

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara hukum menurut Aristoteles, adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Oleh karena itu, negara hukum itu harus ditopang dengan sistem demokrasi karena terdapat korelasi yang jelas antara negara hukum yang bertumpu pada konstitusi, dengan kedaulatan rakyat yang dijalankan melalui sistem demokrasi. Dalam sistem demokrasi partisipasi rakyat merupakan esensi dari sistem ini. Akan tetapi, demokrasi tanpa pengaturan hukum akan kehilangan bentuk dan arah, sementara hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna¹

Pengertian demokrasi secara harfiah sudah tidak asing lagi, hampir sebagian umat manusia dimana-mana di muka bumi ini telah memahami dan menghayatinya. Dengan perkataan lain, hal demokrasi sudah menjadi bagian dari kebudayaan bangsa-bangsa di dunia ini sehingga berbicara mengenai pengertian demokrasi sesungguhnya tidak asing lagi bagi setiap warga masyarakat terutama kaum *elite*.²

Demokrasi memberikan pemahaman bahwa sumber dari kekuasaan adalah rakyat. Dengan pemahaman seperti itu, maka akan melahirkan suatu aturan yang akan menguntungkan dan melindungi hak-hak rakyat. Peraturan seperti ini biasa

¹ Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945*, Cetakan ke-1, Kaukaba Dipantara, Yogyakarta, 2013, hlm. 3-4

² Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan ke-2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015, hlm. 173

disebut konstitusi. Dalam konteks Indonesia, konstitusi yang menjadi pegangan adalah Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Jika dicermati, UUD 1945 mengatur kedaulatan rakyat dua kali. *Pertama*, pada pembukaan alinea keempat: “...maka disusunlah Kemerdekaan, Kebangsaan itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...” *Kedua*, pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 hasil perubahan berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian, UUD 1945 secara tegas mendasarkan pada pemerintahan demokrasi karena berdasarkan kedaulatan rakyat.³

Namun di era modern ini, kedaulatan rakyat tidak dapat dijalankan secara murni oleh rakyat saja. Adanya tingkat kehidupan berkembang sangat kompleks dan dinamis, serta tingkat kecerdasan warga yang tidak merata menyebabkan kedaulatan rakyat itu harus dilaksanakan dengan melalui sistem perwakilan yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat atau disebut parlemen. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara bekerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka waktu yang relatif pendek. Agar wakil-wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu dengan cara pemilihan umum (Pemilu). Dan pemilihan umum ini dianggap sebagai

³ Allan Fatchan GW. dkk, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan ke-1, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2016, hlm. 131

ciri penting negara-negara demokratis dan harus dilaksanakan secara berkala dalam kurun waktu tertentu.

Pemilu di Indonesia diatur secara eksplisit dalam UUD 1945 setelah amandemen. Beberapa pasal UUD 1945 yang memuat ketentuan tentang pemilu adalah sebagai berikut:⁴

1. Pasal 2 ayat (1): "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui **pemilihan umum** dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*";
2. Pasal 6A ayat (1): "*Presiden dan Wakil Presiden **dipilih** dalam satu pasangan **secara langsung oleh rakyat***";
3. Pasal 6A ayat (5): "*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*";
4. Pasal 18 ayat (3): "*Pemerintahan daerah propinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang **dipilih melalui pemmilihan umum***";
5. Pasal 18 ayat (4): "*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota **dipilih secara demokratis***";
6. Pasal 19 ayat (1): "*Anggota Dewan Perwakilan Rakyat **dipilij melalui pemilihan umum***";
7. Pasal 22C ayat (1): "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah **dipilih** dari setiap provinsi melalui **pemilihan umum***"

Setelah diadakannya perubahan UUD 1945 oleh MPR pada Sidang Tahunan 2001, masalah Pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIII B tentang Pemilu. Pasal 22E berbunyi, sebagai berikut:⁵

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik

⁴ A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Cetakan ke-1, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 14-15

⁵ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 42

- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Di tahun 2019 ini rakyat Indonesia kembali melaksanakan pemilihan umum. Berbeda dari tahun sebelumnya, pemilihan umum kali ini merupakan pemilihan umum pertama yang menggabungkan pemilihan presiden (pilpres) dan pemilihan anggota legislatif (pileg). Diikuti oleh enambelas (16) partai yang diantaranya Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golongan Karya, Partai NasDem, Partai Gerakan Perubahan Indonesia, Partai Berkarya, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Solidaritas Indonesia, Partai Amanat Nasional, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.

