

Jakarta, 19 September 2016

Kepada Yang Mulia,
KETUA MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA
Jl. Medan Merdeka Barat No. 6
Jakarta 10110

PERBAIKAN PERMOHONAN	
No.	65 /PUU - XIV/2016
Hari	Senin
Tanggal	19 Sept 2016
Jam	08.59 WIB

HAL : PERBAIKAN PERMOHONAN PENGUJIAN PASAL 1 AYAT (5), PASAL 8 AYAT (3), PASAL 10 AYAT (3), UNDANG -UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 15 TAHUN 2011, TENTANG PENYELENGGARA PEMILU, DAN PASAL 8 AYAT (1), AYAT (2), DAN AYAT (3), UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2015, TENTANG PENETAPAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2015, TENTANG PENETAPAN PERATURAN PENGGANTI UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 2014, TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI DAN WALIKOTA TERHADAP PASAL 1 AYAT (3) DAN 22E AYAT (5) UNDANG-UNDANG DASAR 1945.

Dengan hormat,

Perkenankan kami,

1. **MUHAMMAD SYUKUR MANDAR.SH.MH**, Pekerjaan: Dekan Fakultas Hukum Universitas Ibnu Chaldun Jakarta, Agama : Islam, Alamat, Kampus Universitas Ibnu Chaldun Pemuda, Jln. 1 Kel.Rawamangun Kav. 97 Jakarta Timur,

Selanjutnya disebut sebagai -----**PEMOHON I**,

2. Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Ibnu Chaldun Jakarta, diwakili oleh :
 - a. Andi Hugeng selaku Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Universitas Ibnu Chaldun Jakarta Periode 2015-2016

Sebagai -----**PEMOHON II**

Dalam hal ini, **PARA PEMOHON** mengajukan pengujian materil (*Judicial Review*) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, (*Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor 101*), dan 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. (*Lembaran Negara RI, Tahun 2015, Nomor 57*).

Sebelum melanjutkan pada uraian tentang permohonan beserta alasan-alasannya, Pemohon ingin lebih dahulu menguraikan tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan "**legal standing**" Pemohon sebagai berikut :

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI RI

1. Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi ("MK") Republik Indonesia, melakukan pengujian terhadap Pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, dan Pasal 8 ayat (1), Ayat (2), dan ayat (3), 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 yang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar NKRI Tahun 1945, sebagaimana telah diatur oleh pasal 24 ayat (2) Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan : "*Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah **Mahkamah Konstitusi***".
2. Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, menyatakan ; "*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*".
3. Bahwa berdasarkan ketentuan diatas, Mahkamah berwenang melakukan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sebagaimana ditegaskan

kembali dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945".

4. Bahwa Selain itu, Pasal 7, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mengatur bahwa secara hierarkis kedudukan UUD 1945 lebih tinggi dari undang-undang. Oleh karena itu, setiap ketentuan undang-undang tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Jika terdapat ketentuan dalam undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, maka ketentuan tersebut dapat dimohonkan untuk diuji melalui mekanisme pengujian undang-undang.,
5. Bahwa Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai lembaga pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*), apabila terdapat undang-undang yang berisi atau terbentuk bertentangan dengan konstitusi (*inkonstitusional*), maka Mahkamah Konstitusi RI, dalam kewenangannya dapat menganulir dengan membatalkan keberadaan Undang-Undang tersebut secara menyeluruh ataupun perpasalnya, yang dimohonkan oleh para pemohon dalam pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;
6. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir Mahkamah terhadap pasal-pasal Undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat pula dimintakan penafsiran kepada MK.
7. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan *a quo*.

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK mengatur bahwa " pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. Perorangan warga negara Indonesia;
 - 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.
2. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;
3. Bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007, juga menyebutkan tentang kapasitas Pemohon dalam mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, yaitu:
 - a. Adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
 - b. Hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji.
 - c. Kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik atau khusus dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
 - d. Hubungan sebab akibat antara kerugian dan berlakunya Undang- Undang yang dimohonkan untuk diuji.
 - e. Kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
4. Bahwa ke-lima syarat sebagaimana dimaksud di atas dijelaskan lagi oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dalam pengujian

formil Perubahan Kedua Undang-Undang Mahkamah Konstitusi (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 materil, Undang-Undang terhadap UUD 1945 (lihat juga Lee Bridges, dkk. Dalam "Judicial Review in Perspective, 1995)."

