

**PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
24/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
25/PUU-XVII/2019 TENTANG SURVEI DAN *QUICK COUNT***

**SKRIPSI**



Oleh:

**MYESHA ZARA HELMI**

**No. Mahasiswa : 15410067**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**



**PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
24/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
25/PUU-XVII/2019 TENTANG SURVEI DAN *QUICK COUNT***

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana  
(Strata-1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta**

**Oleh:**

**MYESHA ZARA HELMI**

**No. Mahasiswa: 15410067**

**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2019**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
24/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
25/PUU-XVII/2019 TENTANG SURVEI DAN *QUICK COUNT*

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
Pada Tanggal: 8 Agustus 2019

Yogyakarta, 30 Juli 2019

Dosen Pembimbing Skripsi

  
(Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.)

NIK. 134101102

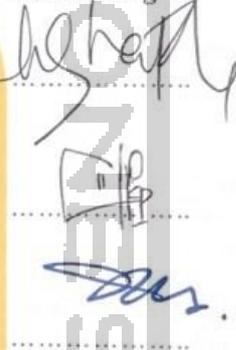
**PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
24/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR  
25/PUU-XVII/2019 TENTANG SURVEI DAN QUICK COUNT**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji Dalam Ujian Tugas Akhir/  
Pendaftaran Pada Tanggal 16 September 2019 dan Dinyatakan **LULUS**

**Tim Penguji**

1. Ketua : Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
2. Anggota : Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H.
3. Anggota : Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

**Tanda Tangan**



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



**Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.**

NIK. 904100102

**SURAT PERNYATAAN**  
**ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR**  
**MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertandatangan dibawah ini saya:

Nama : **MYESHA ZARA HELMI**

No. Mhs : **15410067**

Adalah benar benar Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Karya Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi yang berjudul: **PERBANDINGAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 24/PUU-XII/2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 25/PUU-XVII/2019 TENTANG SURVEI DAN QUICK COUNT**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada tim penguji dalam ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini Saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar benar karya saya sendiri yang dalam penyusunanya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini benar-benar Asli (Orisinil), bebas dari unsur unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan “*penjiplakan karya ilmiah (Plagiat)*”
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini pada saya, namun demi untuk kepentingan kepentingan yang bersifat akademik dan pengembanganya, saya memberikan kewenangan kepada pepustakaan Fakultas Hukum UII dan Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama penyertaan pada butir no. 1 dan 2, saya sanggup menerima sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan “Majelis” atau “TIM” Fakultas Hukum UII yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas, apabila tanda tanda plagiat disinyalir ada atau terjadi pada karya ilmiah saya oleh pihak Fakultas Hukum UII.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar benarnya dan dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 1 Agustus 2019

Yang membuat pernyataan,



**(Myesha Zara Helmi)**

**NIM. 15410067**



## CURRICULUM VITAE

Nama : Myesha Zara Helmi  
Tempat , Tanggal Lahir : Banda Aceh, 31 Januari 1997  
Jenis Kelamin : Perempuan  
Golongan Darah : A  
Agama : Islam  
Alamat : Perumahan Emerald Garden Regency Blok D12,  
Banguntapan, Bantul, Yogyakarta.  
Alamat Asal : Taman Dutamas Blok B 4 No. 7, Batam Centre,  
Batam, Kepulauan Riau.

Identitas Orang Tua

- Nama Ayah : H. Maman Helmi  
Pekerjaan : Wiraswasta
- Nama Ibu : Hj. Suhartini  
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga

Riwayat Pendidikan

- SD : SD Kartini 2 Batam
- SMP : SMP Kartini 2 Batam
- SMA : SMA Negeri 3 Batam
- Perguruan Tinggi : Universitas Islam Indonesia  
Fakultas/Jurusan : Hukum/ Ilmu Hukum

Organisasi

- Unit Kegiatan Mahasiswa Sepak Bola LEM FH UII 2016-2018

Yogyakarta, 30 Juli 2019  
Yang bersangkutan,

**(Myesha Zara Helmi)**  
**NIM. 15410067**

## MOTTO

*There is no God worthy of worship except Allah. And in Allah, I trust my faith,  
my life, and my death.*

*The most expensive thing in this world is Trust. Therefore, always keep your  
promises and never break them.*

لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ مُحَمَّدٌ رَسُوْلُهُ

## HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang

suci khusus kepada:

Kedua orang tua tercinta, adik dan keluarga besar penulis, yang tak pernah berhenti untuk selalu memberikan doa yang terbaik dan dukungan penuh untuk

penulis

*H. Maman Helmi & Hj. Surhatini*

Saudara dan teman-teman penulis yang selalu memberikan semangat dan dukungannya

Skripsi ini kupersembahkan pula kepada Almameterku, UII, serta Bangsaku, untuk Masa Depan, Indonesia

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamualaikum, Wr. Wb*

Puji syukur alhamdulillah penulis ucapkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq dan hidayah-Nya kepada penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul **“Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 Tentang Survei Dan *Quick Count*”**. Tak lupa shalawat beserta salam semoga tetap terlimpah curahkan kepada Nabi Muhammad SAW.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini tidak dapat terlaksana dengan baik tanpa ada bantuan, bimbingan, dan dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih dengan tulus kepada:

1. Allah SWT, karena berkat rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini dengan lancar;
2. Papa dan Mama, H. Maman Helmi dan Hj. Suhartini untuk segala jerih payah selama ini, yang selalu ada untuk penulis, mendoakan yang terbaik untuk penulis, serta kasih sayang dan cintanya yang sangat tulus kepada penulis hingga saat ini;
3. Saudara Penulis, M. Reyhan Arief Helmi, yang juga menyemangati penulis;
4. Keluarga Besar Penulis di Yogyakarta, Tante Elly, Om Dedi, Pakde Amo, Bude Titin, Kira, Akbar, dan Arka, yang selalu memotivasi penulis untuk menyelesaikan skripsi
5. Ibu Dian Kus Pratiwi, S.H., M.H., M.H, selaku Dosen Pembimbing Tugas Akhir Penulis yang senantiasa membimbing dengan sabar. Terimakasih atas waktu dan ilmunya yang telah diberikan kepada Penulis;

6. Bapak Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
7. Bapak Dr. Abd. Jamil, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
8. Sahabatku Rizky Amelia alias Imel Sindo, dan Intan Munira alias Nia Dadjal yang tak pernah henti untuk menyemangati, memberikan dukungannya untuk penulis, yang membuat penulis suka marah-marah, dan tidak pernah meninggalkan penulis dari awal pengerjaan skripsi sampai akhir skripsi ini. Terima kasih banyak.
9. Sahabatku Putri Wiana Wulansari dan Rizkia Rahmasari, yang sudah menghabiskan hampir 4 tahunnya bersama penulis, menemani penulis dalam pengerjaan skripsi ini, dan yang selalu ada untuk penulis.
10. Manpreet Singh, yang sudah memberi penulis semangat, yang selalu mendoakan penulis, yang selalu ada disaat *ups and downs* penulis saat mengerjakan skripsi ini, yang selalu mengingatkan penulis, dan yang selalu membuat penulis merasa bangga akan diri penulis
11. Sahabatku dari SMA, Nazella Ulima Lubis, Fitri Nurussani Aulia dan Monica Frisilia Karunia, yang walaupun sibuk tetapi tetap memberikan dukungannya untuk penulis.
12. Sahabat-sahabatku lainnya Talitha, Paula, Novi, Balqis, Amek, Naufal, Emha, Aldi, Rovel, Imad, atas dukungannya kepada penulis.
13. Senior-senior dan teman seangkatan, Bang Ryo, Mas Allan, Bang Sendi, Bang Alfin, Asfia, Fandi, yang membantu memberi masukan dan pembelajaran kepada penulis dalam mengerjakan skripsi.
14. Teman-temanku di Kelas A Fakultas Hukum UII 2015 yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu atas segala pengalaman yang menyenangkan dan mengesankan;
15. Teman-teman satu jurusan hukum saat KKN di kecamatan Karangdowo, Klaten (Lufia, Intan Nasta, Sekar, Sulava, Sarah) yang membantu Penulis menyelesaikan KKN dengan lancar dan menyenangkan;
16. Teman-teman KKN Unit 64 (Indro, Mufti, Hafidz, Renny, Fariq, Mulia, Vivi) terima kasih sudah menjadi keluarga selama 1 bulan penuh di Karangdowo, Klaten;
17. Seluruh Elemen Dosen, Pegawai dan Mahasiswa Fakultas Hukum UII

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut

berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

***Wassalamu'alaikum Wr. Wb***

Yogyakarta, 30 Juli 2019

**(Myesha Zara Helmi)**



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN COVER</b> .....	i
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>HALAMAN PERSETUJUAN</b> .....	iii
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	iv
<b>LEMBAR ORISINALITAS</b> .....	v
<b>CURRICULUM VITAE</b> .....	vii
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	viii
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	ix
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	x
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xiii
<b>ABSTRAK</b> .....	xvi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	12
D. Tinjauan Pustaka .....	12
E. Orisinalitas Penelitian .....	20
F. Metode Penelitian .....	21

G. Sistematika Penulisan.....	24
-------------------------------	----

**BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM,  
DAN PENGUJIAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN (*JUDICIAL  
REVIEW*).....**

A. Teori Demokrasi.....	25
1. Pengertian Demokrasi.....	25
2. Konsep-konsep Demokrasi.....	32
3. Demokrasi di Indonesia.....	35
4. Demokrasi dalam Perspektif Islam.....	43
B. Teori Negara Hukum.....	47
1. Pengertian Negara Hukum.....	47
2. Konsep Negara Hukum.....	50
3. Negara Hukum Indonesia.....	55
C. Pengujian Peraturan Perundang-undangan.....	59

**BAB III ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM PUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI NO. 24/PUU-XII/2019 DAN PUTUSAN MAHKAMAH  
KONSTITUSI NO. 25/PUU-XVII/2019 BESERTA IMPLIKASI ATAS  
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO.25/PUU-XVII/2019.....**

A. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XII/2019.....	73
---	----

B.	Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019.....	81
C.	Implikasi Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019.....	92

**BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN**

A.	Kesimpulan.....	99
B.	Saran.....	101

<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>102</b>
----------------------------	------------



## ABSTRAK

*Pemilihan umum (Pemilu) dilakukan secara berkala setiap 5 (lima) tahun sekali. Adanya pelaksanaan pemilihan umum mengakibatkan berbagai fenomena politik bermunculan. Salah satu fenomena politik yang muncul dari diadakannya pemilu adalah adanya publikasi survei dan quick count. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perbandingan perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 tentang survei dan quick count. Ada 3 (tiga) hal yang akan dijelaskan dalam penelitian ini. Pertama, pertimbangan Hakim dalam mengabulkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014; Kedua, pertimbangan Hakim dalam menolak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019; dan Ketiga, implikasi dari diputuskannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019. Penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif serta bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dengan menggunakan pendekatan kasus dan pendekatan undang-undang. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi kepustakaan. Hasil studi ini menunjukkan bahwa adanya perbedaan pertimbangan Hakim dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019; pada putusan tahun 2014, Hakim berpendapat bahwa tidak ada data akurat yang menyatakan survei dan quick count dapat mengganggu ketertiban umum dan keresahan, sehingga publikasi survei dan quick count tidak dapat dilarang; pada tahun 2019, Hakim berpendapat berbeda dengan dasar Pemilu tahun 2019 merupakan Pemilu yang berbeda dari Pemilu sebelumnya, maka dengan itu publikasi survei dan quick count dapat mempengaruhi kemurnian suara rakyat dalam menentukan pilihannya sehingga harus dibatasi; implikasi yang timbul adalah Pertama, pasal-pasal yang diuji pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 tetap berlaku. Kedua, terjadi inkonsistensi pertimbangan Hakim. Namun hal ini dibenarkan dengan adanya aliran non-originalism yang dimana konstitusi adalah hal yang dinamis sehingga hakim dalam membuat pertimbangannya tidak terikat pada putusan-putusan sebelumnya terhadap kasus yang sama.*

*Kata Kunci: Quick Count, Survei, Pemilu.*

# 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 makna<sup>1</sup>

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*.<sup>2</sup>

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

---

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

---

<sup>3</sup> 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:<sup>4</sup>

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:<sup>5</sup>

- (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

---

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

<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> *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

---

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

<sup>7</sup> <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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

---

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

<sup>9</sup> *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 legislatif<sup>10</sup>

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,*

---

<sup>10</sup> 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 adil<sup>11</sup>

## 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.<sup>12</sup> 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

---

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

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

Adapun prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:<sup>14</sup>

- 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.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 46

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

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 212

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

- 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 hirarkis<sup>17</sup>

---

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

<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup>

### 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

---

<sup>18</sup> 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 tepat<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup>

*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

---

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

<sup>20</sup> *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.<sup>21</sup>

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.<sup>22</sup>

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

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 2

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

<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup>

### 2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan yang menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan 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.<sup>25</sup>

### 3. Objek Penelitian

---

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

<sup>25</sup> 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 peneliti<sup>26</sup>.

#### 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:

---

<sup>26</sup> *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.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI, NEGARA HUKUM, DAN PENGUJIAN PERATURAN UNDANG-UNDANG (*JUDICIAL REVIEW*)

#### A. Teori Tentang Demokrasi

##### 1. Pengertian Demokrasi

Definisi demokrasi adalah sebuah bentuk kekuasaan (*kratein*) dari/oleh/untuk rakyat (*demos*). Menurut konsep demokrasi, kekuasaan menyiratkan arti politik dan pemerintahan, sedangkan rakyat beserta warga masyarakat didefinisikan sebagai warga negara.<sup>27</sup> Konsep demokrasi ini semula lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum di Yunani Kuno dan dipraktikkan dalam hidup bernegara antara abad ke-4 sebelum masehi sampai abad 6 M.<sup>28</sup>

Istilah “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani Kuno yang diutarakan di Athena kuno pada abad ke-5 M. Negara tersebut biasanya dianggap sebagai contoh awal dari sebuah sistem yang berhubungan dengan hukum demokrasi modern. Namun, arti dari istilah ini telah berubah sejalan dengan waktu, dan definisi modern telah berevolusi sejak abad ke-18, bersamaan dengan perkembangan sistem demokrasi di banyak negara. Kata “demokrasi” berasal dari dua kata, yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *kratos* atau *cratein* yang

---

<sup>27</sup> Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm.19

<sup>28</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan ke-1, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hlm. 10

berarti pemerintahan, sehingga dapat diartikan sebagai pemerintahan rakyat, atau yang lebih kita kenal sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>29</sup>

Negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu perorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat kedaulatan berada di tangan rakyat.<sup>30</sup>

Pemahaman terhadap hakikat demokrasi, sering dijumpai adanya kekeliruan atau anggapan dalam mengartikan maupun memahami demokrasi itu sendiri.<sup>31</sup> Bagi kaum otoriter dan pengkritik lainnya (yang tidak setuju dengan paham demokrasi), bahwa demokrasi diartikan sebagai bagian dari sistem pemerintahan yang tidak mempunyai kekuasaan menindas dan tidak mempunyai wewenang dalam memerintah. Anggapan semacam ini tentu keliru dan menyesatkan. Pada hakikatnya demokrasi adalah sistem pemerintahan dalam kerangka untuk membatasi suatu kewenangan pemerintah dengan tujuan dapat menciptakan pemerintahan yang *check and balances*.

Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat sehingga rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan. Keseluruhan sistem penyelenggaraan negara itu juga pada dasarnya diperuntukkan bagi seluruh rakyat itu sendiri, istilah inggris menyebutnya "*the goverment of the people, by*

---

<sup>29</sup> Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2009, hlm.140.

<sup>30</sup> Moh. Mahfud MD, *Hukum dan... Op. Cit.*, hlm. 8

<sup>31</sup> *Ibid.*

*the people and for the people*". Bahkan, negara yang baik diidealkan juga agar diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat dalam arti dengan melibatkan seluruh rakyat dalam arti seluas-luasnya.<sup>32</sup>

Pengertian demokrasi secara istilah menurut para ahli, adalah sebagai berikut:<sup>33</sup>

- a. Joseph A. Schumpeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat. Schumpeter juga menyatakan pengertian demokrasi secara sempit yaitu demokrasi merupakan mekanisme politik untuk memilih pimpinan politik.
- b. Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintahan dimana keputusan-keputusan pemerintahan yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa.
- c. Henry B. Mayo, demokrasi adalah sistem politik yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.

---

<sup>32</sup> Mawardi, dikutip dari skripsi *Presidential Treshold Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan Sistem Presidensial*, 2017, hlm.29

<sup>33</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 148

Dari beberapa pengertian demokrasi dan pendapat para ahli, maka demokrasi adalah suatu pola pemerintahan dimana kekuasaan untuk memerintah berasal dari mereka yang diperintah. Atau demokrasi adalah pola pemerintahan yang mengikut sertakan secara aktif semua anggota masyarakat dalam keputusan yang diambil oleh mereka yang diberi wewenang. Maka legitimasi pemerintah adalah kemauan rakyat yang memilih dan mengontrolnya. Rakyat memilih wakil-wakilnya dengan bebas dan melalui mereka ini pemerintahnya. Disamping itu, dalam negara dengan penduduk jutaan, para warga negara mengambil bagian juga dalam pemerintahan melalui persetujuan dan kritik yang dapat diutarakan dengan bebas khususnya dalam media massa.<sup>34</sup>

Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan preformansi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini: demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya. Sebuah laporan studi yang disponsori oleh salah satu organ PBB, yakni UNESCO pada awal 1950-an menyebutkan bahwa tidak ada satu pun tanggapan yang menolak “demokrasi” sebagai landasan dan sistem yang paling tepat dan ideal bagi semua organisasi politik dan organisasi modern. Studi yang melibatkan lebih dari 100 orang sarjana barat dan timur itu dapat dipandang sebagai jawaban yang sangat penting bagi studi-studi tentang demokrasi.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Abdul Aziz Hakim, *Op. Cit.*, hlm. 174

<sup>35</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-6, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 196

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh sebab itu, hampir semua pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi negara kendati secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama.<sup>36</sup> Demokrasi sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara. Oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>37</sup>

Menurut Henry B. Mayo, demokrasi dapat dilihat dari nilai-nilai yang mendasari demokrasi itu sendiri. Lebih lanjut dikatakan oleh Mayo bahwa nilai-nilai tersebut tidak berarti bahwa setiap masyarakat demokratis menganut semua nilai ini, melainkan sangat bergantung pada perkembangan sejarah serta budaya politik di masing-masing negara. Nilai-nilai tersebut diantaranya adalah sebagai berikut: *Pertama*, menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*). Bahwa dalam setiap masyarakat terdapat suatu perselisihan pendapat serta kepentingan, yang dianggap wajar dalam alam demokrasi untuk diperjuangkan. Perselisihan-perselisihan ini harus dapat diselesaikan melalui perundingan

---

<sup>36</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19

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

serta dialog terbuka untuk mencapai usaha kompromi, konsensus atau mufakat.<sup>38</sup>

*Kedua*, menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful in a changing society*). Dalam setiap masyarakat yang memodernisasikan perubahan sosial, yang disebabkan oleh faktor-faktor seperti kemajuan teknologi, perubahan-perubahan dalam pola kepadatan penduduk, dalam pola-pola perdagangan dan sebagainya. maka pemerintah harus dapat menyesuaikan kebijakannya pada perubahan-perubahan ini, dan sedapat mungkin membinanya jangan sampai tidak terkendali lagi, kalau hal ini terjadi, ada kemungkinan sistem demokratis tidak dapat berjalan, sehingga akhirnya menimbulkan pemerintahan yang diktator.<sup>39</sup>

*Ketiga*, menyelenggarakan kepemimpinan secara teratur (*orderly succession of ruler*), pergantian atas dasar keturunan, atau dengan jalan mengangkat diri sendiri ataupun dengan melalui *coup d'etat*, dianggap tidak wajar dalam sistem pemerintahan demokrasi.<sup>40</sup>

*Keempat*, membatasi penggunaan kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*). Golongan-golongan minoritas yang sedikit banyak akan kena paksaan akan lebih menerimanya kalau diberi kesempatan untuk turut serta dalam diskusidiskusi yang terbuka dan kreatif, mereka akan lebih terdorong untuk memberi dukungan sekalipun bersyarat, karena merasa turut bertanggung jawab.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Mawardi, *Op. Cit.*, hlm. 30

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 31

*Kelima*, mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan serta tingkah laku. Untuk hal ini, perlu terselenggaranya masyarakat yang terbuka (*open society*) serta kebebasan-kebebasan politik (*political liberty*) yang mana akan memungkinkan timbulnya fleksibilitas dan tersedianya alternatif dalam jumlah yang cukup banyak. Dalam hubungan ini, demokrasi sering disebut dengan gaya hidup (*way of life*).

*Keenam*, menjamin tegaknya keadilan. Dalam suatu demokrasi umumnya pelanggaran terhadap keadilan tidak akan terlalu sering terjadi, oleh karena golongan-golongan terbesar diwakili dalam lembaga perwakilan, tetapi tidak dapat dihindarkan bahwa beberapa golongan akan merasa diperlakukan tidak adil. Maka yang dapat dicapai secara maksimal ialah keadilan yang relatif (*relative justice*). Keadilan yang dapat dicapai barangkali lebih bersifat jangka panjang.<sup>42</sup>

Namun dalam perkembangan zaman modern, ketika kehidupan memasuki skala luas, tidak lagi berformat lokal, dan demokrasi tidak mungkin lagi direalisasikan dalam wujud partisipasi langsung, masalah diskriminasi dalam kegiatan politik tetap berlangsung meskipun prakteknya berbeda dari pengalaman yang terjadi di masa Yunani Kuno. Tidak semua warga negara dapat langsung terlibat dalam perwakilan. Hanya mereka yang karena sebab tertentu seperti kemampuan membangun pengaruh dan menguasai suara politik yang terpilih sebagai wakil. Sementara sebagian besar rakyat hanya dapat puas

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 32

jika kepentingannya terwakili. Mereka tak memiliki kemampuan dan kesempatan yang sama untuk mengefektifkan hak-hak mereka sebagai warga negara.<sup>43</sup> Sehingga pada pokoknya demokrasi itu sendiri akan dapat berjalan secara ideal ketika mendapatkan suatu partisipasi publik. Tidaklah hanya bertumpu pada konsep yang ideal ataupun sistem yang sempurna tetapi demokrasi itu sendiri harus dapat mengakomodir aspirasi dari seluruh rakyat.

## 2. Konsep-konsep Demokrasi

Menurut Encik Muhammad Fauzan di dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara Indonesia”, demokrasi terbagi dalam dua kategori dasar, yaitu: demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung atau perwakilan. Dua demokrasi yang sering menjadi dasar suatu negara melakukan pemilihan. Kita juga mengenal bermacam-macam demokrasi, ada yang dinamakan demokrasi konstitusional, demokrasi parlementer, demokrasi terpimpin, demokrasi rakyat, demokrasi Soviet, demokrasi nasional. Semua konsep ini memakai istilah demokrasi yang menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa” atau “*government or rule by the people*”<sup>44</sup>

### a. Demokrasi Konstitusional

Ciri khas dari demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas

---

<sup>43</sup> Sumarsono, dkk, *Op. Cit.*, hlm. 20

<sup>44</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 200

kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Demokrasi ini mendasarkan pada kebebasan atau individualisme. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.<sup>45</sup>

b. Demokrasi yang Bersandar atas Paham Komunis

Dalam pandangan kelompok aliran demokorasi yang mendasarkan dirinya atas paham komunis selalu bersikap ambivalen terhadap negara. Negara dianggapnya sebagai suatu alat pemaksa yang akhirnya lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis.<sup>46</sup>

c. Demokrasi Rakyat

Menurut peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar. Bentuk khusus ini berkembang di negara-negara Eropa Timur seperti Cekoslovia, Polandia, Hongaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia, dan di Tiongkok.

Ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk dua; (a) Suatu wadah *front* persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat dimana

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 201

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 202

partai komunis berperan sebagai penguasa; (b) Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.<sup>47</sup>

d. Demokrasi Parleментар

Dalam konsep ini ada hubungan erat antara badan eksekutif dengan badan legislatif, atau parlemen, atau badan perwakilan rakyat. Tugas atau kekuasaan eksekutif di sini diserahkan kepada suatu badan yang disebut kabinet atau dewan menteri. Kabinet ini mempertanggung-jawabkan kebijaksanaannya, terutama dalam lapangan pemerintahan kepada badan perwakilan rakyat, yang menurut ajaran trias politika Montesquieu disertai tugas memegang kekuasaan perundang-undangan, atau kekuasaan legislatif.<sup>48</sup> Sehingga dapat disimpulkan bahwa demokrasi ini adalah demokrasi yang menonjolkan peranan parlemen terhadap jalannya pemerintahan.

e. Demokrasi Terpimpin

Dalam konsep ini, para pemimpin percaya, bahwa semua tindakan mereka dipercaya rakyat tetapi menolak pemilu. Lalu banyak aspek telah menyimpang dari demokrasi konstitusional, seperti lebih didominasi oleh presiden dan terbatasnya peran partai politik<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, hlm. 204-205

<sup>48</sup> Soehino *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 252

<sup>49</sup> Endang Zaelani Sukaya dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan*, Cetakan ke-1, Paradigma, Yogyakarta, 2002, hlm. 28

### 3. Demokrasi di Indonesia

Telah menjadi suatu kenyataan, ketika para elit nasional dan seluruh bangsa Indonesia merumuskan bentuk negara dan pemerintahan pertama kali, BPUPKI dan PPKI pada Tahun 1955 secara formal menetapkan pilihan politik demokrasi sebagai satu-satunya yang mendasari kehidupan politik Indonesia. Ketegasan terhadap pilihan demokrasi tersebut secara eksplisit terdapat dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).<sup>50</sup>

Sungguhpun demokrasi sudah menjadi pilihan politik yang diyakini sebagai salah satu bentuk sistem politik yang terbaik untuk mencapai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara, tetapi dalam kurun waktu 60 tahun bangsa Indonesia merdeka, praktik kehidupan demokrasi masih mengalami pasang surut seiring dengan arah dinamika pembangunan politik yang masih dalam proses menentukan format system politik ideal yang sesuai dengan cita-cita demokrasi, sebagaimana yang digagas oleh *the founding fathers*.<sup>51</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dapat dibagi dalam dua tahap yaitu tahapan pra kemerdekaan dan tahapan pasca kemerdekaan. Sementara itu perkembangan demokrasi di Indonesia pasca kemerdekaan mengalami pasang-surut (fluktuasi) dari masa kemerdekaan sampai saat ini, selama 55 tahun perjalanan bangsa dan negara Indonesia, masalah pokok yang dihadapi ialah

---

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. Cit.*, hlm. 270

<sup>51</sup> *Ibid.*

bagaimana demokrasi mewujudkan dirinya dalam berbagai sisi kehidupan berbangsa dan bernegara seperti dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial budaya. Sebagai tatanan kehidupan, inti tatanan kehidupan demokratis secara empiris terkait dengan persoalan pada hubungan antar negara atau pemerintah dengan rakyat, atau sebaliknya hubungan rakyat dengan negara atau pemerintah dalam posisi keseimbangan (*aquilibrium position*) dan saling melakukan pengawasan (*check and balances*).<sup>52</sup>

Perkembangan demokrasi di Indonesia dilihat dari segi waktu dibagi dalam empat periode, yaitu:<sup>53</sup>

#### 1. Demokrasi Periode 1945-1959

Demokrasi pada masa ini dikenal dengan sebutan Demokrasi Parlementer. Sistem demokrasi parlementer mulai berlaku sebulan sesudah kemerdekaan di proklamkan dan mulai diperkuat dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan 1950, ternyata sistem demokrasi parlementer ini kurang cocok untuk Indonesia, meskipun dapat berjalan secara memuaskan pada beberapa negara Asia lain.

Undang-Undang Dasar 1950 menetapkan berlakunya sistem parlementer dimana badan eksekutif terdiri dari Presiden beserta Menteri-Menterinya yang mempunyai tanggung jawab politik. Karena fragmentasi partai-partai politik setiap kabinet berdasarkan kondisi yang berkisar pada satu atau dua partai besar dan beberapa partai kecil. Koalisi ternyata tidak

---

<sup>52</sup> Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 176.

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

berjalan dengan baik dan partai-partai koalisi tidak segan-segan untuk menarik dukungannya sewaktu-sewaktu, sehingga kabinet seringkali jatuh karena keretakan dalam koalisi sendiri.

Umumnya kabinet dalam masa pra-pemilihan umum yang diadakan dalam tahun 1955 tidak dapat bertahan lebih lama dari rata-rata delapan bulan, dan hal ini menghambat perkembangan ekonomi politik dan politik oleh karena pemerintah tidak memperoleh kesempatan melaksanakan programnya.

Namun pada periode ini kedudukan parlemen sangat kuat dan pada gilirannya menguat pula kedudukan partai politik karena itu segala hal yang terkait dengan kebijakan negara tidak lepas dari sikap kritis para anggota parlemen untuk mendebatnya baik melalui forum parlemen maupun secara sendiri-sendiri.<sup>54</sup>

## 2. Demokrasi Periode 1959-1965

Ciri sistem politik pada periode ini adalah dominasi peranan presiden, terbatasnya peranan partai politik, berkembangnya pengaruh komunis dan meluasnya peranan ABRI sebagai unsur sosial politik. Dalam praktik pemerintahan, pada periode ini telah banyak melakukan distorsi terhadap praktik demokrasi. Dekrit Presiden 5 Juli dapat dipandang sebagai suatu usaha untuk mencari jalan keluar dari kemacetan politik yang terjadi dalam

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 177-178

sidang konstituante merupakan salah satu bentuk penyimpangan praktik demokrasi.

