



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 101/PUU-XIII/2015

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **Titi Anggarini, S.H., MH**
Tempat, tanggal lahir : Palembang, 12 Oktober 1979
Pekerjaan : Karyawan Swasta
Alamat : Vila Dago, Blok G 1/26, RT.001/RW.024,
Kelurahan Banda Baru, Kecamatan
Pamulang, Kota Tangerang Selatan,
Banten

sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Heriyanto, S.H., M.H**
Tempat, tanggal lahir : Jakarta, 25 September 1986
Pekerjaan : Karyawan Swasta
Alamat : Jalan Siswa RT.003/RW.009, Kelurahan
Larangan Indah, Kecamatan Larangan,
Kota Tangerang, Banten

sebagai ----- **Pemohon II;**

Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon;**

- [1.2] Membaca permohonan para Pemohon;
Mendengar keterangan para Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 24 Juli 2015 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 27 Juli 2015 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 207/PAN.MK/2015 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 101/PUU-XIII/2015 pada tanggal 21 Agustus 2015 yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 16 September 2015 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 September 2015, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pemohon dalam permohonan ini terlebih dahulu menjelaskan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menguji 1). **Pasal 119 ayat (4); 2). Pasal 120 ayat (4); dan 3). Pasal 121 ayat (3)** Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum **terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945** adalah:

1. Merujuk pada ketentuan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 ("UU MK"), bahwa salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 ("UUD 1945"). Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan, "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,...*"
Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK antara lain menyatakan "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final: a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ...*"
2. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,

menyatakan Permohonan adalah permintaan yang diajukan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi mengenai:

- a. pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - c. pembubaran partai politik;
 - d. perselisihan tentang hasil pemilihan umum; atau
 - e. 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. Pasal 9 ayat (1) UU Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan “Dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.
4. Bahwa adapun norma yang dimohonkan untuk diuji adalah norma Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum sebagai berikut:

Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (DKPP) dikonsultasikan dengan DPR dan Pemerintah:

1. Pasal 119 ayat (4)

Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

2. Pasal 120 ayat (4)

Peraturan Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

3. Pasal 121 ayat (3)

Peraturan DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.

Norma UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang Dijadikan Batu Uji di dalam permohonan ini sebanyak 5 (lima) norma, yaitu:

1. Pasal 1 ayat (3)

Negara Indonesia adalah Negara Hukum.

2. Pasal 18 ayat (4)

Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

3. Pasal 22E ayat (1)

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

4. Pasal 22E ayat (5)

Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri

5. Pasal 28D ayat (1)

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum

7. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang ini.

B. KEDUDUKAN PEMOHON (*LEGAL STANDING*)

Bahwa menurut ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka orang atau pihak dimaksud haruslah;

- a. Menjelaskan kedudukannya dalam permohonannya, yaitu apakah yang sebagai perorangan warga negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara;
- b. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya, dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a, sebagai akibat diberlakukannya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian.

Atas dasar ketentuan tersebut maka Pemohon perlu terlebih dahulu menjelaskan kedudukannya, hak konstitusi yang ada pada Pemohon, beserta kerugian spesifik

yang akan dideritanya secara sebagai berikut:

1. Bahwa para Pemohon merupakan perorangan warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih dalam Pemilihan Umum serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota karena sudah cukup umur dan/atau pernah menikah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyebutkan "*Pemilih adalah warga negara Indonesia yang telah genap berumur 17 (tujuh belas) tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin.*" Maupun sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang menyebutkan "*Pemilih adalah penduduk yang berusia paling rendah 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam Pemilihan.*"
2. Bahwa sebagai warga negara Indonesia yang telah memenuhi persyaratan, para Pemohon mempunyai hak pilih sebagaimana dijamin oleh UUD 1945, sehingga para Pemohon berhak secara konstitusional untuk mendapatkan proses penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis;
3. Bahwa hadirnya sejumlah pasal, ayat, dan frasa dalam UU Nomor 15 Tahun 2011 telah mengakibatkan atau setidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon;
4. Bahwa bentuk-bentuk kerugian konstitusional yang dialami atau potensial dialami para Pemohon, antara lain adalah: a) Tidak terfasilitasi pemenuhan hak pilih pemilih untuk mendapatkan Pemilu yang jujur dan adil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang demokratis oleh lembaga yang independen dan mandiri; b) Tidak terpenuhinya kebutuhan pemilih untuk mendapatkan proses pemilu yang jujur dan adil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis oleh lembaga yang independen dan mandiri;
5. Bahwa Pemohon II pernah melakukan uji materi terhadap Pasal 116 ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014

tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dimana keseluruhan Undang-Undang tersebut menyangkut penyelenggaraan pemilihan gubernur, bupati, dan walikota;

6. Bahwa norma yang menurut pemohon bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 adalah 1). **Pasal 119 ayat (4)**; 2). **Pasal 120 ayat (4)**; dan 3). **Pasal 121 ayat (3)** Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
7. Bahwa keseluruhan pasal yang diujikan tersebut terkait kewajiban bagi KPU, Bawaslu, dan DKPP untuk melakukan konsultasi terlebih dahulu sebelum menetapkan Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP;
8. Bahwa Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP menjadi dasar penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang menyangkut langsung kepentingan para pemohon di dalam penyelenggaraan Pemilu serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota;
9. Bahwa merujuk kepada Putusan Mahkamah Konstitusi sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 dan putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/ atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:
 1. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
 2. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 3. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 4. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 5. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Dengan demikian maka ada lima syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. *Syarat pertama* adalah kualifikasi Pemohon sebagai warga negara Republik Indonesia, untuk bertindak sebagai pemohon sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. *Syarat kedua* dengan berlakunya suatu undang-undang hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon dirugikan. *Syarat ketiga*, kerugian konstitusional tersebut bersifat spesifik. *Syarat keempat* kerugian tersebut timbul akibat berlakunya undang-undang yang dimohon. *Syarat kelima*, kerugian konstitusional tersebut tidak akan terjadi lagi kalau permohonan ini dikabulkan;