Di sisi lain, adanya pelaksanaan pemilihan umum mengakibatkan berbagai fenomena politik bermunculan. Salah satu fenomena politik tersebut adalah dengan munculnya lembaga survei politik. Tak bisa dipungkiri, di era teknologi saat ini masyarakat membutuhkan informasi yang cepat dan tepat, tak terkecuali saat pelaksanaan pemilu. Dengan demikian, tak heran bila keberadaan lembaga survei politik menjadi bagian penting dalam penyelenggaraan pemilu.

Adapun lembaga survei politik ini melakukan survei untuk mencari sebuah data atau informasi, seperti tentang pendapat atau sikap. Tidak hanya itu, lembaga survei juga membuat deskripsi komprehensif maupun menjelaskan hubungan antar berbagai variabel yang diteliti. Di Indonesia, pelaksanaan survei atau jajak pendapat

mulai bebas dilakukan sejak bergulirnya era reformasi. Hal ini ditandai dengan munculnya beberapa lembaga survei jajak pendapat, antara lain LP3ES, LSI (Lingkaran Survei Indonesia), maupun Lembaga Survei Indonesia. Ketiga lembaga tersebut pernah melakukan survei atau jajak pendapat menjelang pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004 dengan hasil yang sangat akurat.⁶

Pada pelaksanaan pemilu 2019, tercatat telah ada 40 lembaga survei politik yang mendaftar ke KPU dan juga berpartisipasi untuk melakukan hitung cepat (*quick count*) hasil Pemilu.⁷ *Quick count* adalah proses penghitungan hasil suara secara prediktif dan cepat pada hari pemungutan suara. Data *quick count* diperoleh dari berita acara hasil perhitungan suara (C1) di Tempat Pemungutan Suara. Kemudian data hasil pemungutan suara dari TPS-TPS tersebut dikumpulkan dan ditampilkan secara real time dalam bentuk tabulasi.

Sesuai dengan tujuannya, *quick count* dibutuhkan dalam Pemilu untuk memberikan informasi secepatnya secara tepat untuk menjawab rasa penasaran masyarakat yang telah melaksanakan Pemilu akan hasil dari Pemilu itu, untuk meredam gejolak sosial yang muncul, dan untuk memberikan kredibilitas pelaksana Pemilu seperti KPU. Sehingga dengan ini tentulah *quick count* menjadi salah satu instrumen penting disaat diselenggarakannya Pemilu. Terbukti dari Pemilu 2004, hasil *quick count* dengan *real count* tidak jauh berbeda.

Quick count dan hasil survei dari lembaga-lembaga survei politik ini dahulu diatur kewenangannya dalam Pasal 247 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

⁶ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori dan Strategi*, Cetakan ke-6, Raja Grafindo, Jakarta, 2018, hlm. 153

⁷ <https://www.liputan6.com/pilpres/read/3943362/daftar-40-lembaga-survei-yang-boleh-umumkan-quick-count-pemilu-2019>, diakses pada tanggal 29 April 2019 pukul 19.40

tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dimana bunyi pasal tersebut adalah:

- (1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.
- (2) Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada Masa Tenang.
- (3) Pelaksana kegiatan penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mendaftarkan diri kepada KPU paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.
- (4) Pelaksana kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan sumber dana, metodologi yang digunakan dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi Penyelenggara Pemilu.
- (5) Pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.
- (6) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu.

