

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Setelah terjadinya Amandemen UUD 1945 banyak terjadi perubahan ke dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Satu dari sistem ketatanegaraan yang berubah pasca terjadinya Amandemen UUD 1945 adalah berubahnya sistem Pemilihan Presiden di Indonesia. Jika sebelumnya Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menjadi kewenangan MPR RI sebagai pengejawantahan kedaulatan rakyat Indonesia, pasca Amandemen UUD 1945 terjadi perubahan pada sistem keterpilihan Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat dalam pemilu. Sistem pemilihan Presiden secara langsung ini dianggap sebagai salah satu bentuk “purifikasi” sistem presidensial (Budiarti et al., 2018).

Sejak Amandemen UUD 1945, Indonesia telah melaksanakan Pemilihan Presiden secara langsung sebanyak 4 (empat) kali, Pemilu 2004, 2009, 2014 dan 2019. Pemilu menjadi salah satu bentuk Pelaksanaan demokrasi untuk mencapai sistem pemerintahan yang berkedaulatan rakyat. Pemilihan Presiden langsung oleh rakyat dianggap lebih memberikan legitimasi yang kuat. Oleh karenanya pelaksanaan pemilu presiden secara langsung menjadi penting bagi penguatan sistem demokrasi di Indonesia.

Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Selanjutnya Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 mengatur tentang syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden, dengan ketentuan “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari

jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”. Lalu Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 tentang teknis syarat apabila sebagaimana dijelaskan di dalam ayat (3) tidak terpenuhi dengan ketentuan “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

Untuk mengatur mekanisme Pemilu Presiden di Indonesia, maka dibentuklah aturan pelaksana UUD 1945 yaitu UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perjalanannya peraturan tersebut mengalami perubahan menjadi UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Mengenai teknis keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 mengatakan bahwa calon terpilih merupakan yang mendapat suara lebih dari 50% suara dan suara tersebut tersebar setidaknya 20% di lebih dari 50% provinsi di Indonesia. Dalam hal ketentuan Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tidak terpenuhi ketentuannya diatur dalam Pasal 159 ayat (2) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatakan bahwa dalam hal ketentuan di atas tidak terpenuhi maka akan dilakukan pemungutan suara ulang dengan mengambil dua pasangan calon yang mendapatkan suara terbanyak dan yang terpilih menjadi presiden dan wakil presiden adalah yang mendapat suara terbanyak mutlak.

Ketentuan dalam Pasal 159 ayat (1) dan (2) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 merupakan pasal organik dari Pasal 6A ayat (3) dan (4) Undang-Undang Dasar 1945. Pemilu Presiden 2014 merupakan kali pertama pemilihan umum presiden dan wakil presiden hanya ada dua pasang calon yang mengikuti. Pada pemilu-pemilu sebelumnya, calon yang mengikuti pemilu selalu lebih dari dua pasang calon. Keadaan ketika pemilihan umum presiden hanya ada dua pasang calon tidak diatur secara jelas baik dalam UU 42 Tahun 2008 maupun UUD 1945.

Selain terjadi perubahan pada sistem pemilu presiden dan wakil presiden secara langsung dipilih oleh rakyat, Amandemen UUD 1945 juga membawa perubahan pada kekuasaan kehakiman di Indonesia. Cabang-cabang kekuasaan kehakiman tersebut dilakukan penyatuan sistem yang akhirnya terbentuklah Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung (Huda, 2005). Kewenangan dua lembaga yudikatif ini diatur masing-masing dalam Pasal 24A dan 24C Undang-Undang Dasar 1945. Mengenai pengujian peraturan perundang-undangan, Mahkamah Agung memiliki kewenangan dalam menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang. Sedangkan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah wewenangnya Mahkamah Konstitusi (Silalahi, 2016).