10. Bahwa terhadap lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Agung (halaman 59), yang menyebutkan sebagai berikut:

Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (*tax payer*; vide Putusan Nomor 003/PUU-I/2003), berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang *concern* terhadap suatu Undang-Undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki *legal standing* untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materiil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. dalam *Judicial Review in Perspective*, 1995);

11. Bahwa apabila mengacu lima syarat sebagaimana disebutkan di atas serta mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 tersebut, pemohon memiliki *legal standing* dikarenakan pemohon sebagai WNI pembayar pajak mengajukan permohonan ini demi kepentingan publik yakni demi pemilu yang Luber dan Jurdil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis, diselenggarakan oleh lembaga yang independen dan mandiri;
12. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pemohon pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dan mempunyai hubungan hukum (*causal verband*) terhadap Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4),

Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (5), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

13. Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas keseluruhan para Pemohon telah memenuhi kualitas maupun kapasitas sebagai Pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011, maupun sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan penjelasan mengenai syarat-syarat untuk menjadi pemohon pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945. Karenanya, jelas pula keseluruhan para Pemohon memiliki hak dan kepentingan hukum mewakili kepentingan publik untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu terhadap Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (5), dan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;

14. Bahwa dalam hal permohonan ini sepatutnya pemohon memohon kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi agar bisa mengabulkan *legal standing* pemohon demi tegaknya asas pemilihan yang bebas, jujur, adil, dan demokratis dengan menjunjung tinggi kepastian hukum, keadilan, kemanfaatan serta asas persamaan setiap warga negara di hadapan hukum.

C. POSITA

Adapun alasan-alasan Pemohon bahwa Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945, sebagai berikut:

1. Bahwa Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyatakan Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah;
2. Bahwa proses konsultasi yang dilakukan KPU, Bawaslu, dan DKPP dilakukan terhadap seluruh Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP untuk seluruh penyelenggaraan Pemilihan Umum baik pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

3. Bahwa proses konsultasi dengan DPR RI dan Pemerintah secara langsung dapat mempengaruhi kemandirian lembaga Penyelenggara Pemilu dalam menjalankan kewenangan mengatur. Hal ini dibuktikan salah satunya saat DPR berusaha menggunakan pengaruhnya kepada KPU dalam proses konsultasi terhadap Peraturan KPU tentang Pencalonan untuk mengakomodir kepentingan beberapa partai yang tengah mengalami konflik internal (dualisme kepengurusan). Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2015 kemudian diubah menjadi Peraturan KPU Nomor 12 Tahun 2015 dalam rangka mengakomodir partai politik yang mengalami dualisme untuk diterima pendaftaran pasangan calon dalam pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
4. Bahwa proses konsultasi ternyata juga tidak menjamin keputusan Politik DPR dan Pemerintah akan konsisten dalam melindungi kebijakan KPU dalam mengakomodir hak pilih para pemilih. Hal ini dibuktikan dengan Peraturan KPU tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang telah melalui proses konsultasi di DPR dan Pemerintah tetap dipermasalahkan pada PPHU Presiden dan Wakil Presiden di Mahkamah Konstitusi. Dimana maksud KPU untuk menjamin seluruh Warga Negara Indonesia di dalam Daftar Pemilih Khusus Tambahan (DPKTb) termasuk menjamin hak para Pemohon dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dipermasalahkan di dalam gugatan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo-Hatta. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Prabowo-Hatta secara *de facto* diusung oleh Partai Politik yang ikut terlibat di dalam proses konsultasi dalam Peraturan KPU yang memunculkan DPKTb. Dari kondisi tersebut menunjukkan proses konsultasi sangat bergantung pada hasrat kepentingan dari partai politik yang ada. Untung saja pada saat PPHU Presiden dan Wakil Presiden tersebut Mahkamah Konstitusi dapat melihat secara jernih bahwa mengakomodir warga negara di dalam DPKTb semata-mata untuk melindungi hak pilih warga negara Indonesia yang memenuhi persyaratan.
5. Bahwa proses konsultasi dengan Pemerintah dan DPR juga membuat KPU terintervensi dalam membuat Peraturan KPU terkait Verifikasi Partai Politik yang menabrak ketentuan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pemerintah dan DPR meminta agar

tidak dilakukan verifikasi faktual terhadap kepengurusan di 50% Kecamatan pada masing-masing daerah. Hal ini dikarenakan Partai Politik yang ada tidak siap dalam kepengurusan di tingkat kecamatan. Padahal Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD menyatakan secara tegas bahwa proses verifikasi yang dilakukan KPU dan jajarannya sampai pada tingkat kecamatan.