Diaturnya ketentuan mengenai *quick count* dan hasil survei menuai kontra di kalangan masyarakat. Salah satu kontra yang muncul adalah adanya pengajuan permohonan yang dilakukan oleh beberapa Badan Hukum Perseroan sebagai lembaga survei dan *quick count* dalam Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon ini mengajukan permohonan dengan pokok permohonannya adalah menguji konstitusionalitas Pasal 247 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) serta Pasal 291 dan Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berbunyi:

- a. Pasal 247 ayat (2) berbunyi, "*Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada Masa Tenang*". Di mana Pasal 247 ayat (1), berbunyi, "*Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau*

jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.”

- b. Pasal 247 ayat (5) berbunyi, *“Pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.”*
- c. Pasal 247 ayat (6) berbunyi: *“Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu.”*
- d. Pasal 291 yang berbunyi, *“Setiap orang yang mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).”*
- e. Pasal 317 ayat (1) berbunyi, *“Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).”*
- f. Pasal 317 ayat (2) berbunyi, *“Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 247 ayat (5) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).”*

Alasan para Pemohon mengajukan permohonan tersebut ialah pemohon merasa hak-hak konstitusional yang dijamin dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28F, Pasal 28G ayat (1), Pasal 31 ayat (1), ayat (3), ayat (5) telah dilanggar sehingga para Pemohon juga memohon untuk menyatakan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28F, Pasal 28G ayat (1), Pasal 31 ayat (1), ayat (3), ayat (5) dan pasal-pasal *a quo* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Kemudian pada tanggal 3 April 2014, Hakim Mahkamah Konstitusi memutus permohonan tersebut dengan mengeluarkan Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 yang dimana amar putusannya adalah Hakim Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya, sehingga pasal-pasal *a*

quo dinilai bertentangan dengan UUD 1945 dan juga tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Namun pada tahun 2017, pemerintah mengeluarkan aturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang didalam aturan tersebut diatur mengenai ketentuan survei dan *quick count* khususnya di dalam Pasal 449. Adapun bunyi Pasal 449 UU No. 7 Tahun 2017 adalah:

- (1) Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.
- (2) Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada Masa Tenang.
- (3) Pelaksana kegiatan penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mendaftarkan diri kepada KPU paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.
- (4) Pelaksana kegiatan penghitungan cepat wajib memberitahukan sumber dana, metodologi yang digunakan dan hasil penghitungan cepat yang dilakukannya bukan merupakan hasil resmi Penyelenggara Pemilu.
- (5) Pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.
- (6) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu.

Adanya pasal yang mengatur kembali ketentuan survei dan *quick count* ini dan muatannya dinilai sama persis dengan aturan terdahulu menimbulkan kontra khususnya pada Pemilu tahun ini, yaitu munculnya permohonan dari beberapa stasiun televisi dan beberapa Badan Hukum Perseroan sebagai lembaga survei dan *quick count*. Para pemohon ini mengajukan permohonan dengan pokok permohonannya adalah menguji konstitusionalitas Pasal 449 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UU Pemilu, Pasal 509 UU Pemilu, Pasal 540 ayat (1) dan ayat (2) UU

Pemilu, dan Pasal 197 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang berbunyi:

- a. Pasal 449 ayat (2) UU Nomor 7/2017 berbunyi, “*Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang dilakukan pada Masa Tenang*”. Di mana Pasal 449 ayat (1), berbunyi, “*Partisipasi masyarakat dalam bentuk sosialisasi Pemilu, pendidikan politik bagi Pemilih, survei atau jajak pendapat tentang Pemilu, serta penghitungan cepat hasil Pemilu wajib mengikuti ketentuan yang diatur oleh KPU.*”
- b. Pasal 449 ayat (5) UU Nomor 7/2017 berbunyi, “*Pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat Pemilu hanya boleh dilakukan paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat.*”
- c. Pasal 449 ayat (6) UU Nomor 7/2017 berbunyi: “*Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (4), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu.*”
- d. Pasal 509 UU Nomor 7/2017 berbunyi, “*Setiap orang yang mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat tentang Pemilu dalam Masa Tenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (2), dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).*”
- e. Pasal 540 ayat (1) UU Nomor 7/2017 berbunyi, “*Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang melakukan penghitungan cepat yang tidak memberitahukan bahwa prakiraan hasil penghitungan cepat bukan merupakan hasil resmi Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat(4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).*”
- f. Pasal 540 ayat (2) UU Nomor 7/2017 berbunyi, “*Pelaksana kegiatan penghitungan cepat yang mengumumkan prakiraan hasil penghitungan cepat sebelum 2 (dua) jam setelah selesainya pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 449 ayat (5) dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun 6 (enam) bulan dan denda paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).*”
- g. Pasal 197 ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 berbunyi, “*Setiap orang atau lembaga yang mengumumkan hasil penghitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp18.000.000,00 (delapan belas juta rupiah).*”