Peraturan pada Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tidak mengatur keadaan ketika Pilpres hanya diikuti oleh dua pasang calon. Karena kedua peraturan ini hanya mengatur keadaan ketika ada lebih dari dua pasangan calon yang mengikuti Pilpres. Jika syarat keterpilihan presiden dan wakil presiden tidak terpenuhi maka suara terbanyak pertama dan kedua maju kembali dalam pilpres

putaran kedua dan pemenangnya hanya dilihat dari jumlah suara terbanyak (*popular vote*) tanpa memperhatikan (*electoral vote*).

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diikuti hanya oleh dua pasang calon dianggap mengalami kekosongan hukum mengenai syarat keterpilihan presiden dan wakil presiden, karena terdapat ketidakpastian hukum apabila pada saat penghitungan suara tidak terdapat satupun pasang calon yang mendapatkan 50% + 1 suara nasional dengan perebaran minimal 20% suara di lebih dari 50% provinsi di Indonesia. Keadaan demikian kemudian menggerakkan forum pengacara konstitusi mengajukan proses uji materi di MK mengenai tafsir Pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Hakim MK yang pada saat itu dipimpin oleh Hamdan Zoelva dalam Putusan No. 50/PUU-XII/2014 menerima permohonan pemohon yang pada intinya memutuskan bahwa Pasal 159 ayat (1) inkonstitusional jika hanya ada dua pasang calon yang mengikuti Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Putusan Mahkamah Konsitusi bersifat final dan mengikat, demikian ketentuan dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa tidak ada upaya hukum apapun yang dapat digunakan untuk membatalkan putusan MK tersebut. Dalam melaksanakan putusan MK diperlukan tindak lanjut mengenai hal konkret yang dilakukan oleh pihak-pihak yang berwenang (Martitah, 2016). Namun, dalam kenyataannya seringkali Putusan MK tidak dipatuhi oleh *adressat* Putusan MK. Tri Sulistyowati, dkk dalam penelitian kompetitifnya di tahun 2019 menemukan setidaknya ada 24 dari 109 Putusan MK dalam kurun waktu 2013-2018 yang tidak dipatuhi oleh pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden) (Sulistyowati et al.,

2019). Praktik yang seperti ini yang menjadi kendala dalam melaksanakan putusan MK. Padahal Putusan MK bersifat erga omnes, yang berarti putusan MK tidak hanya berlaku untuk pemohon *judicial review* tetapi juga berlaku untuk seluruh elemen dalam negara yang berkaitan dengan putusan MK (Widayati, 2017).

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Putusan MK ditindaklanjuti oleh DPR dan Presiden. Ketentuan ini mengandung arti apabila suatu putusan MK tidak ditindaklanjuti oleh undang-undang maka dikatakan putusan tersebut tidak dipatuhi (Sulistyowati et al., 2019).

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-XII/2014 adalah salah satu contoh putusan MK yang tidak ditindaklanjuti oleh undang-undang. Pada tahun 2017 DPR bersama Presiden mengesahkan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang bertujuan untuk menyatukan seluruh peraturan pemilu dalam satu undang-undang. UU No. 7 Tahun 2017 sekaligus membatalkan UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden. Pasal 159 ayat (1) UU 42 Tahun 2008 yang telah diputus inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) oleh MK tidak diperhatikan dalam pembentukan Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 ketentuan yang telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat hanya dikopi paste ke dalam Pasal 416 (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Hal demikian ini kembali menimbulkan ketidakpastian hukum yang sebenarnya sudah diselesaikan oleh MK.