6. Bahwa dari beberapa contoh di atas yakni ketika terkait dualisme kepengurusan dalam pilkada, terkait dipermasalahkannya peraturan KPU yang mengakomodir warga negara Indonesia menggunakan hak pilih dalam Pilpres, dan terkait tidak dilakukan verifikasi faktual di 50% kecamatan dalam Pileg, menunjukkan proses konsultasi juga mengarahkan KPU agar menabrak ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu.
7. Bahwa dalam relasi proses konsultasi ini, Pemohon meyakini juga membawa dampak politik terhadap kelembagaan Bawaslu, KPU, dan DKPP serta dampak psikis bagi Anggota KPU, Bawaslu, dan DKPP, yakni khawatir akan dipermasalahan di kemudian hari oleh Anggota DPR RI apabila peraturan yang dibuat tidak sesuai dengan arahan dari Anggota DPR RI. Juga bayang-bayang kecurigaan publik bahwa aturan yang dibuat penyelenggara adalah aturan yang merupakan kehendak dari DPR dan Pemerintah sebagai representasi peserta pemilihan melalui partai-partai yang tempatnya bernaung. Sehingga hal ini bisa atau potensial mengganggu terwujudnya pemilihan umum yang luber dan jurdil serta pemilihan gubernur gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis;
8. Bahwa Pasal 22E ayat (1) *juncto* ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Luber dan Jurdil dilaksanakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, Tetap, dan Mandiri;
9. Bahwa sebagai suatu norma dasar, Undang-Undang Dasar 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (6) memberikan suatu mekanisme kebijakan terbuka (*Open Legal Policy*) yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut diatur di dalam Undang-Undang.

10. Bahwa sebagai *legal policy* dari Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum melahirkan dua lembaga yakni KPU dan Bawaslu. Serta DKPP sebagai *Supporting Element/Auxiliary Organ* dalam menjaga martabat dan Keluhuran serta menegakkan kode etik Penyelenggara Pemilu (*vide* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010).
11. Bahwa Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum memberikan amanat kepada KPU, Bawaslu, dan DKPP untuk menjabarkan ketentuan Undang-Undang lebih lanjut kedalam Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP. Untuk KPU dalam hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 119 ayat (1) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang menyebutkan: "*Untuk penyelenggaraan Pemilu, KPU membentuk peraturan KPU dan keputusan KPU.*" Dan Pasal 119 ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang mengatur: "*Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan*". Dan untuk Bawaslu dalam Pasal 120 ayat (1): "*Untuk pelaksanaan pengawasan Pemilu, Bawaslu membentuk peraturan Bawaslu dan keputusan Bawaslu,* Pasal 120 ayat (2): "*Peraturan Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.* Sedangkan DKPP diatur dalam Pasal 121 ayat (1): "*Untuk menjalankan tugas dan fungsi dalam penegakan kode etik Penyelenggara Pemilu, DKPP membentuk peraturan DKPP dan keputusan DKPP,* Pasal 121 ayat (2): "*Peraturan DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.*"
12. Bahwa Pasal 2 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 mengatur "*Pemilihan dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil*".
13. Bahwa Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 mengatur "*Dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Komisi Pemilihan Umum, selanjutnya disingkat KPU, adalah lembaga*

penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri yang bertugas melaksanakan Pemilu".

14. Bahwa Pasal 10A UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengatur: *"KPU memegang tanggung jawab akhir atas penyelenggaraan Pemilihan oleh KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, KPPS, dan petugas pemutakhiran data Pemilih"*.
15. Bahwa Kekuasaan mengatur dari KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan konsekuensi dari fungsi yang diemban ketiga lembaga tersebut untuk mengatur secara teknis penyelenggaraan Pemilu maupun pemilihan gubernur, bupati, dan walikota guna menciptakan Pemilu dan Pilkada yang berasaskan pada Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil, dan demokratis sebagaimana dimaksud Pasal 22E ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;
16. Bahwa Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan peraturan teknis yang penting dalam penyelenggaraan Pemilu, yang memiliki fungsi:
 - a. Peraturan KPU berfungsi mengatur proses penyelenggaraan pemilu;
 - b. Peraturan Bawaslu berfungsi mengatur proses pengawasan pemilu; dan
 - c. Peraturan DKPP berfungsi dalam menjaga kode etik dan keluhuran Penyelenggara dan Pengawas Pemilu.
17. Bahwa pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden, maupun pemilihan gubernur, bupati, dan walikota adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat. Salah satu pilar demokrasi adalah adanya prinsip independensi tiap-tiap cabang kekuasaan yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu baik KPU, Bawaslu, dan DKPP;
18. Bahwa untuk menilai independensi cabang kekuasaan KPU, Bawaslu, dan DKPP, indikator yang dapat digunakan sebagai berikut:
 - a. Independensi institusi
 - b. Independensi orang yang mengisinya
 - c. Independensi sumber keuangannya

d. Independensi dalam kewenangan dan otoritas dalam menjalankan kewenangan tersebut dalam bentuk kekuasaan:

- 1) Mengatur (*Regelling*)
- 2) Memutus (*Beschicking*),
- 3) Membuat kebijakan (*Beleid*), maupun
- 4) Melaksanakan (*Executing*).