5. Bahwa Pemohon I adalah Dekan dan juga Dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Ibnu Chaldun Jakarta, berdasarkan surat keputusan Rektor Universitas Ibnu Chaldun Jakarta, Nomor : 022/C/III/2016 tentang Pengangkatan Dekan Fakultas Hukum Universitas Ibnu Chladun Jakarta, (**bukti P.4**),
6. Bahwa Pemohon I, adalah salah satu unsur pimpinan Fakultas dalam lingkup universitas yang merupakan bagian dari suatu organisasi kampus yang gemar melakukan kegiatan yang berhubungan dengan hukum, khususnya berkaitan dengan prinsip-prinsip dasar dalam berkontitusi secara baik dan benar, sesuai UUD 1945. (renfoi)
7. Bahwa **Pemohon I** sebagai salah satu tenaga pengajar dalam bidang ilmu hukum dan sekaligus juga sebagai pengelola program pendidikan Ilmu Hukum fakultas hukum pada Universitas Ibnu Chaldun Jakarta, sudah tentu memiliki kewajiban moral dan tanggungjawab konstitusional dalam berperan menjaga nilai-nilai hukum dan norma konstitusi dalam pelaksanaannya, serta menjaga tata nilai sistem hukum nasional, termasuk didalamnya memiliki kewajiban untuk mengajukan atau memohonkan hak konstitusionalnya dalam pengujian Undang- Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;
8. Bahwa Pemohon I, selaku warga Negara Indonesia yang taat hukum dan tunduk pada hukum, memiliki kewajiban mengingatkan sekaligus mencari dasar pembenaran secara konstitusional atas pasal-pasal yang bertentang satu sama lain dalam Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, yang nantinya berdampak luas terhadap kepentingan konstitusional masyarakat dalam penegakan hukum di Indonesia.
9. Bahwa Pemohon I, dalam keseharian juga seringkali melaksanakan seminar, diskusi

dan kajian-kajian mengenai konstitusi, sekaligus berperan sebagai pembicara dalam berbagai kegiatan yang berkaitan dengan nilai-nilai konstitusi dalam suatu kehidupan Negara hukum, halmana bila pasal-pasal yang diajukan diberlakukan maka, pemohon sangat dirugikan secara konstitusional, yakni tidak dijalankannya suatu ketentuan hukum dalam praktek berkontitusi oleh komisi pemilihan umum, halmana melaksanakan tugas dan wewenang yang tidak diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945.

10. Bahwa menegakkan nilai konstitusi adalah pencerminan dari pemenuhan hak-hak konstitusi Negara dalam suatu Negara hukum, sehingga pemohon berkepentingan secara konstitusi untuk mengajukan permohonan uji materi atas pasal-pasal yang dimohonkan dan pemohon akan sangat dirugikan apabila pasal-pasal yang dimohonkan tidak mendapatkan suatu kepastian hukum dalam praktek dan penerapannya. Tentu saja Pemohon akan sangat merasakan kerugian konstitusional apabila berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan tersebut diatas dalam praktek tata laksana sistem hukum dan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah, halmana menurut Pemohon I pasal-pasal tersebut membutuhkan penafsiran dan putusan dari Mahkamah.
11. Bahwa sejalan dengan Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 yang diajukan oleh beberapa organisasi yang bergerak dibidang radio dan televisi maupun organisasi wartawan dalam mengajukan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, diantaranya Asosiasi Televisi Siaran Indonesia (ATVSI) dan Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI) yang mengklaim diri sebagai badan hukum serta dalam hal ini Mahkamah Konstitusi mengakuinya dan mempunyai *legal standing* sebagai Badan Hukum.
12. Bahwa hal tersebut sejalan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) **Pemohon I** dalam perkara ini, Pemohon I adalah pimpinan suatu organisasi dalam satu kelembagaan universitas yang khusus mengajarkan dan mempraktekkan materi dan pembinaan hukum kepada setiap mahasiswa dan masyarakat umum mengenai peran masyarakat sebagai warga negara yang sadar hukum dan taat atas hukum, termasuk harus tunduk dan secara benar menjalankan norma yang telah diatur dalam UUD 1945.
13. Bahwa **Pemohon II**, adalah organisasi Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum masa periode 2014-2016, sesuai pasal 5 ayat 1, yang pada dasarnya

menyatakan bahwa ketua Badan Eksekutif Mahasiswa berhak untuk mewakili dan atau menunjuk perwakilan mahasiswa untuk bertindak baik kedalam maupun keluar dalam memenuhi kepentingan kelembagaan BEM.