Para pemohon juga memohon untuk menyatakan pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 28D ayat (1),

Pasal 28E ayat (3) dan 28F, Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4). Dalam pokok permohonannya, pemohon beranggapan bahwa pasal-pasal yang diujikan bertentangan dengan 3 putusan Mahkamah Konstitusi terdahulu yaitu Putusan No. 9/PUU-VII/2009, Putusan No. 98/PUU-VII/2009, dan Putusan No. 24/PUU-XII/2014 sehingga sudah sewajarnya pasal-pasal *a quo* tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Pemohon yang merupakan gabungan dari beberapa stasiun televisi mengajukan permohonan tersebut dikarenakan para pemohon merasa dirugikan hak konstitusionalnya untuk menyampaikan informasi kepada masyarakat, serta membatasi kebebasan pers, sekaligus membatasi hak warga masyarakat untuk mengetahui informasi melalui media. Sementara pemohon yang merupakan Badan Hukum Perseroan sebagai lembaga survei mengajukan permohonan tersebut dikarenakan pemohon merasa dirugikan hak konstitusional untuk mendapat pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil, serta perlakuan yang sama di depan hukum, berserikat, berkumpul, mengeluarkan pendapat, berkomunikasi, dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak mencari, memperoleh, memiliki, menghimpun, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan segala jenis saluran yang tersedia.

Permohonan tersebut diajukan kepada Mahkamah Konstitusi dan pada tanggal 15 April 2019 Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019. Adapun amar putusan dari putusan Mahkamah Konstitusi ini adalah hakim menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya.

Melihat adanya perbedaan putusan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus kedua putusan yaitu Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 dan Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019, dengan substansi objek permohonan yang sama walau berbeda undang-undangnya, yaitu mengenai pengumuman hasil survei dan pembatasan pengumuman hasil *quick count* serta hukuman pidananya, maka dengan ini peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut terkait dengan “Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 Tentang Survei dan *Quick Count*”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa yang menjadi pertimbangan hakim dalam mengabulkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014?
2. Apa yang menjadi pertimbangan hakim dalam menolak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019?
3. Bagaimana implikasi hukum terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 24/PUU-XII/2014
2. Untuk mengetahui pertimbangan hakim Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 25/PUU-XVII/2019
3. Untuk mengetahui implikasi hukum dari Putusan No. 25/PUU-XVII/2019

D. Tinjauan Pustaka

1. Pemilihan Umum

Salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai ke desa.⁸

Tujuan diadakannya pemilu adalah untuk menjamin kedaulatan rakyat dilaksanakan. Tujuan pemilu yang lain adalah pelaksanaan hak asasi politik rakyat. Rakyat di negara demokrasi diberi jaminan oleh konstitusi untuk melaksanakan hak-hak asasi mereka yang mendasar, salah satunya adalah hak asasi politik. Melalui mekanisme pemilu berkala, hak asasi politik tersebut dapat dilaksanakan dengan tertib dan damai.⁹

⁸ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta, 2018, hlm. 1

⁹ *Ibid*, hlm 99

Pentingnya pemilihan umum diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab. *Pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia ataupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. Lagi pula, *keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif¹⁰