(dikutip dari Robert A. Pastor, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transtitions: Implication for Policy and Research, United Kingdom: Frank Cass Journal*, <http://www.frankcass.com>, 1997);

19. Bahwa independensi atau kemandirian dari penyelenggara pemilihan umum dan Pilkada dapat didefinisikan melalui 2 (dua) konsep yang saling berhubungan: kemandirian secara struktur, dan sikap yang mandiri (Bailey, B., (IFES) "*EMB Independence and the Origin of Independent Election Administrators*", Diakses dari <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/156664001#841832757>);

20. Bahwa kemandirian secara struktur pada umumnya diberlakukan secara formal melalui konsstitusi atau peraturan terkait pemilihan umum dan pilkada dimana Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada berdiri sebagai lembaga yang terpisah dari badan pemerintah. Sementara sikap yang mandiri atau *fearless independence* adalah sikap normatif Penyelenggara Pemilihan Umum untuk mengeluarkan keputusan dan sikap tanpa dipengaruhi tekanan politik. Kemandirian secara lembaga tidak akan memiliki implikasi positif terhadap kualitas pemilihan umum tanpa komisioner dan staff Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada yang bersikap mandiri;

21. Struktur lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada yang mandiri pertama kali dikembangkan di negara Amerika Latin seperti Uruguay, Colombia, dan Costa Rica. Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada yang mandiri dibentuk di negara Amerika Latin sebagai bentuk transisi negara otoriter ke sistem demokrasi liberal pada tahun 1980an. Di Costa Rica dan Venezuela, Penyelenggara Pemilihan Umum menjadi lembaga keempat yang berdiri sebagai bentuk *check and balance* bagi lembaga negara lainnya. Di kedua konstitusi negara, Penyelenggara Pemilihan Umum memiliki status tersendiri sebagai badan yang memiliki kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam isu yang berkaitan dengan pemilihan umum (Lihat Pintor, R.L.

(UNDP and IFES), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Hlm. 20). Ia berperan untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses pemilihan umum dan Pilkada. Dalam menjalankan demokrasi, pemilih harus memiliki keyakinan bahwa mereka akan memilih secara bebas, rahasia, dan suara mereka akan memiliki dampak yang positif untuk negara (Lihat Soudriette, R.W., (IFES), "*Toward Sustainable Election Administrators: The Challenge of Institutionalizing Democratic Institutions in the 21st Century*," Presented at the Constitutional Design 2000 Conference University of Notre Dame, Dec 1999);

22. Sikap dan struktur Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada yang mandiri terkadang tidak cukup untuk menciptakan kredibilitas dan integritas dari proses pemilihan umum dan Pilkada. Peraturan yang jelas dan menggambarkan otoritas Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada tetap diperlukan. Dalam kondisi di mana terdapat banyak kepentingan politik dalam sebuah proses pemilihan, seringkali terjadi kebingungan atas siapa yang memiliki otoritas tertinggi dalam menciptakan regulasi (aturan main). Hal ini telah dilakukan pada tahun 1992 oleh Pemerintah Korea Selatan, dimana ia merevisi Undang-Undang terkait Komisi Pemilihan (*Election Commission*) direvisi untuk memberikan hak bagi Komisi Pemilihan untuk memberikan rancangan Undang-Undang kepada parlemen Korea Selatan (*National Assembly*), ketika Komisi Pemilihan merasa terdapat peraturan pemilihan yang sepatutnya direvisi (Lihat Kim, J.G. "South Korea: An Independent and Neutral Electoral Management Body", *Electoral Management*. Diakses dari <http://aceproject.org/ace-en/topics/em/electoral-management-case-studies/south-korea-an-independent-and-neutral-electoral/>);
23. Dalam upaya menciptakan transparansi atas pembuatan regulasi, Komisi Pemilihan dapat mengadakan rapat terbuka dan berdiskusi dengan pemangku kepentingan. Dalam menjaga netralitas dan integritas di tengah tekanan politik, bukan berarti sepenuhnya memutuskan hubungan dengan pemangku kepentingan dan mengisolir diri, melainkan justru penyelenggara Pemilu dan pilkada harus menjaga netralitas dan integritas. Penyelenggara Pemilihan harus tetap berhubungan erat dan bersinergi dengan pemangku kepentingan, namun tentunya dalam batas-batas yang sewajarnya. Hal ini untuk memastikan bahwa proses Pemilu yang diselenggarakan tetap bersifat inklusif. Mayoritas negara hanya melakukan konsultasi dengan partai politik di tahap akhir

keputusan dibuat, dan bukan pada saat proses pembahasannya (Lihat Kaplan, A. (IFES). *A Guide to Transparency in Election Administrators*, Diakses dari: http://aceproject.org/main/samples/vr/vrx_o005.pdf);

24. Partisipasi partai politik dalam setiap tahapan pemilihan (Pemilu dan Pilkada), dan proses konsultasi dalam pembuatan keputusan penting, dengan tujuan dapat meningkatkan transparansi. Melibatkan partai politik dalam proses pembahasan kebijakan dalam situasi tertentu dapat menekan konflik dan bersitegang antar partai politik. Isu terkait pemilihan umum dan pilkada seringkali bersifat teknis dan legalistik, hal ini dapat menyebabkan kesalahpahaman antar pemegang kepentingan. Proses pertemuan dan konsultasi yang dilakukan secara berkala, dapat meningkatkan rasa kepercayaan dan mengurangi kesalahpahaman antara pemangku kepentingan dan Penyelenggara Pemilihan. Contoh kasus: Komisi Pemilihan di Ghana menciptakan badan khusus untuk melakukan konsultasi secara berkala dengan partai politik yang dinamakan *Inter-Party Advisory Committee* (IPAC). IPAC memberikan mekanisme bagi Komisi Pemilihan di Ghana untuk melakukan konsultasi dengan partai politik dan mengurangi tuduhan bahwa Komisi Pemilihan memiliki agenda tersembunyi dalam pelaksanaan pemilihan umum (Lihat Almami Cyllah. (IFES). *Elections Worth Dying For? A Selection of Case from Africa*, Hlm. 25);
25. *Global Commission on Election, Democracy, and Security* yang dipimpin Kofi Annan menawarkan parameter lain untuk mengukur apakah suatu Pemilu dan Pilkada berjalan demokratis atau tidak, yaitu integritas Pemilu, dalam laporan *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Komisi ini mengajukan tiga indikator Pemilu berintegritas. **Pertama**, pemilu berdasarkan prinsip demokrasi dengan **hak pilih yang berlaku umum dan kesetaraan politik seperti digambarkan dalam Deklarasi Umum HAM dan Perjanjian Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik**. **Kedua**, persiapan dan pelaksanaannya profesional, imparial, dan transparan. **Ketiga**, kepatutan dan praktik etika menuntun seluruh siklus Pemilu;
26. Setiap negara memiliki tipe dan karakter Penyelenggara Pemilihan Umum dan Pilkada yang berbeda-beda. Hal ini bergantung pada konteks politik dan pengalaman pemilihan umum yang telah dihadapi. Struktur Penyelenggara Pemilihan Umum yang mandiri dan terpisah dari badan pemerintah telah