Pada 17 Mei 2019 Mahkamah Konstitusi menerima pengajuan permohonan pengujian Pasal 416 ayat (1) Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Permohonan itu dicatat sebagai perkara No. 39/PUU-XVII/2019. Pasal yang diujikan adalah pasal yang sama dengan ketentuan pasal 159 ayat (1) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yang telah diputuskan inkonstitusional bersyarat oleh MK pada tahun 2014. Atas dasar memberikan kepastian hukum, pada tanggal 30 September 2019 MK mengeluarkan Putusan No. 39/PUU-XVII/2019 yang hasil putusannya menerima permohonan Pemohon dan menyatakan bahwa Pasal 416 (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Dasar pertimbangan hukum dan bunyi putusan ini sama dengan putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-XII/2014, hal ini demi menciptakan kepastian hukum bagi sistem keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam pelaksanaan Pemilihan Umum 2019, KPU menerbitkan PKPU No. 5 Tahun 2019 yang di dalam Pasal 3 ayat (7) aturan ini mengatakan bahwa jika pemilu hanya diikuti oleh dua pasang calon, maka ketentuan keterpilihannya hanya dilihat dari perolehan suara terbanyak mutlak. Ketentuan ini merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Kontitusi No. 50/PUU-XII/2014. Namun, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tidak memuat norma yang demikian, ketentuan ini akhirnya diujikan ke Mahkamah Agung dan dianggap tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Dengan diberlakukannya ketentuan ini memberikan peluang terciptanya Presiden dan Wakil Presiden yang tidak mendapat legitimasi dan tidak mencerminkan kehendak rakyat. Sehingga Presiden dan Wakil Presiden terpilih

yang hanya mendapatkan suara mayoritas saja tanpa tersebarnya suara yang merata, kemenangannya tidak mewakili suara seluruh wilayah di Indonesia. Seharusnya presiden terpilih merupakan presiden yang mendapatkan suara yang penyebarannya merata di seluruh wilayah di Indonesia.

Selanjutnya dalam menjawab permohonan Pemohon, Majelis Hakim Mahkamah Agung mengeluarkan Putusan MA No. 44 P/HUM/2019 yang hasil putusannya mengabulkan permohonan Pemohon dan menyatakan bahwa Pasal 3 ayat (7) Peraturan KPU No. 5 bertentangan dengan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Hal yang demikian ini kembali menimbulkan ketidakpastian hukum dalam menentukan syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden jika calonnya hanya ada dua pasang menjadi kabur dan tidak memiliki kepastian hukum dengan adanya Putusan Mahkamah Agung No. 44 P/HUM/2019. Hal ini menimbulkan kebingungan, ketidakpastian dan kekosongan hukum yang akan berimplikasi pada pergolakan di masyarakat jika baik Putusan MK maupun MA ini tidak ditindaklanjuti oleh pembuat kebijakan (DPR dan Presiden).

Dalam materi kewenangan lembaga negara yang diajarkan pada jenjang SMA, baik Mahkamah Konstitusi maupun Mahkamah Agung memang memiliki kewenangan yang sama yaitu berwenang melakukan pengujian atas peraturan perundang-undangan. Namun, kewenangan mereka berada di ranah yang berbeda. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sedangkan Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Berdasarkan penjelasan latar belakang di atas, selanjutnya peneliti tertarik dalam melakukan analisis terhadap putusan MK dan MA tersebut. Bagaimanakah perbedaan isi kedua putusan ini dalam memberikan kepastian hukum mengenai syarat keterpilihan Presiden dalam pemilu presiden dua pasang calon menarik untuk dianalisis.

B. Masalah Penelitian

Perbedaan antara Putusan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung dalam mengatur syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu presiden dua pasang calon menjadi permasalahan utama dalam penelitian ini.

C. Fokus Penelitian dan Sub Fokus Penelitian

1. Fokus penelitian ini adalah analisis syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilu Presiden.
2. Subfokus Penelitian ini adalah analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50//PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Agung No. 44 P/HUM/2019 mengenai syarat keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilu Presiden dua pasang calon.

D. Pertanyaan Penelitian

1. Bagaimana isi Putusan Mahkamah Konstitusi No. 50/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Agung No. 44 P/HUM/2019 mengenai syarat keterpilihan presiden dua pasang calon?
2. Bagaimana akibat dari isi Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Agung No. 44 P/HUM/2019 mengenai syarat keterpilihan presiden dua pasang calon?