Ketentuan mengenai pemilu telah diatur secara tegas dalam UUD 1945 Bab VIIB tentang Pemilu yaitu Pasal 22E. Selain diatur dalam pasal *a quo*, juga diatur tentang pemilihan kepala daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menegaskan. “*Gubernur, Bupati,*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-1, Rajawali Pers, 2009, hlm. 415

dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, dipilih secara demokratis.” Adanya ketentuan mengenai Pemilu dalam UUD 1945 dimaksudkan untuk memberi landasan hukum yang lebih kuat bagi Pemilu sebagai salah satu wahana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan adanya ketentuan tersebut dalam UUD 1945 tentu akan lebih menjamin waktu penyelenggaraan Pemilu secara teratur reguler maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan Pemilu, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil¹¹

2. Pengujian Peraturan Perundang-undangan (*Judicial Review*)

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkatan yang disebut hierarki peraturan perundang-undangan.¹² Menurut Ketetapan MPR No. III/MPR/2000, peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis tersebut mengandung konsekuensi bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini selaras dengan asas hukum *lex superior derogat inferiori* (hukum yang lebih tinggi mengalahkan hukum yang tingkatannya

¹¹ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Op. Cit.*, hlm. 43

¹² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan ke-11, PT RajaGrafindo, 2016, hlm. 37

di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.¹³

Adapun prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:¹⁴

- a. Peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi.
- b. Isi atau materi muatan peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi, kecuali apabila peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dibuat tanpa wewenang (*onbevoegd*) atau melampaui wewenang (*deternement de pouvoir*).

Konsekuensi penting dari prinsip-prinsip di atas, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Mekanismenya yaitu ada sistem pengujian secara yudisial atas setiap peraturan perundang-undangan, atau kebijakan maupun tindakan pemerintahan lainnya terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya atau tingkat tertinggi yaitu UUD.

Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti.¹⁵

¹³ *Ibid*, hlm. 46

¹⁴ Bagir Manan, *Teori dan Konstitusi*, Cetakan ke-1, Yogyakarta, FH UII PRESS, 2003, hlm. 211-212

¹⁵ *Ibid*, hlm. 212

Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu:¹⁶

- 1) Pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*),
- 2) Pengujian oleh badan yang sifatnya politik (*political review*),
dan
- 3) Pengujian oleh pejabat atau badan administrasi negara
(*administrative review*)

Judicial review atau yang dikenal sebagai pengujian perundang-undangan, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam bukunya yang berjudul *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (hal 1-2), merupakan pengujian terhadap kebenaran suatu norma hukum yang dilakukan oleh lembaga peradilan.

Berbicara tentang *judicial review* di dalam politik hukum tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hukum perundang-undangan atau peraturan perundang-undangan. Sebab, *judicial review* itu bekerja atas dasar peraturan perundang-undangan yang tersusun hirarkis. Pengujian oleh lembaga yudisial dalam *judicial review* adalah untuk menilai sesuai atau tidaknya satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi secara hirarkis. *Judicial review* tidak bisa dioperasikan tanpa ada peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hirarkis¹⁷

¹⁶ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73

¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm.126-127

Di Indonesia, sebelum adanya perubahan UUD 1945, kewenangan *judicial review* ada pada Mahkamah Agung tetapi dibatasi hanya pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang. Setelah adanya perubahan UUD 1945, muncul lembaga baru yang bernama Mahkamah Konstitusi yang berwenang melakukan *judicial review* pada Undang-Undang terhadap Undang Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.¹⁸

3. *Quick Count*

Hitung cepat atau jajak cepat (bahasa Inggris: *quick count*) adalah sebuah metode verifikasi hasil pemilihan umum yang dilakukan dengan menghitung persentase hasil pemilu di tempat pemungutan suara (TPS) yang dijadikan sampel. Menurut Pasal 1 Butir 10 Peraturan KPU Nomor 23 Tahun 2013, Penghitungan Cepat (*Quick Count*) hasil pemilu adalah kegiatan penghitungan suara secara cepat dengan menggunakan teknologi informasi, atau berdasarkan metodologi tertentu. Berbeda dengan survei perilaku pemilih, survei prapilkada atau survei *exit poll*, hitung cepat memberikan gambaran dan akurasi yang lebih tinggi, karena hitung cepat menghitung hasil pemilu langsung dari TPS target, bukan berdasarkan persepsi atau pengakuan responden. Selain itu, hitung cepat bisa