menjadi suatu hal yang umum untuk diterapkan. Namun struktur lembaga yang independen pun tidak dapat disimpulkan sebagai badan yang terbebas dari kepentingan politik, terutama untuk hal-hal yang bergantung dari keputusan lembaga lain, seperti misalnya masalah pencairan anggaran yang bergantung pada persetujuan/keputusan parlemen. Sikap yang mandiri adalah kultur lembaga yang perlu dibangun baik secara sumber daya manusia maupun melalui peraturan Undang-Undang;

27. Bahwa proses konsultasi dengan DPR RI dan Pemerintah sebagaimana dimaksud Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) dalam kekuasaan membuat aturan (*regelling*) dalam pandangan pemohon mengintervensi atau setidaknya potensial mengganggu kemandirian lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membuat aturan serta sudah bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) dan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang dasar 1945;
28. Bahwa penetapan Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah dapat mengganggu kemandirian lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP dikarenakan dikarenakan DPR RI dan Pemerintah (sebagai representasi *rulling party*) berkepentingan agar Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP yang disusun mengakomodir kepentingan DPR RI dan Pemerintah. Peraturan yang berisikan kepentingan DPR RI dan Pemerintah tentu saja sudah menciptakan kepastian hukum yang tidak adil dan bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3) *juncto* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945;
29. Bahwa untuk menjamin kemandirian lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP selain aturan yang sudah diatur di dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, perlu juga penegasan dari pihak DPR RI dan Pemerintah untuk tidak mempengaruhi lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam melaksanakan tugas dan wewenang termasuk dalam kekuasaan mengatur agar citra sebagai lembaga penyelenggara yang independen dan mandiri tetap terjaga sehingga dapat meyakinkan pemilih dan seluruh pemangku kepentingan bahwa KPU, Bawaslu, dan DKPP bisa menyelenggarakan pemilu dan pilkada yang luber, jurdil, dan demokratis (vide Pasal 18 ayat (4) *juncto* Pasal 22E ayat (5) UUD 1945);

30. Bahwa Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan mengatur: *Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:*

- a. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*
- b. *Tahun 1945;*
- c. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;*
- d. *Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti*
- e. *Undang-Undang;*
- f. *Peraturan Pemerintah;*
- g. *Peraturan Presiden;*
- h. *Peraturan Daerah Provinsi; dan*
- i. *Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.*

31. Bahwa Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 selanjutnya mengatur:

(1) *Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.*

(2) *Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.*

32. Bahwa Peraturan KPU, Bawaslu merupakan Peraturan yang dibentuk berdasarkan kewenangan yang didelegasikan melalui aturan Undang-Undang atau yang dikenal dengan nama *Delegated Legislation*;

33. Bahwa delegasi kewenangan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (*delegatie van wetgevingsbevoegdheid*) ialah pelimpahan kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-

undangan yang lebih rendah, baik pelimpahan dinyatakan dengan tegas maupun tidak (Lihat Maria Farida Indrati Soeprato, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Penerbit Kanisius, 1998, hal. 35);

34. Bahwa berdasarkan sumber www.lawteacher.net, **Delegated legislation** didefinisikan sebagai:

as secondary legislation or subordinate legislation or subsidiary legislation is law made by an executive authority under powers given to them by primary legislation in order to implement and administer the requirements of that primary legislation. It is law made by a person or body other than the legislature but with the legislature's authority (sumber; <http://www.lawteacher.net/english-legal-system/resources/delegated-legislation.php>, 20 Desember 2012)

Terjemahan bahasa Indonesia: Hukum yang dibuat oleh Eksekutif berdasarkan kekuasaan yang diberikan Undang-Undang dalam rangka implementasi dari Undang-Undang. Hukum tersebut dibuat oleh orang atau badan selain legislatif tetapi mempunyai kekuasaan legislatif;

35. Bahwa alasan pentingnya sebagai sebuah peraturan menjadi delegasi peraturan perundang-undangan di atasnya sebagai berikut:

- 1) *Firstly, it avoids overloading the limited Parliamentary timetable as delegated legislation can be amended and/or made without having to pass an Act through Parliament*
- 2) *Secondly, delegated legislation allows law to be made by those who have the relevant expert knowledge.*
- 3) *Thirdly, delegated legislation can deal with an emergency situation as it arises without having to wait for an Act to be passed through Parliament to resolve the particular situation.*
- 4) *Finally, delegated legislation can be used to cover a situation that Parliament had not anticipated at the time it enacted the piece of legislation, which makes it flexible and very useful to law-making*