14. Bahwa Pemohon II, juga sangat dirugikan oleh berlakunya pasal-pasal yang dimohonkan, oleh karena pemohon II dalam setiap kegiatan senantiasa selalu melakukan kajian-kajian dalam bidang pemilihan kepala daerah, khususnya mengenai kewenangan KPU dan Bawaslu, dimana terdapat penafsiran berbeda-beda di level praktisi dan dosen, mengenai pasal-pasal yang dimohonkan, oleh karena itu, kerugian konstitusional pemohon adalah bila diberlakukan pasal-pasal yang dimohonkan, maka hak-hak pemohon sebagai pengawal dan atau sebagai penjaga konstitusi tidak dapat dijalankan/dilaksanakan dengan baik.
15. Bahwa **Pemohon I dan Pemohon II** dijamin hak konstitusionalnya dalam mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya dalam rangka penegakkan nilai-nilai konstitusional sebagaimana yang telah di atur pada Pasal 28 UUD 1945.
16. Bahwa **Pemohon II** merupakan pihak yang memenuhi bahwa Pasal 51 ayat (1) huruf c UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 11/PUU-V/2007 huruf c serta Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 telah terpenuhi.
17. Bahwa pada praktik peradilan di Indonesia, *legal standing* telah diterima dan diakui menjadi mekanisme dalam upaya pencarian keadilan, yang mana dapat dibuktikan antara lain:
 - a. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 060/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air terhadap UUD 1945;
 - b. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi Undang-Undang terhadap UUD 1945;
 - c. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;

- d. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 140/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 1/PNPS/Tahun 1965 tentang Pencegahan Penyalahgunaan dan/atau Penodaan Agama;
 - e. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
11. Bahwa organisasi dapat bertindak mewakili kepentingan publik/umum adalah organisasi yang memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam berbagai peraturan perundang-undangan maupun yurisprudensi, yaitu:
- a. Berbentuk badan hukum atau yayasan;
 - b. Dalam anggaran dasar organisasi yang bersangkutan menyebutkan dengan tegas mengenai tujuan didirikannya organisasi tersebut;
 - c. Telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya.
12. Bahwa **para Pemohon** memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dan kepentingan konstitusional atas diberlakukannya Pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilu dan Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015, tentang Penetapan peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang karena pemberlakuan ketentuan tersebut menyebabkan hak **para Pemohon** sebagai warga negara yang dijamin oleh **Pasal 28C ayat (2) dan 28D ayat (1)**, UUD 1945 tidak dapat dilaksanakan.
13. Bahwa oleh sebab itu **PARA PEMOHON**, merupakan pihak yang dimaksudkan Pasal 51 ayat (1) huruf d UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi telah terpenuhi.
14. Bahwa menurut Satjipto Rahardjo, hukum berurusan dengan hak-hak dan kewajiban-kewajiban. Keseluruhan bangunan hukum disusun dari keduanya itu. Semuanya jaringan hubungan yang diwadahi oleh hukum senantiasa berkisar pada hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut. Dalam hukum pada dasarnya hanya dikenal dua stereotip tingkah laku, yaitu menuntut yang berhubungan dengan hak dan berhutang yang berhubungan dengan *kewajiban* (lihat: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, 66-67). Ketika

warga Negara, yaitu Pemohon, sudah menjalankan kewajibannya agar proses bernegara dapat berjalan sebagaimana mestinya, maka Pemohon (*tax payer*) semestinya diberikan hak untuk menggugat proses bernegara yang tidak berjalan sebagaimana mestinya. Salah satu hak menggugat tersebut dapat berupa mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang yang dianggap tidak sesuai atau bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945.

15. Bahwa apabila kewenangan pengujian tersebut tidak dilaksanakan dengan maksimal, maka akan berdampak diterapkannya peraturan perundang-undangan yang jauh dari semangat konstitusionalisme. Penerapan aturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang, yang menyimpang dari nilai-nilai konstitusionalisme tentu saja akan merugikan warga negara yang telah menyerahkan amanat kepada lembaga-lembaga negara untuk menjalankan pemerintahan yang baik (*good governance*).
16. Bahwa jika demikian halnya, maka tujuan pembentukan negara untuk melindungi hak-hak warganya tidak tercapai. Sebagaimana yang disampaikan oleh Aristoteles bahwa negara itu dimaksudkan untuk kepentingan warga negaranya, supaya mereka itu dapat hidup baik dan bahagia (Lihat: I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Memahami Ilmu Negara dan Teori Negara*, Refika Aditama, Bandung, 2009, h. 45).
17. Bahwa dengan dikabulkannya permohonan **para Pemohon** maka dapat dipastikan ketidakpastian terhadap kewenangan pengujian terhadap Undang-Undang tidak akan terjadi lagi dikemudian hari, dan perlindungan terhadap hak konstitusional warga negara akan tetap terjaga, sehingga tujuan pembentukan negara untuk melindungi hak-hak warganya dapat tercapai.

III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa konstruksi negara hukum sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945, dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan. Dalam upaya kita membangun kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, sistem hukum perlu dibangun (*law making*) dan

ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi (UUD 1945) sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya.