Begitu pula dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah ditegaskan bahwa bagi seorang presiden dapat bertahan sekurang-kurangnya selama lima tahun. Akan tetapi ketetapan MPRS No. III/1963 yang mengatakan Ir. Soekarno sebagai presiden seumur hidup telah membatalkan pembatasan waktu lima tahun.

Banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan pada praktik demokrasi, terutama pada bidang eksekutif. Misalnya Presiden diberi wewenang untuk campur tangan di bidang yudikatif. Hal itu dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 19/1964, di bidang legislatif presiden dapat mengambil tindakan politik berdasarkan peraturan tata tertib Peraturan Presiden Nomor 14/1960 dalam hal anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak mencapai manfaat.

Dapat disimpulkan bahwa demokrasi terpimpin Soekarno bukanlah demokrasi yang sebenarnya, melainkan sebagai bentuk keotoriteran.

Bentuk sistem demokrasi ini tidak mencerminkan arti dari demokrasi itu sendiri. Demokrasi terpimpin dari Soekarno berakhir dengan lahirnya G30SPKI.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 178-181

### 3. Demokrasi Periode 1965-1998

Periode pemerintahan ini muncul setelah gagalnya G30SPKI. Landasan formil periode ini adalah Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta ketetapan MPRS. Semangat yang mendasari lahirnya periode ini adalah ingin mengembalikan dan memurnikan pelaksanaan pemerintahan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 secara konsekuen dan murni.

Untuk meluruskan dari penyelewangan terhadap Undang-Undang Dasar yang terjadi pada masa Demokrasi Terpimpin, kita telah mengadakan tindakan korektif. Ketetapan MPPS Nomor III/1963 yang menetapkan masa jabatan seumur hidup untuk Ir. Soekarno telah dibatalkan dan jabatan Presiden kembali menjadi selektif selama lima tahun.

Pada periode ini praktik demokrasi di Indonesia senantiasa mengacu pada nilai-nilai Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu demokrasi pada masa ini disebut dengan Demokrasi Pancasila. Karena dalam demokrasi pancasila memandang kedaulatan rakyat sebagai inti dari sistem demokrasi, karena rakyat mempunyai hak yang sama untuk menentukan dirinya sendiri. Begitu juga dengan partisipasi politik yang sama semua rakyat. Untuk itu pemerintah patut memberikan perlindungan dan jaminan bagi warga negara dalam menjalankan hak politik.

Akan tetapi, "Demokrasi Pancasila" dalam rezim orde baru hanya sebagai retorika dan gagasan belum sampai pada tataran praksis atau

penerapan. Karena dalam praktik kenegaraan dan pemerintahan, rezim ini sangat tidak memberikan ruang bagi kehidupan berdemokrasi.<sup>56</sup>

#### 4. Demokrasi Periode 1998-Sekarang

Runtuhnya pemerintahan Orde Baru memberikan peluang terbukanya reformasi politik dan demokratisasi di Indonesia. Pemerintahan Orde Baru memberikan pengalaman serta pengajaran bagi bangsa Indonesia bahwasanya pelanggaran yang dilakukan terhadap demokrasi menimbulkan terjadinya kehancuran negara dan menyebabkan penderitaan kepada rakyat. Oleh karena itu bangsa Indonesia sepakat untuk sekali lagi melakukan demokratisasi, yakni proses pendemokrasian sistem politik Indonesia sehingga kebebasan rakyat terbentuk, kedaulatan rakyat dapat ditegakkan, dan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dapat dilakukan oleh lembaga wakil rakyat (DPR).<sup>57</sup>

Presiden Habibie yang dilantik sebagai presiden untuk menggantikan Presiden Soeharto dapat dianggap sebagai presiden yang akan memulai 100 langkah-langkah demokratisasi dalam Orde Reformasi. Oleh karena itu, langkah yang dilakukan pemerintah Habibie adalah mempersiapkan pemilu dan melakukan beberapa langkah penting dalam demokratisasi. UU politik yang meliputi UU partai Politik, UU Pemilu, dan UU susunan dan kedudukan MPR, DPR, dan DPRD yang baru disahkan pada awal

---

<sup>56</sup> *Ibid.*, hlm. 181-183

<sup>57</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, CV Prima Grafika, Jakarta, 2008, hlm 130-

1999. UU politik ini jauh lebih demokratis dibandingkan dengan UU politik sebelumnya sehingga pemilu 1999 menjadi pemilu yang demokratis yang diakui oleh dunia internasional. Pada masa pemerintahan Habibie juga terjadi demokratisasi yang tidak kalah pentingnya, yaitu penghapusan dwifungsi ABRI sehingga fungsi sosial politik ABRI (sekarang TNI atau Tentara Nasional Indonesia) dihilangkan. Fungsi pertahanan menjadi fungsi satu-satunya yang dimiliki TNI semenjak reformasi internal TNI tersebut.<sup>58</sup>

Langkah terobosan yang dilakukan dalam proses demokratisasi adalah amandemen UUD 1945 yang dilakukan oleh MPR hasil pemilu 1999 dalam empat tahap selama empat tahun (1999-2002). Beberapa perubahan penting dilakukan terhadap UUD 1945 agar UUD 1945 mampu menghasilkan pemerintahan yang demokratis. Peranan DPR sebagai anggota legislatif diperkuat, semua anggota DPR dipilih dalam pemilu, pengawasan terhadap presiden lebih diperketat, dan hak asasi manusia memperoleh jaminan yang semakin kuat. Amandemen UUD 1945 juga memperkenalkan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden secara langsung (pilpres). Pilpres pertama dilakukan pada tahun 2004 setelah pemilihan umum untuk lembaga legislatif.<sup>59</sup>

Langkah demokratisasi berikutnya adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah secara langsung (pilkada) yang diatur dalam UU

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

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

NO. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. UU ini mengharuskan semua kepala daerah diseluruh Indonesia dipilih melalui pilkada mulai pertengahan 2005. Semenjak itu, semua kepala daerah yang telah habis masa jabatannya harus dipilih melalui pilkada. Pilkada bertujuan untuk menjadikan pemerintah daerah lebih demokratis dengan diberikan hak bagi rakyat untuk menentukan kepala daerah. Hal ini tentu saja berbeda dengan pemilihan kepala daerah sebelumnya yang bersifat tidak langsung karena dipilih oleh DPRD.<sup>60</sup>

Pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilihan presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak sejarah politik penting dalam sejarah politik indonesia modern karna terpilihnya presiden dan wakil presiden yang didahului oleh terpilihnya anggota DPR, DPD (Dewan Perwakilan Daerah), dan DPRD telah menuntaskan demokratisasi dibidang lembagalembaga politik di indonesia. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintah indonesia yang demokratis karna nilai nilai demokrasi yang penting telah diterapkan melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan mulai dari UUD 1945. Memang benar bahwa demokratisasi adalah proses tanpa akhir karna demokrasi adalah sebuah kondisi yang tidak pernah terwujud secara tuntas. Namun dengan adanya perubahan-perubahan tadi, demokrasi di Indonesia telah mempunyai dasar yang kuat untuk berkembang.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

#### 4. Demokrasi dalam Perspektif Islam

Sebagai agama yang sesuai dengan fitrah manusia, Islam memberikan prinsip-prinsip dasar dan tata nilai dalam mengelola organisasi atau pemerintahan. Al-Qur'an dan As-sunnah dalam permasalahan ini telah mengisyaratkan beberapa prinsip pokok dan tata nilai yang berkaitan dengan kepemimpinan, kehidupan bermasyarakat, berorganisasi, bernegara termasuk di dalamnya ada sistem pemerintahan yang notabene nya merupakan kontrak sosial. Prinsip-prinsip atau nilai-nilai tersebut antara lain: prinsip Tauhid, Assyura (bermusyawarah) Al-'adalah (berkeadilan) Hurriyah Ma'a Mas'uliyah (kebebasan disertai tanggung jawab) Kepastian Hukum, Jaminan Haq al Ibad (HAM) dan lain sebagainya.<sup>62</sup>

##### a. Prinsip Tauhid

Prinsip tauhid merupakan salah satu prinsip dasar dalam kepemimpinan Islam (pemerintahan Islam). Sebab perbedaan akidah yang fundamental dapat menjadi pemicu dan pemacu kekacauan suatu umat. Oleh sebab itu, Islam mengajak kearah satu kesatuan akidah diatas dasar yang dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat, yaitu tauhid. Dalam alqur'an sendiri dapat ditemukan dalam surat An-nisa' 48, Ali imron 64 dan surat al Ikhlas.

---

<sup>62</sup> Deska Effendi, *Demokrasi Dalam Perspektif Islam*, [www.sumbbu.com](http://www.sumbbu.com), diakses dari <http://www.sumbbu.com/2016/03/demokrasi-dalam-perspektif-islam.html>, diakses pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 11.00 WIB

#### b. Prinsip Musyawarah (Syuro)

Musyawarah berarti mempunyai makna mengeluarkan atau mengajukan pendapat. Dalam menetapkan keputusan yang berkaitan dengan kehidupan berorganisasi dan bermasyarakat, paling tidak mempunyai tiga cara:

- 1) Keputusan yang ditetapkan oleh penguasa.
- 2) Keputusan yang ditetapkan pandangan minoritas.
- 3) Keputusan yang ditetapkan oleh pandangan mayoritas

Ini menjadi ciri umum dari demokrasi, meski perlu diketahui bahwa "demokrasi tidak identik dengan syuro" walaupun syuro dalam Islam membenarkan keputusan pendapat mayoritas, hal itu tidak bersifat mutlak. Sebab keputusan pendapat mayoritas tidak boleh menindas keputusan minoritas, melainkan tetap harus memberikan ruang gerak bagi mereka yang minoritas. Lebih dari itu, dalam Islam suara mayoritas tidak boleh berseberangan dengan prinsip-prinsip dasar syariat. Dalam Al-quran ada beberapa ayat yang berbicara tentang musyawarah. Pertama: musyawarah 79 Ibid. 45 dalam konteks pengambilan keputusan yang berkaitan dengan rumah tangga dan anak-anak, seperti menyapih (berhenti menyusui) anak.

#### c. Prinsip Keadilan (Al-'adalah)

Dalam memanager pemerintahan, keadilan menjadi suatu keniscayaan, sebab pemerintah dibentuk antara lain agar tercipta masyarakat yang adil dan makmur. Tidaklah berlebihan kiranya jika al-Mawardi memasukkan syarat yang pertama seorang pemimpin negara adalah punya sifat adil. Dalam Al-Qur'an, kata al-'Adl dalam berbagai bentuknya terulang dua puluh delapan kali. Paling tidak ada empat makna keadilan yang dikemukakan oleh ulama:

- 1) Pertama, adil dalam arti sama. Artinya tidak membedakan satu sama lain. Persamaan yang dimaksud adalah persamaan hak. Ini dilakukan dalam memutuskan hukum. Sebagaimana dalam al qur'an surat an-Nisa' 58. "apabila kamu memutuskan suatu perkara diantara manusia maka hendaklah engkau memutuskan dengan adil".
- 2) Kedua: adil dalam arti seimbang. Disini keadilan identik dengan kesesuaian. Dalam hal ini kesesuaian dan keseimbangan tidak mengharuskan persamaan kadar yang besar dan kecilnya ditentukan oleh fungsi yang diharapkan darinya.
- 3) Ketiga: adil dalam arti perhatian terhadap hak-hak individu dan memberikan hak-hak itu kepada pemiliknya.
- 4) Keempat: keadilan yang dinisbatkan kepada Allah Swt. Adil disini berarti memelihara kewajaran atas berlanjutnya eksistensi. Dalam hal ini Allah memiliki hak atas semuanya yang ada sedangkan semua yang ada, tidak memiliki sesuatu disisinya.

d. Prinsip Kebebasan (al-Hurriyah)

Kebebasan dalam pandangan al-Qur'an sangat dijunjung tinggi termasuk dalam menentukan pilihan agama sekaligus. Namun demikian, kebebasan yang dituntut oleh Islam adalah kebebasan yang bertanggungjawab. Kebebasan disini juga kebebasan yang dibatasi oleh kebebasan orang lain. Dalam konteks kehidupan politik, setiap individu dan bangsa mempunyai hak yang tak terpisahkan dari kebebasan dalam segala bentuk fisik, budaya, ekonomi dan politik serta berjuang dengan

segala cara asal konstitusional untuk melawan atas semua bentuk pelanggaran

Menurut Syafii Maarif, pada dasarnya syura merupakan gagasan politik utama dalam Al-Qur'an. Jika konsep syura itu ditransformasikan dalam kehidupan modern sekarang, maka sistem politik demokrasi adalah lebih dekat dengan cita-cita politik Qur'ani, sekalipun ia tidak selalu identik dengan praktik demokrasi barat<sup>63</sup>

Adapun dasar-dasar musyawarah sebagaimana yang sudah digariskan oleh Al-Qur'an dapat dijumpai dalam surah Ali-Imran 159, yang berbunyi sebagai berikut.

*“maka disebabkan rahmat dari Allah kamu berlaku lemah lembut kepada mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjatuhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, memohonlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membetulkan tekad, maka bertakwalah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang yang bertawakal kepada-Nya. (QS Ali-Imran [3]: 159).”*

Kemudian di dalam surah Asy-syuura ayat 38 Allah berfirman:

*“dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarah antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang kami berikan kepada mereka. (QS Asy-syuura [42]: 38)”*

---

<sup>63</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 195

## B. Teori Tentang Negara Hukum

### 1. Pengertian Negara Hukum

Kata “negara” mempunyai dua arti. Pertama, negara adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan satu kesatuan politis. Dalam arti ini India, Korea Selatan, atau Brazilia merupakan negara. Kedua, negara adalah lembaga pusat yang menjamin kesatuan politis itu, yang menata dengan demikian menguasai wilayah itu. Sementara itu dalam ilmu politik, istilah “negara” adalah *agency* (alat) dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menerbitkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.<sup>64</sup>

Menurut Harold J. Laski negara adalah suatu masyarakat yang diintegrasikan karena mempunyai wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih agung daripada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat itu. Masyarakat adalah suatu kelompok yang merupakan manusia yang hidup dan berkerjasama untuk mencapai terkabulnya keinginan-keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalau cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun oleh asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, hlm. 2

<sup>65</sup> Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara: Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Cetakan ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2010, hlm. 26.