(sumber: Delegated Legislation, <http://www.lawteacher.net/english-legal-system/resources/delegated-legislation.php>, 20 Desember 2012);

36. Bahwa berdasarkan alasan pentingnya di atas, seharusnya pembentuk Undang-Undang dalam hal ini DPR RI dan Pemerintah melimpahkan

sepenuhnya kekuasaan membentuk Peraturan Bawaslu, KPU, dan DKPP dikarenakan peraturan tersebut dibuat untuk mengatur lebih lanjut atas ketentuan Undang-Undang yang dibuat DPR RI;

37. Bahwa Peraturan tersebut dibuat oleh ahli-ahli dibidang pemilu yang berkumpul di dalam lembaga KPU, Bawaslu, dan DKPP, dan dibuat untuk merespon pengaturan lebih lanjut yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
38. Bahwa ketika Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP menjadi peraturan delegasi dalam penyelenggaraan Pemilu maka DPR dan Presiden tidak boleh mengintervensi atau mempengaruhi pembentukan peraturan delegasi tersebut. Terutama ketika UU sudah menyediakan mekanisme atau upaya hukum untuk mempersoalkan peraturan yang dibuat KPU, Bawaslu, dan DKPP, yaitu melalui uji materi atau *judicial review* ke Mahkamah Agung jika dianggap peraturan mereka bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan/atau kepentingan umum;
39. Bahwa Pembentuk Undang-Undang juga telah berbuat diskriminasi kepada KPU, Bawaslu, dan DKPP dengan mengharuskan melakukan konsultasi sebelum penetapan peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP. Hal ini dapat dibuktikan dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang seharusnya berlaku secara mutatis mutandis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dan tidak mengenal mekanisme konsultasi untuk peraturan yang dibuat komisi atau lembaga negara. Termasuk juga dalam hal ini Mahkamah Konstitusi misalnya;
40. Bahwa sebagai instrumen penting dalam demokrasi, sistem penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada harus didesain dan dilaksanakan dengan baik. Termasuk Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP harus didesain bebas dari kepentingan politik DPR RI dan Pemerintah. KPU, Bawaslu, dan DKPP *vis a vis* DPR sebagai tempat berkumpulnya para representasi peserta pemilu dan Pemerintah sebagai the *rulling party*, yang kesemuanya adalah bagian dari "kontestan" yang diatur oleh KPU pada saat berlangsungnya pemilihan umum atau Pilkada;
41. Bahwa Penyelenggaraan Pemilu serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota tanpa didukung oleh KPU, Bawaslu, dan DKPP yang independen dalam

membuat peraturan, tentu saja akan mengancam prinsip Luber, Jurdil, dan demokratis sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (1) *juncto* Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*, serta Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis;

42. Bahwa Pasal 22E ayat (5) menyebutkan bahwa lembaga untuk penyelenggaraan Pemilu KPU dan Bawaslu harus mandiri. Konsep mandiri ini tidak boleh dikurangi oleh pembentuk Undang-Undang ketika ia diterjemahkan ke dalam Undang-Undang;

43. Bahwa terkait kemandirian tersebut Pasal 3 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mengatur:

(1) *Wilayah kerja KPU meliputi seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

(2) *KPU menjalankan tugasnya secara berkesinambungan.*

(3) *Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU bebas dari pengaruh pihak mana pun berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya.*

44. Bahwa selanjutnya Penjelasan Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 menyebutkan, "*Pasal 3 Rumusan pasal ini menjelaskan sifat Penyelenggara Pemilu yang nasional, tetap, dan mandiri*".

45. Sikap pembentuk Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum yang membuat aturan agar segala Peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP dikonsultasikan dengan DPR RI dan Pemerintah selain diskriminatif dibandingkan perlakuan kepada lembaga negara atau komisi sejenis, juga dapat mengurangi dan mengancam kemandirian KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagaimana dikehendaki oleh UUD 1945;

46. Kewajiban konsultasi tersebut juga tidak sesuai dengan juga tidak sesuai dengan prinsip-prinsip internasional untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara Pemilu. The International IDEA menetapkan 7 (tujuh) prinsip yang berlaku umum untuk menjamin legitimasi dan kredibilitas penyelenggara Pemilu yaitu *independence, impartiality, integrity, transparency, efficiency, professionalism dan service-mindedness* (Alan Wall, *Electoral Management Design: The International IDEA Hand Book*, hal. 22-25);