2. Bahwa untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), maka dibentuk satu lembaga peradilan yang berfungsi sebagai benteng konstitusi yakni Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'. (Gagasan Negara Hukum Indonesia, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH).
3. Bahwa menurut Soedjatmoko dalam buku Adnan Buyung Nasution yang berjudul "Demokrasi Konstitusional" dikatakan bahwa konstitusi yang dibuat hanya memiliki arti bila warga negara yang diikat oleh konstitusi itu menghayati, meyakini, menyadari, dan berani mempertahankan konstitusi itu sendiri. Tanpa itu semua kata dalam konstitusi adalah kosong belaka. Sehingga esensi dari pemahaman mengenai Demokrasi Konstitusional adalah sistem demokrasi yang berlandaskan konstitusi.
4. Bahwa dalam kaitannya dengan keadaan hukum dan sistem politik di Indonesia, konstitusi negara Republik Indonesia yaitu UUD 1945 bersumber kepada Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum di Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa sistem demokrasi di Indonesia khususnya dalam memilih pemimpin harus demokratis berlandaskan dengan nilai-nilai Pancasila dan didasarkan pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai keutamaan nilai dalam pranata hukum nasional.
5. Bahwa hampir semua ahli filsafat, bahkan ahli politik mengatakan negara adalah bentukan dari kesepakatan bersama rakyat untuk mewujudkan tujuan atau cita-cita bersama, yaitu didasarkan pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, masyarakat yang sejahtera adil dan makmur berdasarkan Pancasila. **Maka negara hukum adalah negara dijalankan berdasarkan atas hukum.** Dengan demikian maka negara Indonesia yang kemudian dinyatakan secara konstitusional di dalam Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa "**Negara Indonesia adalah negara hukum**". Negara yang dibangun atas 5 dasar atau 5 prinsip yang sesuai dengan Pancasila, yaitu mulai dari nilai ketuhanan, nilai kemanusiaan, nilai persatuan, nilai kerakyatan, dan nilai keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

6. Bahwa dalam pandangan ini, ada kecenderungan di dalam praktik kehidupan bernegara sekarang ini menjadikan demokrasi sebagai tujuan kehidupan bernegara. Padahal sesungguhnya yang menjadi tujuan kita dalam hidup bernegara adalah membangun atau menciptakan kehidupan masyarakat yang sejahtera, yang adil berdasarkan Pancasila dan menjalankan demokrasi berdasarkan prinsip-prinsip dan norma hukum yang telah ditetapkan dan menjadi acuan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
7. Bahwa dasar ontologis negara hukum Indonesia adalah manusia Indonesia yang bersifat mono-pluralistik sehingga yang diperhatikan di sana tidak hanya kepentingan individual, tetapi juga kepentingan masyarakat dan kepentingan negara. Oleh sebab itu, kedudukan Pancasila di dalam peraturan perundang-undangan kita menjadi sangat jelas, yaitu sebagai norma yang tertinggi atau juga disebut di dalam teori ilmu hukum sebagai *rechts ID*, cita hukum yang tertinggi yang pada suatu sisi terpisah dengan batang tubuh atau Pasal-Pasal UUD 1945, karena merupakan norma yang tertinggi, namun pada sisi lain merupakan satu kesatuan dengan seluruh pasal-pasal UUD 1945. Dengan kata lain, sebagai *rechts ID*, Pancasila memiliki dua fungsi, fungsi yang pertama fungsi regulatif, yaitu bahwa nilai-nilai Pancasila dapat diimplementasikan dan dijadikan sebagai peraturan perundang-undangan untuk mencerminkan tujuan daripada upaya untuk mencapai tujuan negara atau masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Yang kedua, fungsi Pancasila sangat substantif, yaitu bahwa sebagai *rechts ID*, undang-undang atau segala peraturan yang ada di bawah dari pada cita hukum itu tidak akan mempunyai makna apabila tidak disinari, tidak dilandasi oleh *rechts ID*, Pancasila.
8. Bahwa sistem demokrasi Pancasila diimplementasikan di dalam kehidupan bangsa Indonesia? Kita berpijak pada sila keempat Pancasila yang mengatakan, "Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan." Selain sila ini tidak bersemangat individualistik, sila ini juga berdasarkan pada pernyataan *hikmat kebijaksanaan*, maka demokrasi dikelola untuk memperoleh sebuah kebajikan. Ada tujuan yang jauh lebih mendasar, jauh lebih fundamental dari sekadar demokrasi itu sendiri, dari sekadar cara bermusyawarah, dari sekadar cara mengambil keputusan. Yaitu bahwa demokrasi

berjalan dengan suatu tujuan, yaitu untuk mewujudkan suatu negara yang adil berdasarkan hukum.