Pemikiran tentang negara hukum telah muncul jauh sebelum terjadinya Revolusi 1688 di Inggris, tetapi baru muncul kembali pada abad XVII dan mulai populer pada abad XIX. Latar belakang timbulnya pemikiran negara hukum itu merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan di masa lampau. Oleh karena itu, unsur-unsur negara hukum mempunyai hubungan yang erat dengan sejarah dan perkembangan masyarakat dari suatu bangsa.<sup>66</sup>

Negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan kepada warga negaranya. Gagasan negara hukum ini sesungguhnya terlahir sebagai reaksi dari negara polisi (*polizei staat*). Negara polisi adalah suatu tipe negara yang memberlakukan asas *alles voor bet volk, maar niet door het volk* (rajalah yang menentukan segala-galanya untuk rakyatnya, tetapi tidak oleh rakyatnya sendiri), dan asas *legibus sautus est, salus publica suprema lex* (kepentingan umum mengatasi semua undang-undang). Jadi, dalam negara polisi rakyat tidak mempunyai hak terhadap raja dan segala sesuatunya ditentukan oleh raja.<sup>67</sup>

Definisi yang mungkin paling sederhana dari negara hukum adalah pandangan yang menyatakan bahwa negara hukum berinteraksi langsung dengan penekanan akan pentingnya pemberian jaminan atas hak-hak perorangan dan pembatasan terhadap kekuasaan politik, serta pandangan yang menganggap pengadilan tidak dapat dikaitkan dengan lembaga lain manapun. Dalam hal ini, lembaga pengadilan menjadi sebuah tataran yang

---

<sup>66</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op. Cit.*, hlm. 90

<sup>67</sup> Muntoha, *Op. Cit.*, hlm. 1

independen dalam arti terbebas dari pengaruh kekuasaan lain terutama eksekutif.<sup>68</sup>

Di sini, pengertian Negara Hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang diatur menurut hukum. Setiap tindakan penguasa maupun rakyatnya harus berdasarkan hukum dan sekaligus dicantumkan sebagai tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Bahkan ditambahkan Satjipto Raharjo, perumusan dan institusionalisasi oleh negara atas rakyat itu terkait pula dengan penghargaan terhadap hak asasi manusia.<sup>69</sup>

Sedangkan, Joeniarto, dalam bukunya *Negara Hukum*, merumuskannya sebagai berikut:<sup>70</sup>

Asas negara hukum atau asas *the rule of law*, berarti dalam penyelenggaraan negara, tindakan-tindakan penguasaannya harus didasarkan pada hukum, bukan didasarkan kekuasaan atau kemauan penguasanya belaka, dengan maksud untuk membatasi kekuasaan penguasa dan bertujuan melindungi kepentingan masyarakatnya, yaitu perlindungan terhadap hak-hak asasi anggota-anggota masyarakatnya dari tindakan sewenang-wenang.

Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Soepomo memberikan penafsiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan

---

<sup>68</sup> Soehino, *Op. Cit.*, hlm. 156

<sup>69</sup> *Ibid*

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 27

perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.<sup>71</sup>

Ada dua unsur utama dalam negara hukum, yaitu hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah dengan didasarkan pada norma obyektif, dan norma obyektif tersebut harus memenuhi syarat formil serta dapat dipertahankan berhadapan dengan ide hukum.

Sebagai negara hukum, tentunya sudah menjadi suatu kepastian untuk mempunyai beberapa unsur yang menunjang selain yang disebut diatas, diberlakukannya sistem negara hukum secara efektif sebagai dasar bernegara yang sesuai dengan hukum yang berlaku. Adapun unsur-unsur negara hukum diantaranya adalah:<sup>72</sup>

- a. Adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya.
- b. Adanya pemisahan kekuasaan untuk menjamin hak-hak tersebut.
- c. Pemerintahan dijalankan berdasar peraturan perundang-undangan.
- d. Adanya peradilan administrasi ketika terjadi sebuah perselisihan antara rakyat dengan Pemerintahannya.

## 2. Konsep Negara Hukum

Philip M. Hadjon dengan memakai istilah konsep negara hukum mengemukakan komentarnya sebagai berikut, “Konsep ‘negara’ hukum merupakan konsep yang sangat populer. Setiap yuris mengetahui apakah yang

---

<sup>71</sup> Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017, hlm, 61.

<sup>72</sup> Titik Triwulan Tutik, *Op. Cit.*, hlm. 62

dimaksud dengan ‘negara hukum’ dan apa tujuan negara hukum.”<sup>73</sup> Dalam perkembangannya, konsep-konsep negara hukum adalah sebagai berikut:

**a. Konsep Negara Hukum Liberal**

Immanuel Kant menuliskan tentang konsep negara hukum dalam karya ilmiahnya yang berjudul *Methaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*. Pihak yang bereaksi terhadap negara polizei adalah orang-orang kaya dan pandai, yang disebut sebagai kaum boujuis liberal. Oleh karena itu, konsep negara hukum hasil pemikirannya dinamakan Negara Hukum Liberal.<sup>74</sup>

Tipe negara hukum liberal ini menghendaki agar negara berstatus pasif artinya bahwa negara harus tunduk pada peraturan-peraturan negara. Penguasa dalam bertindak sesuai dengan hukum. Di sini kaum liberal menghendaki agar antara penguasa dan yang dikuasai ada suatu persetujuan dalam bentuk hukum, serta persetujuan yang menguasai penguasa.<sup>75</sup>

Menurut Kant, kaum borjuis menginginkan agar penyelenggaraan perekonomian atau kemakmuran diserahkan kepada mereka dan negara jangan ikut campur dalam penyelenggaraan perekonomian tersebut. Jadi fungsi negara dalam Negara Hukum Liberal hanyalah untuk menjaga tata tertib dan keamanan. Karena itu negara hukumnya disebut Negara Hukum Jaga Malam (*Nachtwachter Staat*).<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 329-330

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu...Op. Cit.*, hlm. 95

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*, hlm. 96

## **b. Konsep Negara Hukum Formal**

Negara hukum formal yaitu negara hukum yang mendapat pengesahan dari rakyat, segala tindakan penguasa memerlukan bentuk hukum tertentu, harus berdasarkan undang-undang. Negara hukum formal ini disebut pula dengan negara demokratis yang berlandaskan negara hukum.<sup>77</sup>

Menurut F.J. Stahl, ada 4 unsur negara hukum formal, yaitu:<sup>78</sup>

- 1) Adanya pengakuan hak asasi manusia.
- 2) Adanya pemisahan kekuatan antara kekuatan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, sesuai dengan teori trias politica.
- 3) Pemerintahan harus didasarkan atas asas legalitas atau atas dasar undang-undang.
- 4) Adanya “Pengadilan Administrasi”, yang mengadili setiap sengketa administrasi antara penguasa dengan penduduk.

Dari keempat unsur utama negara hukum formal, dapat ditarik kesimpulan bahwa menurut Stahl negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah dan kekuasaan negara dengan undang-undang.

Jadi hanya mengedepankan aspek formal saja, sehingga hak asasi dan kebebasan individu terlindungi secara formal. Dan hasilnya hanya

---

<sup>77</sup> *Ibid.*, hlm. 97

<sup>78</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan*, Cetakan ke-1, Setara Press, Malang, 2012, hlm 64

membawa persamaan dalam aspek hukum dan politik saja. Konsep Stahl ini merupakan penyempurnaan terhadap konsep negara hukum liberal. Karya ilmiahnya berjudul *Philosophie des Rechts*.<sup>79</sup>

### c. Konsep Negara Hukum Materiil

Perkembangan selanjutnya dari “Negara Hukum Formil” adalah “Negara Hukum Materiil”. Jika negara hukum formil segala tindakan pemerintah harus berdasarkan undang-undang, maka dalam negara hukum materiil atau negara hukum substantif, tindakan negara dengan aparaturnya tidak hanya berdasarkan UU atau aturan hukum tertulis, tetapi juga berdasarkan aturan hukum tidak tertulis. Misalnya dalam menghadapi bencana alam atau adanya tindakan “darurat” yang perlu segera diambil untuk kepentingan masyarakat, tentu tidak harus ada UU terlebih dahulu untuk mengaturnya, akan tetapi negara, aparatur negara atau pemerintah harus bertindak cepat untuk melindungi rakyat. Dalam konteks inilah “Negara Hukum Materiil” sangat dibutuhkan. Negara hukum materiil pada dasarnya memperkenankan tindakan pemerintah tidak harus berdasarkan UU, asalkan tindakan itu kemudian dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum, bahkan dalam memenuhi “Asas hukum umum *Good Governance*”, semua aparatur negara atau pemerintah harus akuntabel,

---

<sup>79</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 97

artinya dalam melaksanakan wewenangnya, kekuasaannya harus dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum dan moral.<sup>80</sup>

#### **d. Konsep Negara Hukum *Socialist Legality***

*Socialist Legality* adalah suatu konsep dimana hukum difungsikan sebagai alat untuk mencapai sosialisme. Dalam *Socialist Legality* ada suatu jaminan konstitusional tentang propaganda anti agama yang memang merupakan watak dari negara komunis/sosialis yang diwarnai oleh doktrin komunis bahwa agama adalah candu bagi rakyat. Menurut Tahir Azhary, konsep *Socialist Legality* sulit untuk dapat dikatakan sebagai konsep negara hukum yang bersifat universal. Tetapi mungkin konsep ini dilihat dari segi kepentingan negara-negara komunis/sosialis yang merupakan konsep yang mereka pandang sesuai dengan doktrin komunisme/sosialisme.<sup>81</sup>

#### **e. Konsep Negara Hukum Islam**

Ibnu Khaldun berpendapat, bahwa *mulk siyasi* ada dua macam bentuk negara hukum, yaitu (1) *siyasa diniyah* dan (2) *siyasa 'awliyah*. Ciri pokok yang membedakan kedua macam nomokrasi tersebut adalah

---

<sup>80</sup> I Dewa Gede Atmadja, *Op. Cit.*, hlm.64

<sup>81</sup> Ni'matul Huda, *Ilmu... Op. Cit.*, hlm. 100

pelaksanaan hukum Islam (syariah) dalam kehidupan negara dan hukum sebagai hasil pemikiran manusia. Dalam nomokrasi Islam, baik syariah maupun hukum yang didasarkan pada rasio manusia, kedua-duanya berfungsi dan berperan dalam negara. Sebaliknya nomokrasi sekuler manusia hanya menggunakan hukum semata-mata sebagai hasil pemikiran mereka.<sup>82</sup>

Nomokrasi Islam adalah suatu negara hukum yang memiliki prinsip-prinsip umum sebagai berikut, yaitu: (1) Kekuasaan sebagai amanah; (2) Musyawarah; (3) Keadilan; (4) Persamaan; (5) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia; (6) Peradilan bebas; (7) Perdamaian; (8) Kesejahteraan; (9) Ketaatan rakyat.<sup>83</sup>

Predikat yang tepat untuk konsep negara Islam adalah nomokrasi (Islam) dan bukan teokrasi. Karena teokrasi adalah suatu negara, sebagaimana dirumuskan oleh Ryder Smith, yang diperintah oleh Tuhan atau tuhan-tuhan. Menurut Majid Khadduri istilah “teokrasi” dibuat oleh Flavius Josephus (kira-kira tahun 37-100 Masehi) yang ia gunakan untuk memperlihatkan karakteristik dari tipe negara Israel yang ada pada permulaan era Kristen, Josephus mengaktualifikasi negara Israel ketika itu sebagai suatu negara teokrasi. Istilah itu, kemudian disetujui oleh J. Welhausen dan ia gunakan pula sebagai sebutan untuk negara Arab

---

<sup>82</sup> *Ibid.*, hlm. 101-102

<sup>83</sup> *Ibid.*

(Islam). Teokrasi sebagai sebutan untuk negara dalam Islam sama sekali tidak benar dan tidak tepat.<sup>84</sup>

### 3. Negara Hukum Indonesia

Penegakan Indonesia adalah negara hukum yang selama ini diatur dalam penjelasan UUD 1945, dalam Perubahan UUD 1945 telah diangkat ke dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi sebagai berikut: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Konsekuensi ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Sekaligus ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan, baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.<sup>85</sup>

Prinsip bahwa Indonesia suatu negara yang berdasarkan atas hukum atau Indonesia sebagai negara hukum, dapat dikemukakan dalam dua pemikiran, pertama, bahwa kekuasaan tertinggi dalam suatu negara Indonesia ialah hukum yang dibuat oleh rakyat melalui wakil-wakilnya dilembaga legislatif. Jadi suatu kedaulatan hukum sebagai penjelmaan lebih lanjut dari paham kedaulatan rakyat. Pemikiran kedua, ialah bahwa sistem pemerintah negara atau cara-cara pengendalian negara memerlukan kekuasaan (*power/macht*) namun tidak ada satu kekuasaan pun di Indonesia yang tidak berdasarkan hukum.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm 102-103

<sup>85</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op.Cit.*, hlm. 21-22

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 60-61

Dalam kaitan dengan istilah negara hukum Indonesia, Padmo Wahyono menyatakan bahwa konsep negara hukum Indonesia yang menyebut *rechtsstaat* dalam tanda kurung memberi arti bahwa Negara Indonesia mengambil pola secara tidak menyimpang dari pengertian negara hukum pada umumnya yang kemudian disesuaikan dengan keadaan Indonesia<sup>87</sup>

Indonesia sebagai negara hukum tentunya tidak terlepas dari ide dasar tentang “*rechstaat*.” Sedangkan syarat-syarat yang mendasar dari *rechstaat* yaitu, *Pertama* adanya asas legalitas, yakni setiap perbuatan pemerintah harus didasari atas dasar peraturan perundang-undangan (*wettelijke gronslag*). *Kedua*, pembagian kekuasaan, syarat ini mengandung makna bahwa kekuasaan negara tidak boleh hanya bertumpu pada satu tangan. *Ketiga*, hak-hak dasar (*grandrechten*), hak-hak dasar merupakan sasaran perlindungan hukum bagi rakyat dan sekaligus membatasi kekuasaan pembentukan undang-undang. *Keempat*, pengawasan pengadilan, bagi rakyat tersedia saluran melalui pengadilan yang bebas untuk menguji keabsahan untuk pemerintahan (*rechmatigheids toetsing*).<sup>88</sup>

Jika dikaitkan dengan unsur-unsur negara hukum tersebut, maka dapat ditemukan pengaturan unsur-unsur negara hukum dalam Batang Tubuh UUD 1945 sebagai berikut:<sup>89</sup>

- 1) Perlindungan terhadap Hak-hak Asasi Manusia (HAM)

---

<sup>87</sup> Tim Pokja UIN Sunan Kalijaga, *Pancasila dan Kewarganegaraan*, Pokja Akademik UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2005, hlm. 118

<sup>88</sup> Muh. Budairi Idjehar, *Ham Versus Kapitalisme*, Cetakan ke-1, Insist Press, Yogyakarta, 2003, hlm 59-60.

<sup>89</sup> Muntoha, *Op. Cit.*, hlm. 18

Perlindungan terhadap HAM terdapat pada pembukaan dan Batang Tubuh UUD 1945 dalam pasal-pasal 27, 28, 29, 30, 31, dan pasal 34.