- a. *Independence* (Independensi/Kemandirian), Independensi penyelenggara, mengandung makna adanya kebebasan bagi penyelenggara dari intervensi dan pengaruh seseorang, kekuasaan Pemerintah, partai politik dan pihak manapun dalam pengambilan keputusan dan tindakan dalam penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara harus dapat bekerja secara bebas dari campur tangan pihak manapun. Independensi tersebut dapat dilihat dari sikap, dan kebijakan yang diambil penyelenggara seperti soal penetapan peserta pemilu, pengaturan jadwal kampanye, dan lain-lain.
- b. *Impartiality* (Berimbang/Tidak Berpihak). Memberikan perlakuan yang sama, tidak memihak, dan adil sehingga tidak memberikan keuntungan pihak lain merupakan makna imparsialitas. Imparsialitas dapat diciptakan melalui penataan aturan hukum dan struktur kelembagaan KPU, namun lebih penting netralitas harus tercermin dalam sikap/kebijakan KPU terhadap stake holder terkait. Imparsialitas penting karena keberpihakan justru akan mencederai kredibilitas penyelenggara Pemilu dan proses penyelenggaraan pemilu. Bentuk keberpihakan dimaksud adalah tindakan yang bertujuan untuk menguntungkan peserta Pemilu tertentu;
- c. *Integrity* (Integritas/Terpercaya). Integritas diambil dari bahasa Inggris, yang sebenarnya berasal dari bahasa Latin, integritat. Integritas menurut Poerwadarminta berarti kebulatan, keutuhan, atau kejujuran (Poerwadarminta, WJS. Kamus Umum Bahasa Indonesia, edisi ketiga. 2005). Setidaknya ada tiga makna yang berkaitan dengan integritas. [1] integritas sebagai "*unity*", digunakan untuk menjelaskan kondisi kesatuan, keseluruhan, keterpaduan. Makna ini biasanya dikaitkan dengan wawasan kebangsaan. Tentu yang dimaksud bukan cuma kesatuan fisik namun juga kesatuan idea. [2] integritas adalah "*incorruptibility*", keutuhan, kebulatan, yang tak tergoyahkan, tanpa cacat. Dalam bahasa matematika dikenal istilah integer, yang berarti bilangan bulat tanpa pecahan. Dalam hal ini integritas berarti konsistensi, keterpaduan antara idea dengan perwujudan nyatanya. [3] integritas adalah kualitas moral. Umum memahami integritas sebagai kejujuran, ketulusan, kemurnian, dan kelurusan. Kualitas jujur merupakan pilar utama kualitas moral seseorang. Integritas tidak hanya jujur kepada orang lain, tetapi juga jujur kepada diri sendiri. Secara sederhana integritas adalah kesesuaian antara ucapan dan tindakan. Dalam

- konteks penyelenggara Pemilu, integritas dapat diartikan sebagai kesesuaian antara tindakan dan perilaku seorang penyelenggara dengan tanggung jawabnya. Dengan itu maka penyelenggara akan mendapatkan kepercayaan publik, pemilih, maupun kandidat atau partai politik yang berkepentingan langsung dengan pemilu. Integritas merupakan prinsip penting bagi suatu lembaga untuk mendapatkan pengakuan oleh pihak lain;
- d. *Transparency* (Keterbukaan). Transparansi dimaknai sebagai ketersediaan informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu terkait dengan sebuah kebijakan publik serta proses pembentukannya. Dalam peraturan perundang-undangan, transparansi ditafsirkan sebagai informasi yang relevan dan tersedia untuk manfaat publik secara umum, dalam hal ini peraturan dan keputusan pemerintah tersedia secara jelas dan disebar. Transparansi merupakan prasyarat tercapainya akuntabilitas dan menjamin kepastian. Transparansi juga dimaknai dengan tersedianya informasi yang cukup, akurat dan tepat waktu tentang kebijakan publik dan proses pembentukannya. Informasi yang cukup akan memudahkan masyarakat untuk turut serta melakukan pengawasan sehingga kebijakan yang dikeluarkan dapat memberikan hasil optimal bagi masyarakat dan mencegah kecurangan serta manipulasi yang akan menguntungkan kelompok tertentu secara tidak proporsional. Berdasarkan pengertian tersebut, maka dalam konteks transparansi penyelenggara pemilu dituntut untuk mampu bersikap terbuka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemilu. Keterbukaan ini penting untuk menjamin kredibilitas proses penyelenggaraan Pemilu, sehingga dapat diterima oleh semua kelompok baik partai politik, pemerintah, masyarakat madani dan media. Keterbukaan penyelenggara akan membuka ruang partisipasi dan keterlibatan publik dalam bertukar pikiran serta konsep mengenai proses penyelenggaraan Pemilu.
- e. *Efficiency* (Efisiensi). Efisiensi dan efektivitas merupakan komponen penting dari seluruh kredibilitas Pemilu. Efisiensi sangat penting bagi proses penyelenggaraan Pemilu karena kerusakan dan masalah teknis dapat menyebabkan kekacauan dan rusaknya hukum dan tata tertib. Efisiensi dan efektivitas bergantung kepada beberapa faktor, termasuk profesionalisme staf, sumber daya dan paling penting adalah waktu yang cukup untuk

mempersiapkan Pemilu dan melatih mereka yang mempunyai tanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu.

- f. *Professionalism* (Profesionalisme). Pemilu harus dikelola oleh kelompok khusus/orang yang memiliki keahlian, terlatih dan berdedikasi. Kelompok yang memiliki keahlian terdiri dari para ahli dan mampu mengelola serta melaksanakan penyelenggaraan Pemilu.
- g. *Service-mindedness* (Pelayanan). Menurut International IDEA, alasan utama dibentuknya badan pelaksana Pemilu adalah untuk memberikan pelayanan kepada *stakeholders*, baik masyarakat maupun peserta Pemilu. Penyelenggara Pemilu harus mengembangkan dan mempublikasikan standar pelayanan untuk setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu. Pelayanan yang baik merupakan tolak ukur bagi para pemangku kepentingan untuk menilai kinerja penyelenggara Pemilu. Mengambil contoh standar pelayanan dasar yang sering dimasukkan dalam kerangka hukum pemilu seperti di Kanada, antara lain: standar berbasis waktu seperti tenggat waktu untuk mengumumkan hasil pemilu, penyebaran kartu pemilih atau mendistribusikan informasi tentang lokasi pemungutan suara, pengaduan masyarakat atas sebuah pelanggaran mendapat respon dan lainnya.