¹⁸ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan-1, Nusa Media, 2011, hlm. 131

menerapkan teknik sampling pronanilitas sehingga hasilnya jauh lebih akurat dan dapat mencerminkan populasi secara tepat¹⁹

Sejarah munculnya pengumpulan data dengan perhitungan cepat (*quick count*) berawal dari rentetan peristiwa berupa pemberdayaan suara rakyat melalui *polling*. Sejarah *polling* dimulai dengan bentuk orator atau pidato di abad 5 SM, dimana publik menyampaikan pendapat umum berdasarkan perdebatan dalam mengajukan gagasan-gagasannya. *Quick count* pertama kali digunakan oleh NAMFREL (*National Citizens Movements For Free Election*) yang memantau pelaksanaan Pemilu 1986 di Filipina dimana ada dua kandidat yang bersaing ketat yakni Ferdinand Marcos dan Corazon Aquino. NAMFREL berhasil menemukan berbagai kecurangan dan manipulasi suara serta secara meyakinkan dapat menunjukkan kemenangan Cory Aquino, sekaligus menggagalkan klaim kemenangan Marcos. Sehingga secara tidak langsung *quick count* sebagai bagian dari kontrol terhadap pemilu dan bagian dari upaya untuk menegakkan demokrasi dengan mendorong berlangsungnya pemilu yang jujur dan adil.²⁰

Quick count telah diterapkan di Indonesia sejak 1997 oleh LP3ES (Lembaga Pelatihan, Penelitian, Penerangan, Ekonomi dan Sosial) pada pemilu terakhir rezim Soeharto yang dilakukan secara diam-diam bekerjasama dengan salah satu kekuatan politik. *Quick count* ini cukup

¹⁹ Kismiantini. Disampaikan dalam makalah "Pengumpulan Data Dengan Quick Count dan Exit Poll", FMIPA Universitas Negeri Yogyakarta, Yogyakarta, 2007, hlm. 10

²⁰ *Ibid*, hlm. 1-2

berhasil, dengan satu hari setelah pelaksanaan pemilu LP3ES mampu memprediksi hasil pemilu di DKI Jakarta persis sebagaimana hasil perhitungan suara oleh LPU (Lembaga Pemilihan Umum). Tetapi karena pertimbangan keamanan dan politik, hasil tersebut tidak diumumkan pada masyarakat. Pada pemilu 1999, LP3ES dengan *quick count* berhasil pula dalam memprediksi secara tepat urutan partai dan presentase suaranya di Provinsi NTB dan Pulau Jawa. Selanjutnya pada pemilu 2004, LP3ES kembali membuat *quick count* bekerjasama dengan *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI), lembaga internasional dari Amerika yang sudah terbiasa dengan perhitungan cepat.²¹

Metode *quick count* (hitung cepat) mulai merebak di tanah air semenjak diberlakukannya pemilihan umum langsung, baik nasional maupun pemilihan kepala daerah langsung (pilkada). Metode ini dengan cepat menjadi sebuah alternatif baru yang diidolakan para pemangku kepentingan atau pihak-pihak yang terkait dengan perebutan kekuasaan baik dalam skala nasional dan dalam konteks lokal.²²

Menurut Sumargo, keberhasilan hasil pelaksanaan *quick count* ditentukan beberapa faktor diantaranya adalah:²³

²¹ *Ibid*, hlm. 2

²² Robi Cahyadi Kurniawan, *Jurnal Quick Count (Metode Hitung Cepat) Dalam Perspektif Pemiukada*, Staf Pengajar FISIP Universitas Lampung, 2013

²³ Ahmad Ilham Adha, dikutip dari skripsi *Kebebasan Pengumuman Hasil Hitung Cepat (Quick Count) sebagai Bentuk Pengawasan dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu*, 2017, hlm.37

- 1) **Syarat**, yaitu adanya akses ke TPS, kredibilitas dan independensi, jaringan di akar rumput, dan dukungan komunikasi.;
- 2) **Pelatihan**, seluruh elemen yang terlibat dalam kegiatan ini diberi pelatihan; dan
- 3) **Quality Control**, meliputi validasi hasil perolehan data, baik validitas data yang diterima maupun validitas tata cara pengumpulan data.