2) Pemisahan / Pembagian Kekuasaan

Merupakan pilihan system untuk mengorganisasikan prinsip kedaulatan rakyat secara kelembagaan. Pemisahaan kekuasaan ialah dipisah-pisahkannya kekuasaan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*checks and balances*) artinya bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan adalah dibagi-bagikannya kekuasaan itu dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat tertinggi ke bawah kepada lembaga-lembaga tinggi negara di bawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang berarti bersifat vertikal<sup>90</sup>

3) Pemerintahan berdasarkan Undang-undang

Dalam hal ini, dimuat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 5 ayat (1) dan (2). Hal ini menunjukkan bahwa dalam pemerintahan berdasarkan undang-undang, masalah kelembagaan negara yang menjalankan pemerintahan tersebut harus berpegang teguh kepada system konstitusional (hukum dasar)<sup>91</sup>

4) Peradilan Administrasi yang berdiri sendiri

Dalam konsepsi negara hukum , meskipun keberadaan peradilan administrasi merupakan ciri khas negara hukum liberal yang lebih

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 20

<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm. 22

mengutamakan perlindungan terhadap hak asasi individu. akan tetapi, dalam negara hukum Indonesia yang berdasarkan cita negara Pancasila peradilan administrasi negara bukanlah unsur utama, melainkan unsur turunannya yang diturunkan dari unsur utama karena dalam cita negara Pancasila lebih mengutamakan masyarakat daripada individu, tetapi tidak berarti bahwa individu tidak mendapatkan tempat sama sekali sebagaimana pendapat Padmowahjono bahwa hakikat dan martabat manusia tetap diperhatikan<sup>92</sup>

### C. 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.<sup>93</sup> 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 di bawahnya). Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm. 49

<sup>93</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata... Op. Cit*, hlm. 37

<sup>94</sup> *Ibid.*, hlm. 46

Adapun prinsip dalam ajaran tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu:<sup>95</sup>

- 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.<sup>96</sup>

Mekanisme demikian lebih dikenal pula dengan istilah *Toetsingsrecht* atau hak menguji peraturan perundang-undangan. Secara ringkas, Sri Soemantri membedakan *Toetsingsrecht* menjadi dua macam, yaitu hak menguji materil (*Materiele Toetsingsrecht*) dan hak menguji formil (*Formele Toetsingsrecht*).

---

<sup>95</sup> Bagir Manan, *Op. Cit.*, hlm. 211-212

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 212

Yang dimaksud dengan hak menguji materil adalah wewenang untuk menilai, apakah suatu produk peraturan perundang-undangan terjelma sebagaimana prosedur dan cara-cara yang telah diatur atau ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak. Sedangkan hak menguji formil merupakan kewenangan untuk menilai materi atau isi suatu peraturan perundang-undangan, apakah bertentangan atau tidak dengan peraturan yang secara hierarki lebih tinggi derajatnya.<sup>97</sup>

Sebagaimana yang disampaikan Maruarar Siahaan, terkait dengan *judicial review* ini terbagi menjadi:

a. Pengujian Formal

Pengujian secara formal secara singkat disebut dalam Pasal 51 ayat (3) huruf a UU No. 4 Tahun 2003, yang menyatakan pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa pembentukkan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pengujian secara formal akan melakukan pengujian atas dasar kewenangan dalam pembentukkan undang-undang dan prosedur yang harus ditempuh dari tahap *drafting* sampai dengan pengumuman dalam Lembaran Negara yang harus menuruti ketentuan yang berlaku untuk itu. Pengujian formal adalah pengujian undang-undang berkenaan dengan

---

<sup>97</sup> Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Cetakan ke-4, Penerbit Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5-6.

bentuk dan pembentukkan UUD 1945 yang meliputi pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan pemberlakuan.<sup>98</sup>

Konsekuensi dari pengujian formal demikian apabila permohonan diterima dan pembentukkan undang-undang dipandang terbukti bertentangan dengan UUD 1945 maka undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut akan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan undang-undang tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat secara keseluruhan.<sup>99</sup>

#### b. Pengujian Materiil

Pasal 51 ayat (3) huruf b UU No. 24 Tahun 2003 mengatur tentang uji materiil dengan mana materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dapat diminta untuk dinyatakan sebagai tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum. Yang diuji boleh juga hanya ayat, pasal tertentu atau bagian undang-undang saja dengan konsekuensi hanya bagian, ayat, dan pasal tertentu saja yang dianggap bertentangan dengan konstitusi dan karenanya dimohon tidak mempunyai kekuatan mengikat secara hukum hanya sepanjang mengenai ayat, pasal dan bagian tertentu dari undang-undang yang bersangkutan. Bahkan

---

<sup>98</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 15

<sup>99</sup> *Ibid*, hlm. 20

dalam putusan Mahkamah Konstitusi ada yang menyatakan satu pasal bertentangan dengan UUD 1945, tetapi dengan membuang kata yang merupakan bagian kalimat dalam pasal tersebut makna pasal tersebut dapat berubah sama sekali dan dipandang dengan demikian tidak lagi bertentangan dengan UUD 1945.<sup>100</sup>

Jadi jika ada pasal atau pasal-pasal tertentu yang dipandang bertentangan dengan konstitusi dan bila pernyataan pasal atau pasal-pasal tertentu itu menyebabkan undang-undang tersebut secara keseluruhan tidak dapat dilaksanakan karenanya, maka keseluruhan undang-undang tersebut dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi dan karenanya juga menjadi mempunyai kekuatan hukum mengikat.<sup>101</sup>

Pengujian peraturan perundang-undangan secara terminologi bahasa terdiri dari kata “pengujian” dan “peraturan perundang-undangan”. Pengujian berasal dari kata “uji” yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan sebagai proses, cara, perbuatan, menguji. Sedangkan peraturan perundang-undangan diartikan sebagai peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm. 21

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm. 24

<sup>102</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hlm. 37.

Dalam literatur yang ada terdapat tiga kategori besar pengujian peraturan perundang-undangan, yaitu:<sup>103</sup>

- 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*)

Namun dalam perkembangannya, praktek di berbagai negara di dunia lebih cenderung mengadopsi konsep *judicial review* sebagai mekanisme kontrol terhadap peraturan perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Hans Kelsen yang mengatakan bahwa penerapan peraturan-peraturan konstitusi hanya dapat dijamin, jika organ selain lembaga legislatif diberi kewenangan untuk menguji apakah suatu undang-undang (hukum) sesuai atau tidak dengan konstitusi, dan untuk membatalkannya jika menurut organ ini peraturan tersebut tidak konstitusional atau bertentangan dengan konstitusi.<sup>104</sup>

Di setiap negara, konsep-konsep *judicial review* itu sendiri memiliki perbedaan cakupan pengertian satu sama lain. Pada negara yang menggunakan *common law system* secara umum menggunakan istilah *judicial review* untuk merujuk pada pengujian yang dilakukan oleh lembaga peradilan terhadap seluruh peraturan perundang-undangan baik dikeluarkan oleh lembaga eksekutif (*executive acts*), seta tindakan administratif (*administrative*

---

<sup>103</sup> Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi... Op. Cit.*, hlm. 73

<sup>104</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh, Roisul Muttaqien, *General Theory of Law and State*, cetakan ke-9, Nusa Media, Bandung, 2014, hlm. 225

*action*) terhadap UUD. Pengujian tersebut pada umumnya dilakukan dalam kasus kongkrit.<sup>105</sup>

Begitu pula dengan negara yang menganut *civil law system*. Istilah *judicial review* tetap digunakan dalam membahas pengujian oleh lembaga peradilan, hanya saja walaupun menggunakan istilah yang sama yaitu *judicial review*, akan tetapi karena sistem hukum yang menjadi landasan berbeda, maka definisinya pun akan berbeda. Dalam negara penganut sistem hukum *civil law*, *judicial review* merupakan upaya pengujian oleh lembaga peradilan terhadap produk hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif, eksekutif, ataupun yudikatif, dalam rangka menerapkan prinsip *check and balance* berdasarkan sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*).<sup>106</sup>

*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. Dalam konteks ini adalah pengujian baik formil maupun materiil terhadap peraturan perundang-undangan yaitu undang-undang maupun peraturan di bawah undang-undang<sup>107</sup>

Menurut Moh. Mahfud MD, *judicial review* adalah pengujian isi peraturan perundang-undangan oleh lembaga yudisial yang dapat diberi pengertian

---

<sup>105</sup> M. Ali Syafaat, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan ke-1, Sekretariat Jendral dan kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010, hlm. 84-85.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI., Jakarta, 2006, hlm. 1-2

spesifik ke dalam *judicial review* dan *constitutional review*. *Judicial review* secara umum adalah pengujian oleh lembaga yudisial atas peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (di sini mencakup kompetensi Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), sedangkan *constitutional review* adalah pengujian oleh lembaga yudisial khusus untuk konsistensi UU terhadap UUD (di sini yang dimaksud adalah khusus kompetensi Mahkamah Konstitusi yang merupakan bagian khusus dari *judicial review* dalam arti umum).<sup>108</sup>

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 hirarkis<sup>109</sup>

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

---

<sup>108</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum... Op. Cit.*, hlm.122

<sup>109</sup> *Ibid*, hlm.126-127

Undang Dasar, sedangkan Mahkamah Agung tetap pada kewenangan semula.<sup>110</sup>

Adapun aturan *judicial review* oleh dua lembaga tersebut diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dimana dalam Pasal 24A ayat (1) menyatakan bahwa :

Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Kemudian dalam Pasal 24C ayat (1) menyebutkan bahwa :

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Menurut Jimly Asshiddiqie, alasan mengapa Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dipisah adalah karena pada dasarnya, kedua lembaga tersebut memiliki peranan yang berbeda. Mahkamah Agung bertugas sebagai lembaga pengadilan keadilan, sementara Mahkamah Konstitusi lebih bertugas sebagai lembaga pengadilan hukum.

Wewenang Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Di dalam undang-undang tersebut menegaskan bahwa undang-undang yang dapat

---

<sup>110</sup> Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Op. Cit.*, hlm. 131

dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah Amandemen UUD 1945<sup>111</sup>

Kehadiran Mahkamah Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan tuntutan atau konsekuensi teoritis dari perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Seluruh materi perubahan UUD 1945 bersumber pada (dan dapat dijelaskan dari) gagasan dasar ini. Untuk menjamin bahwa gagasan dasar itu benar-benar terjelma di dalam praktik dibentuklah Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:<sup>112</sup>

1. Menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar;
2. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang dasar;
3. Memutus pembubaran partai politik;
4. Memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;
5. Memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden

Dengan kata lain, tugas Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal konstitusi atau undang-undang dasar agar ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dasar dimaksud tidak menjadi “huruf-huruf mati” (dead letters), hanya tertulis indah di dalam buku-buku, melainkan benarbenar terjelma dan ditaati dalam praktik kehidupan bernegara. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi

---

<sup>111</sup> Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, SekJen Kepantiteraan MK, 2010, Jakarta, hlm 9

<sup>112</sup> I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 47-48.

diberi predikat sebagai “pengawal konstitusi” (*the guardian of the constitution*).<sup>113</sup>

Ada dua hal penting yang perlu dikemukakan dalam kaitan dengan hak uji materiil oleh Mahkamah Konstitusi ini. *Pertama*, dalam memutus uji materiil MK tidak boleh membuat pengaturan untuk hal-hal yang dinyatakan bertentangan dengan UUD. Artinya, MK hanya dapat membatalkan isi UU, sedangkan pengaturan tentang materi yang dibatalkan itu tetap menjadi kompetensi lembaga legislatif untuk membuat yang baru (penggantinya). *Kedua*, MK tidak boleh membatalkan isi UU yang pengaturannya menurut UUD diserahkan kepada legislatif untuk menentukan sendiri. MK hanya boleh membatalkan hal-hal yang bertentangan dengan isi UUD.<sup>114</sup>

Konstitusi telah menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan yang dibutuhkan untuk mengadili perkara-perkara yang berkaitan dengan konstitusi. Dalam mengadili dan memutus perkara, Mahkamah Konstitusi tentunya harus selalu mendasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam konstitusi, dan berhak secara formal untuk menafsirkan konstitusi (*the interpreter of constitution*).<sup>115</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa penafsiran merupakan proses dimana pengadilan mencari kepastian pengertian mengenai pengaturan tertentu dari suatu undang-undang, penafsiran merupakan upaya melalui pengadilan untuk mencari kepastian mengenai apa sesungguhnya yang menjadi kehendak

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik... Op. Cit.*, hlm.41

<sup>115</sup> Tim KRHN, *Menggapai Keadilan Konstitusi : Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, KRHN-USAID-DRSP, 2008, hal. 14.

pembentuk undang-undang.<sup>116</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit.<sup>117</sup>

Penafsiran sebagai salah satu metode dalam penemuan hukum (*rechtsvinding*), berangkat dari pemikiran, bahwa pekerjaan kehakiman memiliki karakter logikal. Menurut Sudikno Mertokusumo, interpretasi atau penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa yang konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna undang-undang.<sup>118</sup>

Kebutuhan akan penafsiran tersebut timbul karena tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka penataan kehidupan bernegara. Untuk melakukan penafsiran konstitusi diperlukan metode dan teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga upaya menegakkan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan

---

<sup>116</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta, 2006, hlm. 175

<sup>117</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 13

<sup>118</sup> *Ibid.*

zaman yang ada dan tidak bertentangan dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif.<sup>119</sup>

Selama ini pandangan yang berkembang berkaitan penafsiran atau interpretasi konstitusi dibagi menjadi dua, yaitu *originalism* dan *non-originalism*. Pandangan *originalism* menurut Mason sebagaimana dikutip Manan, “*originalism* ini juga disebut dengan istilah *interpretivism*, atau kadang-kadang disebut dengan *plain meaning interpretation*”.<sup>120</sup> Aliran *originalism* adalah pandangan yang menyatakan bahwa hakim saat memutus perkara-perkara ketatanegaraan harus membatasi diri mereka untuk menegakkan aturan-aturan yang disebutkan atau secara jelas tersirat dalam konstitusi tertulis<sup>121</sup> Michael J. Perry, yang menyatakan bahwa *originalism* menginterpretasikan konstitusi berarti menegaskan makna originalnya. Artinya memberlakukan konstitusi berarti memberlakukannya sebagaimana dipahami awalnya oleh para perumus atau pengesahnya. Teks konstitusi maupun niat perumusnya merupakan hal yang mengikat. Keyakinan ini yang mengakibatkan Hakim menjadi sangat konservatif, mereka cenderung menahan diri melakukan terobosan hukum.<sup>122</sup>

Sedangkan pada pandangan *non-originalism*, penganut penafsiran atau interpretasi *non-originalism* berpandangan bahwa pengadilan harus berani

---

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori dan... Op. Cit.*, hlm. 16

<sup>120</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm. 177

<sup>121</sup> *Ibid.*, hlm. 176

<sup>122</sup> <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a449a741270d/penafsiran-konstitusi-dan-identitas-tafsir-konstitusi-oleh--m-ilham-hermawan>, diakses pada tanggal 4 Juli 2019, pukul 21.00

keluar untuk menetapkan dan menegakkan norma-norma yang tidak dapat ditemukan secara eksplisit dalam konstitusi. *Penafsiran non-originalism* memberikan pemahaman bahwa lembaga kekuasaan kehakiman (MK) sebagai lembaga penafsir undang-undang dasar (*the sole judicial interpreter of the constitution*) tidak boleh hanya semata-mata terpaku kepada metode penafsiran “*originalisme*” dengan mendasarkan diri hanya kepada “*original intent*” perumusan pasal UUD 1945, terutama apabila penafsiran demikian justru menyebabkan tidak bekerjanya ketentuan-ketentuan UUD 1945 sebagai suatu sistem dan/atau bertentangan dengan gagasan utama yang melandasi UUD itu sendiri secara keseluruhan berkait dengan tujuan yang hendak diwujudkan. MK harus memahami UUD 1945 dalam konteks keseluruhan jiwa (*spirit*) yang terkandung di dalamnya guna membangun kehidupan ketatanegaraan yang lebih tepat dalam upaya memadukan cita hukum (*rechtsidee*) dan cita negara (*staatsidee*) guna mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasar atas hukum, yang merupakan penjabaran pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>123</sup>

*Penafsiran non-originalism* semakin membumi setelah adanya pernyataan Mahfud MD dalam pidato penutupan rapat kerja MK-RI, bahwa MK menganut hukum Progresif, yaitu sebuah konsep hukum yang tidak terkukung kepada konsep teks UU semata, tetapi juga memperhatikan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Pemikiran hukum progresif ini dimotori oleh Satjipto Rahardjo,

---

<sup>123</sup> Tanto Lailam, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi FH UMY, Vol. 21, No. 1, Juni 2014, hlm. 99

bahwa hukum progresif memuat kandungan moral yang sangat kuat, progresivisme tidak ingin menjadikan hukum sebagai teknologi yang tak bernurani, melainkan sebuah institusi yang bermoral.<sup>124</sup> Dalam studi hukum tata negara dikenal pula teori mengenai *the living constitution theory* yang dianggap bagian dari cara pandang hukum progresif.