9. Bahwa tujuan negara sebagaimana yang tercantum sebagai satu kesatuan di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dengan Pancasila, khususnya pada paragraf keempat pembukaan yang menyebutkan, dasar negara Pancasila di sana, maka seluruh peraturan perundang-undangan yang ada itu harus dilandaskan pada cita-cita hukum yang dirumuskan atau ditegaskan oleh Pancasila sebagai dasar negara ini dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Yang pertama, adalah untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, itu adalah aspek formal dari implementasi dari setiap peraturan perundang-undangan. Dan yang kedua, mencerdaskan kehidupan bangsa sampai kepada mencapai tujuan keadilan sosial, ini adalah tujuan material daripada undang-undang.
10. Bahwa secara prinsip, pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Secara khusus pemilihan umum diatur dalam pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, dan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sudah diatur dalam pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Norma yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, adalah pengaturan tentang Pemilu dengan terlebih dahulu memuat ketentuan umum tentang asas dan periodisasi Pemilu, sebagaimana diatur pada ayat (1), yang mengatakan, "**Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.**" Sementara itu, ayat (2), dari Pasal 22E UUD 1945 itu menyatakan, "**Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**" Jadi, secara sistematis, Pemilu yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 adalah pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.
11. Bahwa sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (5), menyatakan bahwa, "**Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri**". Ketegasan pada pasal ini jelas dan tidak bermakna ganda.

Makna yang terkandung dalam pasal ini adalah terdapat dua hal, yakni pertama, makna kewenangan, yang tercantum dalam kata yang bersifat aktif, yakni **pemilihan umum diselenggarakan**, kata diselenggarakan mengandung makna sebagai kewenangan yang melekat pada lembaga atau sebutan lain menurut undang-undang sebagai penjabaran pada 22E Undang-Undang Dasar 1945. (*perubahan mulai dari angka 11 dan seterusnya*)

12. **Bahwa** makna yang kedua yang tercantum dalam pasal 22E ayat (5) adalah terdapat kata **oleh suatu komisi pemilihan umum**, melekat kata sifat dan kedudukan suatu lembaga atau badan dan atau sebutan lain, yang akan diterjemahkan menurut undang-undang, dan makna yang ketiga yang terdapat dalam kalimat yang tercantum dalam pasal 22E ayat (5) adalah **bersifat nasional, tetap dan mandiri**. Yang dapat diterjemahkan sebagai kedudukan hukum lembaga/komisi dan atau badan yang berwenang melaksanakan pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945.
13. **Bahwa** adalah sangat jelas suatu pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, sebagaimana terdapat dalam pasal 22E ayat (2) UUD 1945, dan sangat jelas bahwa definisi maupun tujuan diselenggarakannya suatu pemilihan umum adalah tidak termasuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota, sehingga makna yang terkandung dalam penafsiran pasal 22E ayat (5), mengenai kewenangan, sifat dan kedudukan, suatu komisi pemilihan umum adalah untuk melaksanakan suatu pemilihan umum, tidak termasuk pemilihan kepala daerah.
14. Bahwa penegasan pasal 22E ayat (5), mengenai kewenangan, kedudukan, sifat dari adanya suatu komisi pemilihan umum untuk menyelenggarakan suatu pemilihan umum tidak dapat dimaknai secara epistemologi penulisan suatu ketentuan undang-undang semata, yakni sekedar menafsirkan bahwa penulisan komisi pemilihan umum dalam huruf kecil pada pasal 22E ayat (5), menunjukkan adanya kewenangan ganda dalam hal ini selain melaksanakan pemilu juga termasuk melaksanakan pilkada. Hal ini tidak dapat terjadi karena, definisi pemilu dalam UUD 1945, dan termasuk kewenangan lembaga yang menyelenggarakannya adalah jelas dan terang menderang, tidak mengandung multi tafsir, dimana tidak terdapat wewenang KPU dalam hal ini yang disebutkan dalam undang-undang nomor 15 tahun 2011, sebagai penyelenggara pemilu, bukan sebagai penyelenggara pilkada.