E. Orisinalitas Penelitian

Sejauh ini belum ada yang membahas tentang Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 Tentang Survei dan *Quick Count*, baik dari segi tinjauan yuridis mengenai pertimbangan hakim dalam memutus kedua perkara tersebut maupun dari segi lainnya di perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Adapun tulisan yang berkaitan dengan penelitian ini terdapat perbedaan yaitu skripsi yang ditulis oleh Ahmad Ilham Adha pada tahun 2017 dari Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta yang berjudul "*Kebebasan Pengumuman Hasil Hitung Cepat (Quick Count) Sebagai Bentuk Pengawasan dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu*", skripsi ini membahas penerapan hitung cepat (*quick count*) sebagai bagian dari partisipasi warga negara dalam praktek pemilihan umum dan akan dikaji terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 24/PUU-XII/2014. Sedangkan penulis membahas pertimbangan hakim dalam memutus Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014 dan Putusan 25/PUU-XVII/2019 beserta implikasinya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian yang dilakukan merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang meneliti hukum dari perspektif internal dengan objek penelitiannya adalah norma hukum.²⁴

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan yang menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan masalah hukum yang sedang ditangani. Dan penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu pendekatan yang menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.²⁵

3. Objek Penelitian

²⁴ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Cetakan ke-2, Prenada Media Group, Jakarta, 2017, hlm. 12

²⁵ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2007, hlm.

Fokus dalam penelitian ini adalah membandingkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 tentang survei dan *quick count*, dan implikasi hukum atas Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

4. Sumber Data Penelitian

Jenis data yang digunakan di dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu:

a. Bahan hukum primer antara lain terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan

Umum Dewan Perwakilan Rakyat, dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah.

- 5) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 6) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014
- 7) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan untuk penelitian ini memiliki hubungan yang erat dengan bahan hukum primer, dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang meliputi buku-buku yang berkaitan dengan skripsi, pendapat para ahli, jurnal-jurnal hukum, makalah hukum dan literatur lainnya.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah melalui metode studi kepustakaan (*library research*), yaitu kegiatan mengumpulkan dan memeriksa atau menelusuri dokumen-dokumen atau kepustakaan yang dapat memberikan informasi atau keterangan yang dibutuhkan oleh peneliti²⁶.

6. Analisis Data

Metode analisis data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah analisis data kualitatif, yaitu analisis yang lebih menenankan pada proses penyimpulan deduktif dan induktif serta pada dinamika hubungan antarfenomena yang diamati, dengan menggunakan logika ilmiah.

G. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dibagi dalam empat bab dengan sistematika sebagai berikut:

²⁶ *Ibid*, hlm. 101

1. Bab I (Pendahuluan) merupakan gambaran secara umum mengenai alasan penulis menyusun skripsi ini. Dalam bab ini diuraikan latar belakang masalah dan rumusan masalah, teori-teori yang digunakan penulis untuk menjawab rumusan masalah, orisinalitas penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.
2. Bab II (Tinjauan tentang Negara Hukum, Demokrasi, dan *Judicial Review*) merupakan penjelasan lebih dalam mengenai teori-teori yang berhubungan dengan masalah penelitian ini. Dari teori ini diharapkan dapat digunakan untuk mengkaji secara normatif guna menunjang skripsi yang sedang penulis ingin selesaikan.
3. Bab III (Hasil Penelitian dan Pembahasan) merupakan pembahasan dan jawaban atas rumusan masalah penulis mengenai pertimbangan hukum hakim dalam memutus Putusan No. 25/PUU-XVII/2019 dan implikasi yang muncul dari adanya putusan tersebut.
4. Bab IV (Penutup) merupakan kesimpulan jawaban atas permasalahan yang menjadi objek penelitian setelah dilakukannya pembahasan oleh peneliti dan saran berupa rekomendasi penulis terhadap penelitian skripsi ini.