---

<sup>124</sup> *Ibid.*

### BAB III

#### ANALISIS PERTIMBANGAN HAKIM PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 24/PUU-XII-2014 DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 25/PUU-XVII/2019 BESERTA IMPLIKASI ATAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NO. 25/PUU-XVII/2019

##### A. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014

Indonesia sebagai negara Hukum memiliki lembaga-lembaga yudisial yang berwenang untuk menguji suatu peraturan perundang-undangan. Salah satu lembaga tersebut adalah Mahkamah Konstitusi. Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur di dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu:<sup>125</sup> *Pertama*, Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi wajib memberi putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.

Kewenangan Mahkamah Konstitusi juga diatur secara eksplisit di dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>125</sup> Pasal 24C Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kewenangan khusus Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 10 yang berbunyi:

- (1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:
  - a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - c. memutus pembubaran partai politik; dan
  - d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.
- (2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden diduga telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berupa:
  - a. pengkhianatan terhadap negara adalah tindak pidana terhadap keamanan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang
  - b. korupsi dan penyuapan adalah tindak pidana korupsi atau penyuapan sebagaimana diatur dalam undang-undang.
  - c. tindak pidana berat lainnya adalah tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
  - d. perbuatan tercela adalah perbuatan yang dapat merendahkan martabat Presiden dan/atau Wakil Presiden.
  - e. tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah syarat sebagaimana ditentukan dalam pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pihak yang mengajukan *judicial review* atau pengujian peraturan perundang-undangan untuk menjadi pemohon, adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Dengan begitu, permohonan untuk menguji suatu undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 tersebut dapat diterima kedudukan hukumnya (*legal standing*)

Sebelumnya di tahun 2009, terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 9/PUU-VII/2009, yang diajukan oleh Denny Yanuar Ali, Ph.D dan Drs. Umar S. Bakry, M.A. untuk menguji Pasal 245 ayat (2), ayat (3), dan ayat (5), serta Pasal 282 dan Pasal 307 UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bertentangan dengan Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi:

- a. Pasal 245 ayat (2) menyatakan, “*Pengumuman hasil survei atau jajak pendapat tidak boleh dilakukan pada masa tenang*”;
- b. Pasal 245 ayat (3) menyatakan, “*Perhitungan hasil perhitungan cepat hanya boleh dilakukan paling cepat pada hari berikutnya dari hari/tanggal pemungutan suara*”;
- c. Pasal 245 ayat (5), menyatakan “*Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) merupakan tindak pidana Pemilu*”;
- d. Pasal 282 menyatakan, “*Setiap orang yang mengumumkan hasil survey atau hasil jajak pendapat dalam masa tenang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp. 3.000.000.00 (tiga juta rupiah), dan paling banyak Rp 12.000.000.00 (dua belas juta rupiah)*”;
- e. Pasal 307 menyatakan, “*Setiap orang atau lembaga yang melakukan perhitungan cepat yang mengumumkan hasil perhitungan cepat pada hari/tanggal pemungutan suara, dipidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan denda paling sedikit Rp 6.000.000.00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp 18.000.000.00 (delapan belas juta rupiah)*”

Alasan pemohon mengajukan pasal-pasal *a quo* karena Pemohon menganggap pasal-pasal *a quo* bertentangan dengan ketentuan Pasal 28B ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28F, dan Pasal 28G ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Dan pada akhirnya hakim memutuskan untuk mengabulkan sebagian permohonan Pemohon

Dalam pertimbangan hakim, adanya *quick count* dan survei adalah bentuk kebebasan berekspresi yang berbasis metodologis-ilmiah. Oleh karena itu,

adanya *quick count* dan survei sejalan dengan semangat reformasi dan jiwa UUD 1945. Selain itu, mahkamah menimbang bahwa kebebasan untuk mengeluarkan pendapat, kebebasan untuk menyimpan dan menyebarkan informasi, serta kebebasan untuk memperoleh informasi. Baik secara akademis maupun non-akademis, yang disiarkan media pers maupun dengan media lain menjadi salah satu kontrol sosial dan penyeimbang. Sehingga dengan adanya pasal-pasal *a quo* diharapkan akan turut menyumbang pada keberhasilan pelaksanaan pemilihan umum sebagai bagian dari demokrasi prosedural.

Mahkamah juga berpendapat bahwa pengumuman hasil survei pada masa tenang menjelang Pemilu maupun pengumuman hasil *quick count* begitu selesai pemungutan suara adalah sesuai dengan hak konstitusional bahkan sejalan dengan ketentuan Pasal 28F UUD 1945 dikarenakan tidak ada data akurat yang menunjukkan *quick count* dan survei bertendensi memengaruhi pemilih dan mengganggu ketertiban umum.

Di tahun 2014, beberapa Badan Hukum Perseroan dan Yayasan yang diantaranya PT. Indikator Politik Indonesia, PT. Saiful Mujani (Saiful Mujani Research & Consulting), PT. Pedoman Global Utama, PT. Indonesian Consultant Mandiri, dan Yayasan Populi Indonesia, mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi untuk 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).”

Para Pemohon berdalil bahwa pasal-pasal *a quo* menyebabkan hak-hak konstitusional mereka dilanggar, dan juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28F, Pasal 28G ayat (1), Pasal 31 ayat (1), ayat (3), ayat (5). Adapun alasan-alasan Pemohon mengajukan *judicial review* ini pada intinya adalah sebagai berikut:

1. Pasal 247 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 28E dan 28F UUD 1945 karena hak konstitusional para pemohon untuk mengumumkan hasil survei pada masa tenang dihilangkan oleh pasal tersebut. Dan tidak ada

bukti apapun yang dapat menunjukkan bahwa pengumuman hasil survei merugikan publik atau dapat menyebabkan ketidaktertiban. Pasal ini juga bertentangan dengan Putusan MK No. 9/PUU-VII/2009 dan Putusan MK No. 98/PUU-VII/2009 yang dimana secara *mutatis mutandis* menyatakan pasal *a quo* bertentangan dengan UUD 1945.

2. Pasal 247 ayat (5) bertentangan dengan Pasal 28E dan 28F UUD 1945 karena berpotensi untuk menghilangkan hak masyarakat untuk mendapatkan informasi serta hilangnya prinsip *quick count* yang dimana mengandalkan perhitungan dan kecepatan tanpa dibatasi oleh waktu. Pasal ini juga bertentangan dengan putusan terdahulu sebagaimana disebutkan di atas, dimana dalam putusan-putusan tersebut menyatakan pembatasan waktu tidak akan mempengaruhi kebebasan pemilih untuk menjatuhkan pilihan dan tidak mengganggu ketertiban umum atau menimbulkan keresahan di dalam masyarakat.
3. Pasal 274 ayat (6), Pasal 291 dan Pasal 317 ayat (1) dan ayat (2) dianggap bertentangan dengan dan Pasal 28D dan Pasal 31 ayat (1) UUD 1945 dan bertentangan putusan sebelumnya.

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum yang diajukan oleh para pemohon, Mahkamah dalam kesimpulannya menyebutkan bahwa Mahkamah berwenang mengadili permohonan yang diajukan oleh para pemohon. Kewenangan mengadili tersebut sesuai dengan ketentuan sebagaimana disebutkan di atas. Demikian juga para permohonan dianggap telah memenuhi

*legal standing* untuk mengajukan permohonan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Adapun amar dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-XII/2014 adalah:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon seluruhnya;
  - 1.1. Menyatakan Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
  - 1.2. Menyatakan Pasal 247 ayat (2), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 291, serta 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
2. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Hakim memberikan pertimbangan bahwa pasal-pasal yang diajukan para Pemohon, yaitu 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, walaupun tidak sama persis redaksinya dengan Pasal 245 ayat (2), ayat (3), ayat (5), Pasal 282, Pasal 307 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagaimana diuji dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 9/PUU-VII/2009, akan tetapi norma pasal yang dimohonkan pada prinsipnya sama, yaitu merupakan larangan pengumuman hasil survei atau jajak pendapat pada masa tenang, pengumuman hasil hitung

cepat beberapa waktu sesudah pemungutan suara dan pelanggaran yang dilakukan tersebut merupakan tindak pidana Pemilu dengan ancaman pidana tertentu. Dan Mahkamah dalam putusan terdahulu telah menyatakan pasal-pasal yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Dalam pertimbangan lainnya, hakim berpendapat bahwa jajak pendapat atau survei adalah ilmu dan sekaligus seni. Sejauh *quick count* dan survei dilakukan sesuai dengan ilmunya dan menggunakan prinsip metodologis-ilmiah, dan tidak bertendensi memengaruhi pemilih pada masa tenang maka tidak dapat dilarang. Dan menurut pendapat Hakim Mahkamah, tidak ada data akurat yang menunjukkan bahwa pengumuman cepat hasil *quick count* telah mengganggu ketertiban umum atau menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Oleh sebab itu, Mahkamah berpendapat bahwa baik pengumuman hasil survei pada masa tenang maupun pengumuman hasil hitung cepat (*quick count*) begitu selesai pemungutan suara adalah sesuai dengan hak konstitusional dan bahkan sejalan dengan ketentuan Pasal 28F Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Dalam pertimbangan terakhir Hakim Mahkamah, bahwa Putusan No. 9/PUU-VII/2009 tersebut *mutatis mutandis* dan berlaku pula terhadap permohonan para Pemohon. Yang dimana artinya permohonan yang diajukan oleh para Pemohon sama persis dengan pertimbangan Putusan No. 9/PUU-VII/2009. Dan atas pertimbangan-pertimbangan hakim tersebut, permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum.

Dengan dikabulkannya permohonan para Pemohon atas permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, maka putusan ini bersifat *declaratoir contitative*, yang dimana dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan atas pengujian undang-undang dapat menciptakan hukum yang baru atau meniadakan hukum yang sudah ada. Mengingat Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kewenangan untuk mencabut undang-undang baik sebagian maupun materi muatan secara keseluruhan dan mengingat putusan Mahkamah Konstitusi ini bersifat *declaratoir*, maka agar putusan tersebut ditaati dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, dalam undang-undang yang ditentukan putusan Mahkamah Konstitusi harus dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia.

**B. Pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019**

Konflik mengenai *quick count* dan survei kembali muncul di tahun 2019, sejumlah Badan Hukum Perseroan yang terdiri dari PT. Televisi Transformasi Indonesia (Trans TV), PT. Media Televisi Indonesia (Metro TV), PT. Rajawali Citra Televisi Indonesia (RCTI), PT. Lativi Mediakarya (TVOne), PT. Indosiar Visual Mandiri (Indosiar), PT. Indikator Politik Indonesia, dan PT. Cyrus Nusantara yang masing-masing menjadi Pemohon I sampai dengan Pemohon VII, mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi untuk menguji konstitusionalitas Pasal 449 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UU No. 7 Tahun 2017 tentang 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 mengajukan pengujian undang-undang tersebut dikarenakan para Pemohon merasa hak-hak konstitusionalnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3) dan 28F, Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945, telah dilanggar dengan adanya pasal-pasal yang dimohonkan tersebut.

Sebagaimana pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuss sengketa kewenangan lembaga nggeara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.” Sehingga dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945.