15. **Bahwa dalam pasal 22E ayat (6), menyebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum diatur dengan undang-undang.** Makna pasal 22E ayat (6) inilah, dilahirkannya UU.No.15 tahun 2011, tentang Penyelenggara pemilu, yang secara jelas dalam pasal 1 ayat (1) dan seterusnya, menjelaskan tentang diselenggarakannya suatu pemilihan umum yang tergolong dalam dua fase, yakni pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD, dan Pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden. Sedangkan pasal 1 ayat (4) UU.No.15 tahun 2011, tentang penyelenggara pemilu, menyebutkan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota, tidak tergolong sebagai pemilu.
16. **Bahwa nomenklatur UU No.15 tahun 2011, jelas** menyebut UU No.15 tahun 2011, adalah tentang penyelenggara pemilu, tentu UU No.15 tahun 2011 adalah sebagai penjabaran yang terdapat dalam pasal 22E UUD 1945, halmana kedudukan dan sifat, termasuk kelembagaan dalam hal penyelenggara pemilihan umum adalah menggunakan penyebutan penyelenggara pemilu dengan sebutan komisi pemilihan umum, sebagaimana tersebut dalam pasal 22E ayat (5), dan dalam penjabaran undang-undang No.15. tahun 2011, telah dijabarkan didalamnya mengenai keberadaan suatu lembaga penyelenggara pemilu termasuk adanya suatu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagaimana yang terdapat dalam pasal 1 ayat (16) dan ayat (22).
17. Bahwa sejarah perjalanan pemilu baik langsung maupun tidak langsung dalam sistem ketatanegaraan indonesia, sangat memiliki arti dan berperan penting dalam memberi makna terhadap lahirnya sistem pemilu dan sistem pilkada dewasa ini. Hal mana kita ketahui bersama bahwa, dalam sejarahnya, pilkada adalah bagian dari rezim pemilu masa lalu yang dilahirkan oleh era reformasi, ketika pilkada pada beberapa periode sebelumnya masing digolongkan sebagai pemilihan umum, yang tercantum melalui undang-undang tentang pemerintahan daerah yang sudah beberapa kali mengalami perubahan hingga pilkada tidak lagi menjadi bagian dari sistem yang diatur didalamnya. Hal inilah yang menjadi dasar, ditetapkannya kewenangan tambahan pada KPU sebagai penyelenggara pemilu juga sebagai penyelenggar pilkudaka. Namun semenjak Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tidak menjadi bagian dari pemilihan umum, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 22E ayat (2), maka secara normatif,

kewenangan KPU dalam hal ini, lembaga yang disebutkan sebagai penyelenggara pemilu dalam pasal 22e ayat (5) tidak lagi melekat sebagai penyelenggara pilkada.

18. Bahwa terkait pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota sudah sangat tegas terdapat dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 97/PUU-XI/2013, yang pada pokoknya menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah bukanlah menjadi bagian dari pemilihan umum sebagaimana telah diatur dalam pasal 22E ayat (1), ayat (2) Undang –Undang Dasar 1945. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dimaknai sebagai upaya memperbaiki sistem hukum ketatanegaraan kita, sekaligus menguatkan kedudukan pemilihan umum, termasuk lembaga yang berwenang menyelenggarakan pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 22E UUD 1945. Sedangkan pilkada menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan No.97/PUU-XI/2013, menyebutkan bahwa dapat dilaksanakan secara langsung dan atau tidak langsung, yang keduanya dapat dimaknai secara demokratis, sebagaimana didasarkan pada Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945. Secara normatif, dapat kita uraikan bahwa kedudukan lembaga/komisi yang dimaksud dalam pasal 22E ayat (5) adalah sebagai penyelenggara pemilu, bukan sebagai penyelenggara pilkada.
19. Bahwa undang-undang Nomor 15 tahun 2011, tentang penyelenggara pemilu melekatkan wewenang KPU sebagai penyelenggara pilkada, untuk saat itu, tentu masih relevan dan konstitusional, karena pilkada saat ini disebut sebagai pemilukada saat itu dan dimasukkan dalam undang-undang pemerintahan daerah sebagai suatu pemilu. Sehingga pemilu dan pemilukada dapat termaknai secara normatif melalui UUD 1945 khususnya pasal 22E, dan Pasal 18 ayat (4), maka tentu kewenangan dan kedudukan KPU dalam hal ini yang dimaksud dalam pasal 22E ayat (5), dapat dimaknai sebagai penyelenggara pemilukada juga, karena jelas disebutkan bahwa lembaga atau komisi yang dimaksud dalam UUD 1945 pasal 22E ayat (5) adalah sebagai penyelenggara pemilu, meskipun defenisi pemilu menurut pasal 22E ayat (2) tidak termasuk pilkada.
20. Bahwa dalam konteks itulah, kita lihat sifat dan kedudukan KPU, yang dalam pasal 22E ayat (5) dengan penulisan menggunakan kata huruf kecil, yang oleh sebagian kalangan ditafsirkan sebagai sifat, apakah bentuk penulisan tersebut juga mempengaruhi wewenang dan kedudukannya yang sangat jelas diatur dalam pasal 22E ayat (5) yakni sebagai penyelenggara pemilu. sifat yang dimaksud adalah sifat yang melekat pada kelembagaan, yakni mandiri dalam arti independen dan tidak

terikat, tetapi kewenangan adalah tidak merupakan sifat dan kedudukan. Dua hal yang berbeda, sehingga nama lembaga penyelenggara pemilu sangat tergantung pada pilihan para pembuat undang-undang, tidak ada keharusan menggunakan nama KPU, tetapi kewenangannya tidak dapat dirubah atau ditambahkan, karena jelas tersirat dalam norma UUD 1945, bahwa KPU adalah penyelenggara pemilu, hal ini diperkuat dengan kedudukan KPU dalam UU No.15 tahun 2011.

