbunyi "Dalam hal tidak ada pasangan calon terpilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), 2 (dua) Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dipilih kembali oleh rakyat secara langsung dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden". Menurut Pemohon, jika Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 dilaksanakan dalam Pilpres 2014, maka apabila tidak ada yang memenuhi ketentuan tersebut, maka akan diadakan pilpres putaran kedua yang kembali diikuti oleh calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama. Hal tersebut akan mengakibatkan pemborosan keuangan negara dan ketidakstabilan politik serta dapat menimbulkan gesekan sangat keras dan berdarah di kalangan akar rumput.

2. Dasar Pertimbangan Hakim dalam mengeluarkan Putusan No. 50/PUU-XII/2014 adalah jika hanya terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh gabungan beberapa partai politik yang bersifat nasional pada tahap pencalonan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, maka hal tersebut telah memenuhi prinsip representasi keterwakilan seluruh daerah di Indonesia. Hal ini dikarenakan karena calon Presiden sudah didukung oleh gabungan partai politik nasional yang merepresentasikan penduduk di seluruh wilayah Indonesia. Hal tersebut mengandung konsekuensi bahwa tujuan kebijakan pemilihan presiden yang merepresentasi seluruh rakyat dan daerah di Indonesia sudah terpenuhi.

B. Saran

Mahkamah Konstitusi memasuki dekade kedua ini seharusnya lebih dapat menata konstruksi akademik yang dibangun dalam setiap putusannya. Putusan MK yang cenderung progresif di tengah konstruksi ketatanegaraan kadang mampu untuk mencegah kejumudan yang ada. Namun sifat progresif tersebut haruslah diimbangi dengan konstruksi akademik yang mumpuni dalam tiap putusannya. Jangan yang terjadi putusan tersebut cenderung menyederhanakan persoalan dari konstruksi genealogis yang terjadi saat perumusan pasal yang dajukan, seperti dalam perkara yang penulis teliti ini. selain menyederhanakan, dalam Putusan ini, Mahkamah juga bersifat “a-historis”. Karenanya, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke depan seyogyanya harus tetap menggunakan ketentuan dalam Pasal 159 ayat (1) UU No.42 Tahun 2008, tanpa memandang jumlah kontestan Pilpres.

Hal menarik yang dapat dijadikan penelitian selanjutnya diharapkan berfokus seberapa banyak putusan yang dikeluarkan oleh MK yang sesuai dengan rumusan ketika pasal tersebut dibahas dalam parlemen. Hal ini penting untuk melihat seberapa banyak tafsiran tepat yang dilakukan oleh MK, sesuai dengan perspektif perumusan pasal yang diuji.

DAFTAR PUSTAKA

Alrasid, Harun. *Pengisian Jabatan Presiden.* Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Cetakan Kedua. Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

----------. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara.* Jilid I. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.

----------. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Refomasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007.

----------. *Model-Model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara,* Cetakan Kedua. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.

Buku, Tim Penyusun. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia: Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M. (Hakim Konstitusi Periode 2003-2008)*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Dawud, Sunan Abu. Beirut: Dal al Risalah al ‘alamiyah, 209. Juz III/303

Fadjar, Abdul Mukthie. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi.* Jakarta: Konstitusi Press dan Citra Media, 2006.

Fatmawati. *Hak Menguji (Toetsingsrecht) yang dimiliki hakim dalam Sistem Hukum Indonesia.* Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006.

Huda, Ni’matul. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008.

----------. *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi.* Yogyakarta: FH UII Press, 2011.

----------. *Ilmu Negara*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.

----------. *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review.* Yogyakarta: UII Press, 2005.

---------- & R. Nazriyah, *Teori dan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan.* Bandung: Nusa Media, 2011.

Gaffar, Janedri M. *Politik Hukum Pemilu.* Jakarta: Konstitusi Press, 2012.

Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju.* Jakarta: Kencana Predana Media, 2009.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan, 2007.

Iqbal, Moh. *The Reconstruction of Religious Thought in Islam.* Lahore: Ashraf, 1982.

Isra, Saldi. *Pergeseran fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

Kelsen, Hans. *Teori Umum Hukum dan Negara*. Diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Cetakan Kesembilan. Bandung: NusaMedia, 2014.

Lee, Robert D. Mencari Islam Autentik: Dari Nalar Puitis Iqbal sampai Nalar Kritis Arkoun. Diterjemahkan oleh Ahmad Baiquni. Bandung: Mizan, 2000.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Goverment Forms and performance in Thirty-six Countries.* London: Yale University Press, 1999.

Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Menurut UUD 45 Sebelum dan Sesudah Amandemen,* Cetakan Kedua. Bandung: Nusa Media, 2014.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan.* Cetakan Ketiga. Yogyakarta: FH UII Press, 2006

MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan Ketiga. Edisi Revisi. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

----------. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia.* Edisi Revisi. Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

----------. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi.* Jakarta: LP3ES, 2006.

Penyusun, Tim. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002.* Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Penyusun, Tim. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002.* Buku V Pemilihan Umum. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Randa, Gusti. *Indikator Pelanggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah (studi perbandingan Putusan mahkamah Konstitusi Nomor 63/PHPU.D-IX/2011 dengan*

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 82/PHPU.D-IX/2011), Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2013.

Saragih, Bintan R. *Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Umum di Indonesia.* Jakarta: Gaya Media Pratama, 1988.

Soemantri, Sri. *Hak Uji Material di Indonesia.* Bandung: Alumni, 1997.

Strong, C.F. *Modern Political Constitutions: An Introduction to The Comparative Study of Their History and Existing Form.* London: Sidgwick and Jackson Ltd., 1963.

TH, Nur Asikin. *Konsekuensi Keputusan Mahkamah Konstitusi Tentang Uji Materiil Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap hak politik perempuan.* Tesis, Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010.

Thaib, Dahlan., dkk. *Teori dan Hukum Konstitusi,* Cetakan Kesepuluh. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2012.

Wade, E.C.S. G and. Godfrey Phillips, *Constitutional Law, An Outline of The Law and Practice of The Constitution, Including Central and Local Goverment and The Constitutional Relations of The British Commonwealth.* Fifth Ed. London: Longmans, Green and co, 1955.

Wheare, K.C., *Konstitusi-Konstitusi Modern*. Diterjemahkan oleh Muhammad Hardani. Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.

Wignyosoebroto, Soetandyo. *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam dan Huma, 2002.

Peraturan Perundang-Undangan

UUD NRI 1945

UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

UU No. 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

UU No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia No.XX/MPRS/1966 Tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 Tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

Putusan, Risalah Putusan Pengadilan, Majalah, Data Elektronik

Risalah sidang Perkara Mahkamah Konstitusi Nomor 50,51,53/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara: *50/PUU-XII/2014*

Tempo edisi 7-13 Juli 2014

Jimly Asshiddiqie, "Kedudukan MK" dalam www.jimly.com/makalah/namafile/23/KEDUDUKAN_**MK**.doc Akses 28 Januari 2014.