Adapun alasan diajukannya permohonan ini oleh para Pemohon pada intinya adalah sebagai berikut:

1. Bahwa menurut para Pemohon, pada dasarnya seluruh norma dari pasal-pasal yang diujikan dalam permohonan ini telah dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi oleh Mahkamah melalui 3 (tiga) putusan, yakni Putusan Nomor 9/PUU-VII/2009, bertanggal 30 Maret 2009 *juncto* Putusan Nomor 98/PUU-VII/2009, bertanggal 3 Juli 2009 *juncto* Putusan Nomor 24/PUU-XII/2014, bertanggal 3 April 2014. Oleh karenanya, untuk tidak mengulangi lagi apa yang telah dimuat ketiga putusan *a quo*, segala dalil permohonan dan pertimbangan hukum Mahkamah dalam 3 putusan *a quo* terkait dengan pasal-pasal *a quo* sudah sepatutnya juga dianggap berlaku secara *mutatis mutandis* untuk permohonan ini;
2. Bahwa menurut para Pemohon, Pasal 197 ayat (2) UU 1/2015 diikutsertakan dalam permohonan ini karena adanya kesamaan normanya dengan norma yang diatur dalam Pasal 540 ayat (2) UU7/2017 yakni tentang pemidanaan pengumuman hasil hitungan

cepat. Norma ini pada dasarnya juga telah dinyatakan bertentangan dengan Konstitusi di dalam putusan-putusan sebelumnya. Karena kesamaan itu, maka sudah sepatutnya pula alasan dan pertimbangan hukum terkait dengan konstusionalitas pasal ini diujikan dalam permohonan ini;

3. Bahwa menurut para Pemohon, dalam UU 7/2017 seluruh ketentuan pasal terkait dengan pelarangan pengumuman hasil penghitungan cepat dan pemidaannya kembali dihidupkan secara utuh dan terkesan menyalin (*copy-paste*) dari undang-undang sebelumnya, yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tanpa perubahan sedikitpun. Tindakan penyalinan utuh pasal-pasal yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah ini merupakan tindakan pengabaian terhadap konstitusi yang dijaga oleh Mahkamah ini merupakan tindakan pengabaian terhadap konstitusi yang dijaga oleh Mahkamah melalui putusan-putusannya dan oleh karenanya dengan mudah pula dan secepatnya Mahkamah seharusnya mengembalikan hak-hak konstusional warga negara yang telah direnggut oleh pasal-pasal *a quo* dengan memutus cepat permohonan ini sesuai dengan pertimbangan-perimbangan hukum yang telah dituangkan Mahkamah dalam putusan-putusan sebelumnya;
4. Bahwa menurut para Pemohon, jika media televisi sebagai Lembaga Penyiaran yang masih menjadi media *mainstream* dan diawasi dengan ketat oleh KPI dan Dewan Pers. Ikut dibatasi dan diancam pidana terkait publikasi hitungan cepat setelah 2 jam pemungutan suara di wilayah Indonesia Barat dan pelarangan publikasi survei di hari tenang, maka hal ini justru akan berpotensi menimbulkan persoalan terkait dengan sumber informasi yang dapat dipercaya di tengah era keterbukaan dan kecepatan penyebaran informasi melalui media sosial seperti *Facebook, Twitter, Whatsapp*, atau *Youtube*.  
Berdasarkan pada Pasal 51 ayat (1) UU MK, dan putusan-putusan

Mahkamah mengenai kedudukan hukum, serta dalil Pemohon yang menganggap dirugikan akibat ketidakpastian hukum dengan munculnya kembali norma-norma dari pasal-pasal yang sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat di dalam UU Pemilu, maka menurut Mahkamah Konstitusi para Pemohon telah secara spesifik menguraikan hak-hak konstusionalnya yang berpotensi dirugikan dengan berlakunya normal pasal dalam UU Pemilu. Telah terlihat pula adanya

hubungan kausal antara kerugian yang dimaksud para Pemohon dengan berlakunya norma pasal dalam UU Pemilu. Sehingga, Mahkamah berpendapat hanya Pemohon I sampai dengan Pemohon VI yang memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai pemohon.

Sedangkan untuk pemohon VII, yaitu PT. Cyrus Nusantara, Mahkamah berpendapat bahwa pemohon tidak dapat menunjukkan bukti bahwa badan hukum tersebut bergerak di bidang survei atau jajak pendapat. Walaupun pemohon telah memberikan bukti-bukti, namun bukti tersebut tidak cukup meyakinkan Mahkamah, sehingga Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon VII tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

Melihat dari para pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian undang-undang serta dimungkinkannya untuk menguji undang-undang tersebut terhadap Undang-Undang Dasar, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili dan memutus permohonan ini.

Namun sebelum hakim memutuskan putusan ini, para Pemohon mengajukan permohonan pencabutan Pasal 197 ayat (2) UU No. 1 Tahun 2015 sebagai objek permohonan. Hal ini kemudian dikabulkan oleh Mahkamah dan Mahkamah tidak akan mempertimbangkan pasal *a quo* lebih lanjut.

Setelah memeriksa dan mempertimbangkan, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang amarnya adalah sebagai berikut:

“Dalam Provisi  
Menolak Permohonan provisi Pemohon I sampai dengan Pemohon VI;

Dalam Pokok Permohonan

1. Menyatakan permohonan Pemohon VII tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI untuk seluruhnya.”

Dalam memutus suatu perkara, hakim memiliki pertimbangan-pertimbangannya yang menjadi landasan hakim dalam menentukan amar putusannya. Dan dalam kasus ini, pertimbangan-pertimbangan hakim akan dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut.

Sebelum hakim menimbang lebih lanjut, hakim melihat terlebih dahulu melihat apakah permohonan para pemohon telah memenuhi Pasal 60 ayat (2) UU MK, yang menyebutkan bahwa, “*Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan jika materi muatan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dijadikan dasar pengujian berbeda*”. Dan Mahkamah berpendapat bahwa permohonan para pemohon telah memenuhi Pasal 60 ayat (2) UU MK karena terdapat dasar pengujian berbeda dari permohonan sebelumnya, Putusan No. 24/PUU-XII/2014, yakni masuknya Pasal 28G ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 sebagai dasar pengujian yang tidak terdapat dalam putusan sebelumnya sehingga dapat diujikan kembali.

Pemilu merupakan salah satu bidang hukum yang sangat dinamis. Hal demikian mengakibatkan undang-undang yang mengatur pemilu berpotensi sering diubah. Perubahan tersebut dapat berkebalikan secara drastis dengan aturan-aturan sebelumnya mengingat aturan-aturan tersebut harus mengikuti kondisi sosial-politik yang sedang berlangsung. Perubahan-perubahan

demikian dapat diterima karena sesungguhnya undang-undang bukan saja berfungsi memberikan kepastian hukum, namun undang-undang juga berfungsi untuk memberikan arah bagi perkembangan masyarakat. Hal ini sejalan dengan doktrin “*law is a tool of social engineering*” yang artinya hukum sebagai sarana perbuahan sosial, dan apabila diletakkan dalam konteks Indonesia perubahan demikian dimaksudkan untuk membangun sistem ketatanegaraanyang sesuai dengan UUD 1945.

Dikarenakan pemilu bersifat dinamis, maka pembentuk undang-undang membentuk Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yang dimana undang-undang ini akan menjadi landasan dalam penyelenggaraan Pemilu, terutama Pemilu 2019. Pembentukan undang-undang ini mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, yang menegaskan untuk membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur pemilu secara serentak yang akan dilaksanakan pada tahun 2019. Menurut Mahkamah, UU No. 7 Tahun 2017 memiliki kompleksitas yang sangat berbeda dikarenakan adanya tuntutan perubahan karakter budaya politik masyarakat dan partai politik yang sebelumnya sudah terbentuk akibat dipisahkannya Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga dengan kompleksitas demikian menjadi tak terhindarkan adanya konsekuensi akan kebutuhan cara penilaian dan cara pandang yang berbeda dengan penilaian dan cara pandang pada saat Pemilu yang terpisah.

Dikarenakan norma-norma di undang-undang yang telah dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah kembali dihidupkan oleh pembentuk undang-

undang, maka apakah dalam putusan ini Mahkamah harus mengabulkan permohonan para pemohon dengan melihat putusan terdahulu. Mahkamah berpendapat bahwa hal ini harus dilihat pada salah satu atau kedua kondisi yaitu, *Pertama*, terjadi perubahan makna norma undang-undang yang telah dibatalkan, khususnya dalam arti realitas yang diatur norma *a quo* mengalami perubahan, dan/atau *Kedua*, terjadi perubahan makna norma UUD 1945 yang menjadi parameter pengujian.<sup>126</sup>

Dan dalam hal ini, kondisi yang terjadi adalah terjadinya perubahan makna norma undang-undang yang dibatalkan. Adanya perubahan pemilihan umum di tahun ini menjadi pemilihan umum yang serentak, dan adanya undang-undang khusus yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan Pemilu, yaitu UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, maka norma pasal-pasal yang dihidupkan kembali dan dimasukkan kembali dalam undang-undang *a quo* juga harus sesuai dengan perubahan tersebut. Sehingga alasan Mahkamah menolak permohonan *a quo* karena menurut Mahkamah, norma pasal yang diuji mengalami perubahan makna yang dimana sebelumnya norma pasal-pasal *a quo* dimaksudkan untuk pemilihan umum yang terpisah, sedangkan norma pasal-pasal yang dihidupkan kembali ini dikhususkan untuk pemilihan umum yang serentak.

Terkait dengan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 449 ayat (2) UU Pemilu, adanya introduksi kembali norma-norma yang telah dinyatakan inkonstitusional di dalam UU Pemilu, yaitu mengumumkan hasil survei, lebih

---

<sup>126</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 hlm. 67

pada pertimbangan bahwa pemilu memiliki tahapan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, salah satunya adalah tahapan masa tenang. Tahapan masa tenang adalah masa yang tidak dapat digunakan untuk melakukan aktivitas kampanye sampai tahapan pemungutan suara. Dalam kaitan ini, secara empirik analisis menengarai adanya indikasi bahwa sejumlah lembaga survei atau jajak pendapat berafiliasi kepada kontestan Pemilu tertentu. Sehingga apabila di dalam UU Pemilu memperbolehkan pengumuman survei dalam masa tenang, maka hal ini tidak sejalan dengan hakikat dan tujuan masa tenang dalam tahapan penyelenggaraan pemilu di Indonesia dan membenarkan adanya kampanye pada masa tenang, dan menerima fakta empirik tersebut.

Mahkamah berpendapat pengumuman hasil survei atau jajak pendapat pada masa tenang yang dilakukan oleh lembaga survei berpotensi memengaruhi kemurnian suara rakyat dalam menentukan pilihannya, dan pada akhirnya mengakibatkan tidak terwujudnya asas pemilu yang jujur dan adil sebagaimana diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Sehingga adanya larangan bagi lembaga survei untuk mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat pada masa pemilu adalah sejalan dengan Pasal 22E ayat (1) dan telah memenuhi syarat pembatasan hak konstitusional sebagaimana termaktub dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Terkait dengan persoalan konstitusionalitas norma Pasal 449 ayat (5) UU Pemilu tentang ketentuan batas *quick count*, Mahkamah berpendapat bahwa ketentuan batas waktu paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat untuk menyampaikan hasil *quick count*

pemilu memenuhi syarat pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945. Dalam pertimbangannya, adanya ketentuan tersebut tidaklah dapat dimaknai bahwa ketentuan tersebut berarti menghilangkan hak masyarakat untuk menyampaikan dan mendapatkan informasi berkenaan dengan prakiraan hasil perhitungan cepat pemilu melainkan untuk tujuan yang lebih besar yaitu untuk melindungi kemurnian suara pemilih.

Mahkamah berpendapat bahwa selisih waktu dua jam antara wilayah WIB dengan wilayah WIT memungkinkan hasil penghitungan cepat Pemilu di wilayah WIT sudah diumumkan ketika pemungutan suara di wilayah WIB belum selesai dilakukan. Pengumuman hasil penghitungan cepat demikian, yang karena kemajuan teknologi informasi dapat dengan mudah disiarkan dan diakses di seluruh wilayah Indonesia, berpotensi memengaruhi pilihan sebagian pemilih yang bisa jadi mengikuti pemungutan suara dengan motivasi psikologis “sekadar” ingin menjadi bagian dari pemenang. Selain itu, secara metodologis, *quick count* bukanlah bentuk partisipasi masyarakat yang sepenuhnya akurat karena di dalamnya masih mengandung rentang kesalahan (*margin of error*).

Dengan demikian, pembatasan dalam bentuk penundaan pemenuhan hak untuk memberikan dan memperoleh informasi sebagaimana diuraikan di atas yang disebabkan oleh perbedaan wilayah waktu tersebut masih memenuhi syarat pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28J ayat (2) UUD 1945.

Kemudian, Mahkamah mempertimbangkan bahwa oleh karena ketentuan Pasal 449 ayat (2) dan ayat (5) UU Pemilu telah ternyata tidak bertentangan dengan UUD 1945, sementara Pasal 509 serta Pasal 540 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu adalah memuat ketentuan pidana yang merupakan konsekuensi logis dilanggarnya Pasal 449 ayat (2) dan ayat (5) UU Pemilu, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 449 ayat (6) UU Pemilu, maka dalil Pemohon berkenaan dengan inkonstitusionalitas Pasal 509 serta Pasal 540 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu tidak relevan lagi untuk dipertimbangkan.

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah di atas, Mahkamah menganggap pasal-pasal yang dimohonkan pengujiannya adalah konstitusional, sehingga demikian mahkamah memiliki pandangan baru yang berbeda dengan putusan-putusan sebelumnya yaitu Putusan No. 9/PUU-VII/2009, Putusan No. 98/PUU-VII/2009, dan Putusan No. 24/PUU-XII/2014. Menurut Mahkamah, adanya pembaruan pandangan hakim-hakim Mahkamah adalah hal yang lazim terjadi karena negara Indonesia termasuk negara penganut tradisi *civil law*, yang tidak terikat secara ketat pada prinsip *precedent*, yaitu adanya keterikatan hakim pada prinsip-prinsip hukum dalam putusan yang terdahulu atau putusan-putusan yang sudah diputuskan sebelumnya (*precedent*) terhadap kasus yang sama. Dan pembaruan tersebut dilakukan dalam rangka melindungi hak konstitusional.

### **C. Implikasi Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019**

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019, dapat dilihat amar putusannya berbunyi sebagai berikut:

“Dalam Provisi  
Menolak Permohonan provisi Pemohon I sampai dengan Pemohon VI;

Dalam Pokok Permohonan

1. Menyatakan permohonan Pemohon VII tidak dapat diterima;
2. Menolak permohonan Pemohon I sampai dengan Pemohon VI untuk seluruhnya.”

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menegaskan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian undang-undang mempunyai akibat hukum terhadap keberlakuan undang-undang yang diuji di Mahkamah Konstitusi yang bersifat prospektif ke depan (*forward looking*), bukan berlaku ke belakang atau surut (*backward looking*).<sup>127</sup>

Dengan adanya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut maka terdapat beberapa implikasi yang ditimbulkan. *Pertama*, mengingat permohonan pemohon dinyatakan tidak beralasan hukum dan ditolaknya permohonan para Pemohon oleh Mahkamah Konstitusi, maka hal ini berakibat ketentuan norma Pasal 449 ayat (2), ayat (5) dan ayat (6) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, Pasal 509 UU Pemilu, Pasal 540 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu adalah sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dikarenakan Mahkamah berpendapat pasal-pasal *a quo* tidak bertentangan dengan UUD 1945, maka dengan itu pula ketentuan dalam pasal-pasal *a quo*

---

<sup>127</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara... Op. Cit.*, hal 318.

tetap konstitusional dan tetap berlaku. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 58

UU MK yang berbunyi:

Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga pada saat pelaksanaan Pemilu 2019, pengumuman hasil survei pada masa tenang dan ketentuan batas waktu paling cepat 2 (dua) jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat untuk menyampaikan hasil *quick count* tetap diberlakukan

*Kedua*, putusan Mahkamah Konstitusi adalah putusan yang bersifat final dan mengikat. Hal ini diatur secara jelas dalam Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final”.

Mengingat dalam amar putusan terdahulu, yaitu Putusan MK Nomor 24/PUU-XII/2014, hakim Mahkamah mengabulkan permohonan pemohon dengan menyatakan norma pasal-pasal yang diuji bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Namun kemudian norma pasal-pasal yang dinyatakan inkonstitusional tersebut kembali dihidupkan dan diajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah, dan dalam Putusan MK Nomor 25/PUU-XVII/2019 hakim Mahkamah menolak permohonan tersebut. Ditolaknya permohonan *a quo* mengakibatkan adanya inkonsistensi putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus putusan-putusannya yang memiliki kesamaan norma.