21. Bahwa mari kita lihat beberapa pilihan kata yang digunakan dalam kalimat yang tercantum pada pasal 22E ayat (5), yang secara umum mengandung makna pengaturan normatif mengenai wewenang sangat jelas, sifat dan kedudukan dapat ditafsirkan sesuai kebutuhan dan penjabaran Undang-Undang. Sehingga sudah tentu sangatlah berbeda kata sifat dan kedudukan yang dimaksud dalam pasal 22E ayat (5) dan kata wewenang yang termaknai secara tersirat dalam pasal 22E ayat (5). Sangatlah jelas penyebutan pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum, kata sifat melekat pada komisi pemilihan umum, sehingga tidak terikat makna kata tunggal, melainkan dapat menggunakan istilah lain, namun kewenangan dan defenisi pemilu sendiri tidak dapat disamakan antara pemilu dan pilkada.
22. Bahwa dalam perubahan ketiga UUD 1945 "ditetapkan pula pengaturan terkait dengan materi Pemilihan Umum (Pemilu), sebagaimana dituangkan dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, bahwa:
 - (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, babas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
 - (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
 - (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
 - (4) 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.

23. Bahwa ketentuan pasal 22E ayat (5) UUD 1945, lebih dahulu menyebutkan wewenang suatu lembaga/komisi, barulah menyebutkan sifat dan kedudukan yang melekat pada lembaga/komisi dalam hal ini secara tegas sebagai pelaksana pemilihan umum. Dalam konteks pemaknaan secara normatif pada pasal 22E ayat (5) tersebut, tidak dapat dibatasi dalam konteks penyebutan nama, kedudukan dan termasuk sifat, tetapi kewenangan lembaga/komisi tersebut adalah untuk sebagai penyelenggara pemilihan umum adalah jelas dan tidak dapat ditambahkan wewenang lain karena akan terjadi inkonstitusional.
24. Bahwa kedudukan, sifat termasuk nama dapat saja disebutkan lain dalam undang-undang, tetapi kewenangan lembaga yang dimaksud oleh pasal 22E ayat (5) dan termasuk dijabarkan oleh UU No.15 tahun 2011 adalah sebagai penyelenggara pemilu, bukan sebagai penyelenggara pilkada. Sehingga definisi atas sifat, kedudukan dan nama boleh jadi tidak sepadan dengan sebutan dalam UUD 1945, pasal 22E ayat (5), tetapi definisi, wewenang suatu lembaga/komisi pemilu adalah jelas untuk menyelenggarakan pemilihan umum. Tidak dapat dibenarkan secara konstitusi bahwa sifat kelembagaan ikut merubah kedudukan kewenangan sebagai penyelenggara pemilu menjadi bertambah sebagai penyelenggara pilkada. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 22E ayat (5) dan putusan Mahkamah Nomor : 97/PUU-XI/2013.
25. Bahwa akibat dari tidak adanya suatu penafsiran baku dan konstitusional pada pada 22E ayat (5), terjadi pelanggaran konstitusional yang dilakukan dalam praktek pilkada tahun 2015, halmana KPU yang dimaksud UU No.15 tahun 2011, adalah sebagai penyelenggara pemilu bertindak sebagai penyelenggara pilkada, halmana pilkada tidak lagi digolongkan sebagai suatu pemilu baik oleh UUD 1945 maupun putusan Mahkamah. Telah terjadi kekosongan hukum dan ketidakpastian hukum, dimana kedudukan dan kewenangan KPU yang jelas-jelas diatur oleh UUD 1945 sebagai penyelenggara pemilu bertindak sebagai penyelenggara pilkada.
26. Bahwa untuk mengisi kekosongan hukum tersebut, maka Presiden selaku kepala Negara dan Kepala Pemerintahan dapat mengeluarkan Perpu mengenai adanya suatu lembaga yang berkedudukan selaku penyelenggara pilkada, dalam hal ini tidak lagi menggunakan kelembagaan KPU yang jelas kedudukan dan wewenangnya sebagai penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 22E

ayat (5) dan UU No.15. Tahun 2011, tentang penyelenggara pemilu (bersifat spesialis).