47. Bahwa berdasarkan uraian di atas, sepatutnya Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) bertentangan dengan Undang-Undang dasar 1945.

Dengan alasan-alasan yang dikemukakan oleh para pemohon di atas, para Pemohon memohon dengan segala hormat kepada Yang Mulia Hakim Mahkamah Konstitusi, dengan segala kebijaksanaan dan pengalaman yang dimilikinya, kiranya berkenan untuk mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang ini.

D. PETITUM

Bahwa dari seluruh dalil-dalil yang diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini Pemohon mohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk kiranya berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan para Pemohon;
2. Menyatakan **Pasal 119 ayat (4); Pasal 120 ayat (4); dan Pasal 121 ayat (3)** Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) **bertentangan** dengan Undang-Undang Dasar 1945, **sepanjang tidak dimaknai** “bersifat fakultatif dan dilaksanakan secara terbuka kepada publik”.
3. Menyatakan **Pasal 119 ayat (4); Pasal 120 ayat (4); dan Pasal 121 ayat (3)** Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246) **tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai** “bersifat fakultatif dan dilaksanakan secara terbuka kepada publik”.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, apabila Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang adil dan yang baik (*ex aequo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-2 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Surat Dewan Perwakilan Rakyat Nomor PW/10586/DPR RI/2015, perihal Kesepakatan Pertemuan Konsultasi, bertanggal 13 Juli 2015;

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

[3.1] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246, selanjutnya disebut UU 15/2011) terhadap UUD 1945, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);

- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005, bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut harus bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dimaksud dengan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.5] Menimbang bahwa para Pemohon adalah warga negara Indonesia yang memiliki hak pilih dalam Pemilihan Umum serta Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota karena sudah cukup umur dan/atau pernah menikah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 25 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, yang menegaskan Pemilih adalah warga negara (penduduk) Indonesia yang telah genap berumur tujuh belas tahun atau lebih atau sudah/pernah kawin yang terdaftar dalam pemilihan;

Para Pemohon mengajukan pengujian Pasal 119 ayat (4), Pasal 120 ayat (4), dan Pasal 121 ayat (3) UU 15/2011 yang menyatakan:

- **Pasal 119 ayat (4):**

(1) ...

(4) *Peraturan KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.*

- **Pasal 120 ayat (4):**

(1) ...

(4) *Peraturan Bawaslu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.*

- **Pasal 121 ayat (3):**

(1) ...

(3) *Peraturan DKPP sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan setelah berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah.*

Menurut para Pemohon bahwa pasal dalam Undang-Undang *a quo* telah merugikan atau setidaknya potensial merugikan hak konstitusional para Pemohon, antara lain:

- a. Tidak terfasilitasinya pemenuhan hak pilih pemilih untuk mendapatkan Pemilu yang jujur dan adil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang demokratis oleh lembaga yang independen dan mandiri;

- b. Tidak terpenuhinya kebutuhan pemilih untuk mendapatkan proses Pemilu yang jujur dan adil serta pemilihan gubernur, bupati, dan walikota secara demokratis oleh lembaga yang independen dan mandiri;

[3.6] Menimbang bahwa terhadap alasan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah apabila mencermati dengan saksama antara pasal yang dimohonkan untuk diuji dengan alasan kerugian konstitusional para Pemohon tersebut terdapat ketidaksesuaian antara pasal yang diuji dengan alasan kerugian konstitusional Pemohon, karena pasal yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon mengatur mengenai kewajiban KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membuat peraturan berkonsultasi dengan DPR dan Pemerintah. Adapun kerugian konstitusional para Pemohon tersebut sama sekali tidak berkaitan dengan pengaturan mengenai kewajiban untuk konsultasi kepada DPR dan Pemerintah dalam membuat peraturan KPU, Bawaslu, dan DKPP, melainkan berkaitan dengan tidak terfasilitasinya pemenuhan hak pilih pemilih dan tidak terpenuhinya kebutuhan pemilih dalam pemilihan sebagaimana tersebut di atas;

Selain itu, menurut Mahkamah pasal yang dimohonkan pengujian oleh Pemohon berkaitan dengan kewenangan KPU, Bawaslu, dan DKPP dalam membuat peraturan, sehingga seharusnya tiga lembaga (KPU, Bawaslu, dan DKPP) tersebut yang sangat berkepentingan untuk mengajukan pengujian pasal dalam Undang-Undang *a quo*;

Berdasarkan pertimbangan tersebut, menurut Mahkamah para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai pemohon dalam permohonan *a quo* maka pokok permohonan tidak dipertimbangkan;

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon tidak dipertimbangkan;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Patrialis Akbar, Manahan M.P Sitompul, Aswanto, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **tujuh belas**, bulan **September**, tahun **dua ribu lima belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **enam belas**, bulan **November**, tahun **dua ribu lima belas**, selesai diucapkan **pukul 14.58 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Patrialis Akbar, Manahan M.P Sitompul, Aswanto, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, I Dewa Gede Palguna, dan Suhartoyo, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Sunardi, sebagai Panitera Pengganti,

dihadiri oleh para Pemohon, Presiden/yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat/yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

Patrialis Akbar

ttd.

ttd.

Manahan M.P Sitompul

Aswanto

ttd.

ttd.

Maria Farida Indrati

Wahiduddin Adams

ttd.

ttd.

I Dewa Gede Palguna

Suhartoyo

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Sunardi