Adanya inkonsistensi putusan Mahkamah Konstitusi menimbulkan ketidakpastian mengenai pengertian “final dan mengikat” dalam sifat putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana sifat “final” putusan MK dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 23 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan, “*Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni putusan Mahkamah Konstitusi langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak ada upaya hukum yang dapat ditempuh. Sifat final dalam putusan Mahkamah Konstitusi dalam undang-undang ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (final and binding)*”.

Kemudia Pasal 47 UU MK mempertegas sifat final tersebut dengan menyatakan bahwa, “*Putusan MK memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dalam sidang pleno yang terbuka untuk umum.*” Berdasarkan ketentuan tersebut, sifat final menunjukkan sekurang-kurangnya 3 (tiga) hal, yaitu:<sup>128</sup>

1. Bahwa Putusan MK secara langsung memperoleh kekuatan hukum;
2. Karena telah memperoleh kekuatan hukum, maka Putusan MK memiliki akibat hukum. Kekuatan mengikat putusan MK, berbeda dengan putusan pengadilan biasa, tidak hanya meliputi pihak-pihak berpekara yaitu Pemohon, Pemerintah, DPR/DPD ataupun pihak terkait yang diizinkan memasuki perkara, tetapi putusan tersebut juga

---

<sup>128</sup> Fajar Laksono Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Maret 2014, hlm. 65-66

mengikat bagi semua orang, lembaga negara dan badan hukum dalam wilayah Republik Indonesia. Ia berlaku sebagai hukum sebagaimana hukum diciptakan pembuat undang-undang. Hakim MK dikatakan sebagai *negative legislator* yang putusannya bersifat *erga omnes*, yang ditujukan kepada semua orang;<sup>129</sup>

3. Karena merupakan pengadilan pertama dan terakhir, maka tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh. Dan dengan ini maka putusan MK telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan juga mengikat.

Namun dengan adanya inkonsistensi dalam memutus putusan, menjadi pertanyaan sejauh mana arti final dan mengikat dalam putusan MK. Apakah arti final dan mengikat dalam putusan MK hanya sebatas yang dijelaskan dalam UU MK, atau arti final dan mengikat dapat dikesampingkan dengan adanya pertimbangan-pertimbangan baru yang dicetuskan oleh Hakim Mahkamah di kemudian hari sebagaimana yang terjadi di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019.

Walaupun terjadi inkonsistensi, namun adanya pertimbangan baru yang menjadi landasan putusan MK dapat dibenarkan. Menurut teori penafsiran hukum, adanya pertimbangan-pertimbangan baru yang dicetuskan oleh hakim Mahkamah merujuk pada aliran *non-originalism*. Aliran *non-originalism* adalah penafsiran yang dimana pengadilan harus berani keluar untuk menetapkan dan menegakkan norma-norma yang tidak dapat ditemukan secara eksplisit dalam konstitusi. Aliran ini menganggap konstitusi memiliki makna

---

<sup>129</sup> Maruar Siahaan, *Op. Cit.*, hlm. 208

dinamis sehingga hakim tidak terikat terhadap putusan-putusan yang sudah diputuskan sebelumnya terhadap kasus yang sama. Aliran ini juga termasuk bagian daripada hukum progresif, yang menurut Moh. Mahfud MD, merupakan konsep hukum yang tidak terkukung kepada teks UU semata, tetapi juga memperhatikan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Hakim lebih bertumpu pada keyakinannya dan tidak terbelenggu dengan rumusan Undang-Undang.

Di dalam Putusan Nomor 25/PUU-XVII/2019, hakim menggunakan teori *living constitution*, yaitu melihat masalah didasari kondisi kekinian, kemudian melakukan intepretasi atas kondisi itu. Kondisi kekinian yang dimaksud adalah fakta bahwa Pemilu merupakan bidang hukum yang dinamis sehingga norma-norma yang mengatur tentang Pemilu harus mengikuti pergerakan tersebut. Oleh karena itu, hakim menggunakan teori *a quo* untuk menyesuaikan keadaan saat itu.

Di sisi lain, menurut penulis pertimbangan hakim mengenai publikasi survei pada masa tenang tidaklah dapat dilihat semata-mata hanya dari sisi negatifnya saja. Ada hal-hal positif yang muncul apabila lembaga survei mengumumkan hasil surveinya pada masa tenang. Salah satunya adalah hasil survei dimungkinkan dapat mengubah seorang yang pada awalnya tidak ingin menggunakan hak suaranya dan memilih untuk golput (golongan putih), menjadi seorang yang menggunakan hak suaranya karena terpengaruh oleh apa yang disampaikan oleh lembaga survei.

Hal positif lainnya adalah apabila lembaga survei dapat dipublikasikan pada Masa Tenang, maka kejahatan-kejahatan tersembunyi pada Masa Tenang seperti serangan fajar, *money politic*, dan kejahatan lainnya dimungkinkan dapat terpublikasikan pula. Dan dengan terpublikasikannya hal-hal tersebut dapat mewujudkan demokrasi yang dicita-citakan Indonesia, yaitu demokrasi yang murni dari intervensi manapun.

Namun, menurut penulis apabila lembaga survei hendak menyampaikan hasil survei yang telah diteliti itu, maka lembaga survei haruslah lembaga survei yang independen dan bukan merupakan salah satu partisipan dari kontestan Pemilu. Lembaga survei harus terbebas dari intervensi pihak manapun dan tetap menjaga independensinya sebagai lembaga yang netral. Sehingga dalam publikasinya, hasil yang ditampilkan oleh lembaga survei adalah hasil yang netral, tidak condong ke salah satu pihak kontestan.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan pada bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014, hakim Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan pasal-pasal yang diajukan bertentangan dengan UUD dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Pertimbangan hakim dalam memutus putusan *a quo* antara lain dikarenakan tidak ada data yang akurat pengumuman cepat hasil *quick count* telah mengganggu ketertiban umum atau menimbulkan keresahan di dalam masyarakat, dan sejauh *quick count* dan survei dilakukan sesuai dengan ilmunya dan menggunakan prinsip metodologis-ilmiah dan tidak bertendensi memengaruhi pemilih pada masa tenang, maka *quick count* dan survei tidak dapat dilarang.

2. Berbeda dengan putusan sebelumnya, di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 hakim menolak permohonan Pemohon dengan pertimbangan bahwa Mahkamah melihat adanya perubahan makna norma undang-undang yang telah dibatalkan. Perubahan ini dikarenakan adanya perubahan mekanisme pemilihan

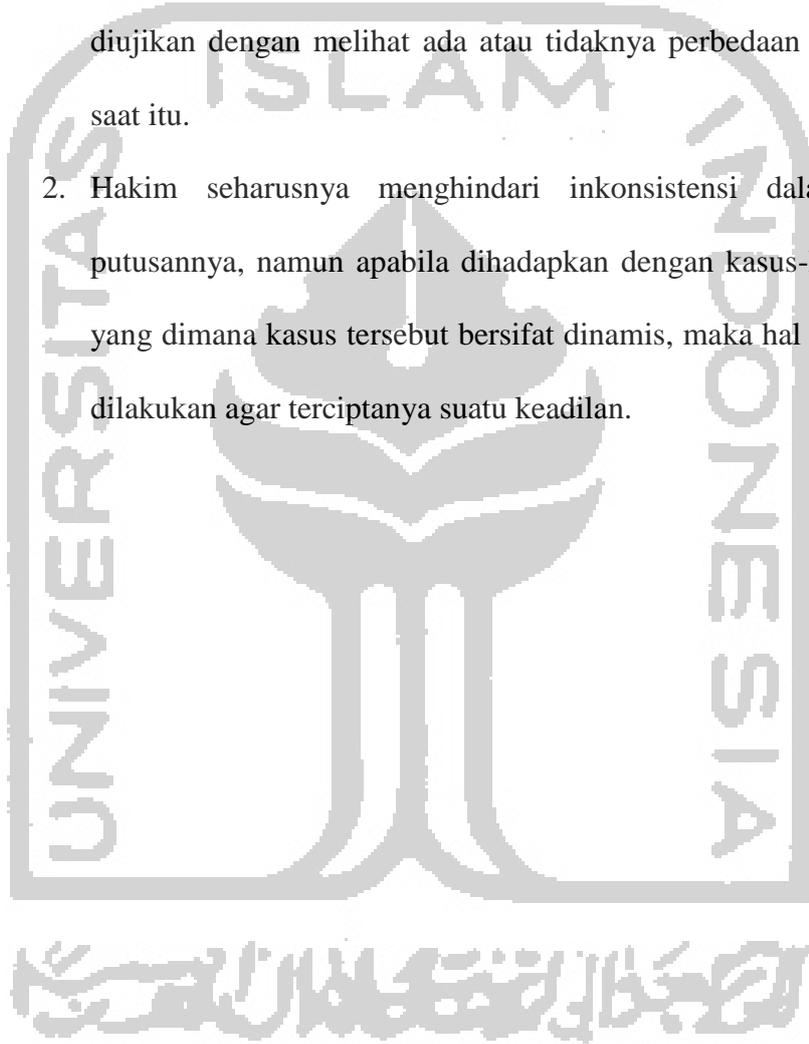
umum yang sebelumnya terpisah menjadi serentak, dan norma pasal-pasal yang dihidupkan kembali ini dikhususkan untuk pemilihan umum yang serentak. Mahkamah juga berpendapat bahwa adanya pembatasan pengumuman *quick count* menghindari hal-hal seperti memengaruhi pilihan sebagian pemilih yang bisa jadi mengikuti pemungutan suara dengan motivasi psikologis “sekadar” ingin menjadi bagian dari pemenang, dan Mahkamah juga berpendapat bahwa mengumumkan hasil survei atau jajak pendapat pada masa tenang yang dilakukan oleh lembaga survei berpotensi memengaruhi kemurnian suara rakyat dalam menentukan pilihannya.

3. Implikasi yang timbul setelah diputuskannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019 yang pertama adalah pasal-pasal UU Pemilu *a quo* yang diajukan Pemohon tetap berlaku. Hal ini dikarenakan Mahkamah menolak permohonan Pemohon. Yang kedua, terjadinya inkonsistensi putusan Mahkamah Konstitusi. Namun perbedaan pertimbangan yang menyebabkan inkonsistensi ini dapat dibenarkan dengan adanya aliran *non-originalism* yang pada intinya konstitusi merupakan hal yang dinamis sehingga hakim tidak terikat pada putusan-putusan yang sudah diputuskan sebelumnya terhadap kasus yang sama.

## B. Saran

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, penulis menyarankan sebagai berikut:

1. Kepada pemohon uji materi, agar lebih memahami apa yang akan diujikan dengan melihat ada atau tidaknya perbedaan keadaan pada saat itu.
2. Hakim seharusnya menghindari inkonsistensi dalam memutus putusannya, namun apabila dihadapkan dengan kasus-kasua tertentu yang dimana kasus tersebut bersifat dinamis, maka hal tersebut dapat dilakukan agar terciptanya suatu keadilan.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku-buku:

- A. Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu, dan Demokrasi*, Cetakan ke-1, Setara Press, Malang, 2013.
- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Cetakan ke-2, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2015.
- Allan Fatchan GW. dkk, *Gagasan Negara Hukum yang Demokratis*, Cetakan ke-1, FH UII PRESS, Yogyakarta, 2016.
- Arbi Sanit, *Golput: Aneka Pandangan Fenomena Politik*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1992.
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.
- Bagir Manan, *Teori dan Konstitusi*, Cetakan ke-1, Yogyakarta, FH UII PRESS, 2003.
- Encik Muhammad Fauzan, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang, 2017.
- Endang Zaelani Sukaya dkk., *Pendidikan Kewarganegaraan*, Cetakan ke-1, Paradigma, Yogyakarta, 2002.
- Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Cetakan ke-1, Kencana, Jakarta, 2018.
- Hafied Cangara, *Komunikasi Politik: Konsep, Teori dan Strategi*, Cetakan ke-6, Raja Grafindo, Jakarta, 2018.

Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh, Roisul Muttaqien, *General Theory of Law and State*, cetakan ke-9, Nusa Media, Bandung, 2014.

Hotma P. Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 2014.

I Dewa Gede Atmadja, *Ilmu Negara Sejarah, Konsep, dan Kajian Kenegaraan*, Cetakan ke-1, Setara Press, Malang, 2012.

I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2008.

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

Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2009.

Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah konstitusi RI., Jakarta, 2006.

\_\_\_\_\_, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-1, Rajawali Pers, 2009.

\_\_\_\_\_, *Teori dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, InHilco, Jakarta, 2006.

M. Ali Syafaat, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Cetakan ke-1, Sekretariat Jendral dan kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2010.

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

Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, SekJen Kepantiteraan MK, Jakarta, 2010.

Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, CV Prima Grafika, Jakarta, 2008.

Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003.

\_\_\_\_\_, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan ke-1, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

\_\_\_\_\_, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

Muh. Budairi Idjehar, *Ham Versus Kapitalisme*, Cetakan ke-1, Insist Press, Yogyakarta, 2003.

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

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

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

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, Cetakan ke-6, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014.

\_\_\_\_\_, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 73

- Puslit IAIN Syarif Hidayatullah, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2005.
- Sri Soemantri, *Hak Menguji Material di Indonesia*, Cetakan ke-4, Penerbit Alumni, Bandung, 1986.
- Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Sumarsono, dkk, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara: Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Cetakan ke-1, Total Media, Yogyakarta, 2010.
- Tim KRHN, *Menggapai Keadilan Konstitusi: Suatu Rekomendasi Untuk Revisi UU Mahkamah Konstitusi*, KRHN-USAID-DRSP, 2008.
- Tim Pokja UIN Sunan Kalijaga, *Pancasila dan Kewarganegaraan*, Pokja Akademik UIN Sunan Kalijaga, Yogyakarta, 2005.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009.

### **Jurnal dan Skripsi:**

Ahmad Ilham Adha, *Kebebasan Pengumuman Hasil Hitung Cepat (Quick Count) sebagai Bentuk Pengawasan dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemilu*, Skripsi 2017.

Fajar Laksono Soeroso, *Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 1, No. 1, Maret 2014.

Mawardi, *Presidential Treshold Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Untuk Penguatan Sistem Presidensial*, Skripsi 2017.

Robi Cahyadi Kurniawan, *Quick Count (Metode Hitung Cepat) Dalam Perspektif Pemiukada*, Staf Pengajar FISIP Universitas Lampung Vol. 2, No. 2, 2013

Tanto Lailam, *Penafsiran Konstitusi Dalam Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Konstitusi FH UMY, Vol. 21, No. 1, Juni 2014.

### **Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 24/PUU-XII/2014

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XVII/2019

**Data Elektronik:**

<http://www.sumbbu.com/2016/03/demokrasi-dalam-perspektif-islam.html>, diakses pada tanggal 20 Juni 2019, pukul 11.00 WIB

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a449a741270d/penafsiran-konstitusi-dan-identitas-tafsir-konstitusi-oleh--m-ilham-hermawan>, diakses pada tanggal 4 Juli 2019, pukul 21.00

<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