E. Manfaat Penelitian

Manfaat dari pada penelitian ini terbagi atas dua manfaat, yaitu manfaat secara teoritis dan secara praktis:

a) Manfaat teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian dapat menjadi referensi, yaitu:

1. Memberikan pemahaman kepada para pembaca mengenai syarat keterpilihan presiden dan wakil presiden jika calon yang mengikuti Pilpres hanya dua pasang calon.
2. Memberikan rujukan kepada peneliti-peneliti selanjutnya untuk meneliti bagaimana kepastian hukum tentang syarat keterpilihan presiden dan wakil presiden jika calon yang mengikuti Pilpres hanya dua pasang calon.

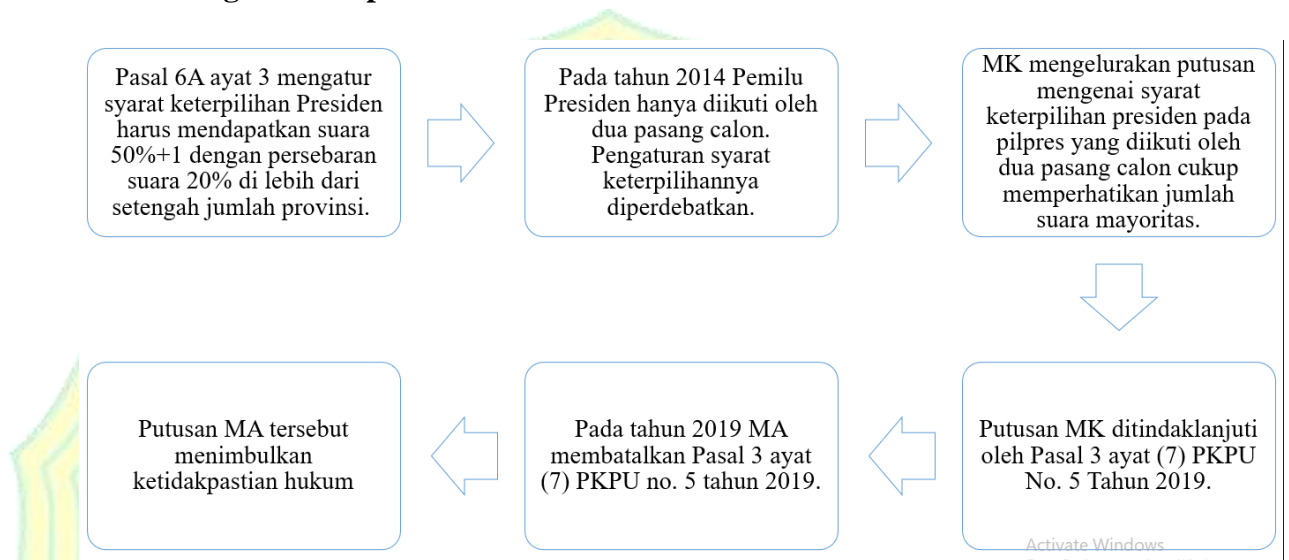
b) Manfaat praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi referensi untuk beberapa pihak, antara lain:

1. Bagi peneliti
Peneliti mendapatkan pemahaman konseptual secara yuridis mengenai syarat keterpilihan presiden.
2. Bagi pemerintah dan DPR
Diharapkan pemerintah dan DPR sebagai pembuat kebijakan dapat mengevaluasi kembali undang-undang tentang Pemilu khususnya di bagian syarat keterpilihan Presiden.
3. Bagi Guru PPKn

Diharapkan guru-guru PPKn dapat menggunakan contoh-contoh Putusan Mahkamah Konstitusi atau Mahkamah Agung sebagai bahan ajar selain buku teks.

F. Kerangka Konseptual



Bagan 1. 1 Kerangka Konseptual