27. Bahwa hal tersebut diatas memperkuat argument bahwa sesungguhnya perubahan atau amandemen UUD 1945, bertujuan menyempurnakan sistem ketatanegaraan Indonesia, termasuk menata sistem penyelenggaraan pemilihan umum dan pilkada, sehingga pasal mengenai pemilihan umum diatur terpisah dengan pasal mengenai pilkada. Ada inkonsistensi yang terjadi dalam praktek ketatanegaraan kita, dimana pilkada sesungguhnya dapat digolongkan dalam rezim pemilu, oleh karena menganut prinsip dan asas penyelenggaraan yang sama dengan pemilu yakni salah satu diantaranya adalah asas langsung. Namun dalam kedudukan pasal 22E dan pasal 18 ayat (4), terdapat pengaturan yang berbeda, maka tentu berkonsekwensi pada pembatasan kewenangan KPU dalam hal sebagai pelaksana pemilu dan pengaturan kelembagaan baru sebagai penjabaran dari pasal 18 ayat (4) yang berwenang melakukan pilkada.
28. Bahwa makna yang terdapat dalam pasal 18 ayat (4), mengenai pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dimana tidak menyebutkan kewenangan lembaga, kedudukan dan sifat suatu lembaga, yang berwenang melaksanakan pilkada, maka pemerintah dapat membuat suatu lembaga penyelenggara pilkada yang bersifat adhoc atau situasional, mandiri dan bersifat tidak tetap.
29. Bahwa kiranya dapat kita lihat pada pasal 24C ayat (1) yang mengatur tentang kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili sengketa kewenangan lembaga negara, pembubaran partai politik dan termasuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum, tidak termasuk didalamnya mengadili hasil pilkada, hal tersebut telah ditata melalui putusan mahkamah dan seiring dengan perubahan undang-undang pilkada yang kesekian kalinya, hal mana kewenangan mengadili pilkada tidak lagi berada pada Mahkamah Konstitusi, salah satu alasan konstitusionalnya adalah pilkada bukan lagi bagian dari rezim pemilu.
30. Namun demikian, tidak ada kejelasan disain konstitusional mengenai pengalihan kewenangan itu. Kewenangan MK ini hanya hanya ditempelkan dalam bab ketentuan Peralihan Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan atas Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004: *"Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala*

daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan". Hal tersebut tidak memiliki dasar konstitusional yang kuat, sama halnya dengan kewenangan tambahan yang ditempelkan pada KPU melalui UU No.15 tahun 2011, dan UU No. 8 tahun 2015, sebagaimana telah diubah beberapa kali, sampai pada perubahan ketiga yakni UU No.10 tahun 2016.

18. Bahwa sumber legitimasi kewenangan Komisi Penyelenggara Pemilihan Umum, sebagaimana disebutkan dalam pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, adalah lembaga dan / atau komisi penyelenggara negara yang kekuasaan dan kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Komisi Penyelenggara Pemilu bukanlah organ undang-undang melainkan organ Undang-Undang Dasar, Komisi Penyelenggara pemilu adalah sebagai pelaksana atau penyelenggara pemilihan umum, bukan sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang dasar pasal 22E ayat (5) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 97/PUU-XI/2013 yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemilihan Kepala daerah bukanlah bagian dari rezim pemilihan umum.
19. Bahwa segala bentuk Undang-Undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang kewenangan penyelenggara pemilu tidak seharusnya atau tidak dapat bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang secara tegas mengatur tentang kewenangan komisi penyelenggara pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya pada Pasal 22E ayat (5). Sebab pada BAB VIIB, ketentuan pasal 22E dari ayat 1 s/d ayat 4 adalah pengaturan secara spesifik tentang asas dan tujuan pemilihan umum, dan pasal 22E ayat (5) secara spesifik mengatur adanya suatu komisi pemilihan umum yang memiliki kewenangan sebagai penyelenggara pemilihan umum, sama sekali tidak terdapat alasan/dasar original conten dan atau rujukan dari frasa pasal 22E ayat (5) yang menyatakan bahwa Komisi Pemilihan Umum juga memiliki kewenangan melaksanakan pemilihan kepala daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota, sebagaimana dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015.
22. Bahwa dalam penjabaran pasal 22E tentang Pemilihan Umum, dibentuklah Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden, Wakil Presiden secara langsung, Pemilihan DPR, DPD dan DPRD secara langsung dan masing-masing dilaksanakan 5 tahun sekali.

Sedangkan Undang-Undang nomor 15 tahun 2011, sebagai penjabaran dari pasal 22E ayat (5) adalah undang-undang yang mengatur tentang kewenangan komisi pemilihan umum sebagai penyelenggara pemilihan umum.

23. Bahwa sudah menjadi ketentuan dan berlaku dalam sistem dan tata perundang-undangan kita, setiap undang-undang yang dibuat, mengatur dua hal, **pertama** sebagai perwujudan penafsiran dari pasal-pasal yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, **kedua**, berhubungan dengan kepentingan yang sifatnya memaksa untuk negara membuat undang-undang demi menjaga peran dan kelangsungan pemerintahan dalam mengelola kebijakan negara.
24. Bahwa Undang-undang nomor 8 tahun 2015 (*lex specialis*), mengenai pengaturan pelaksanaan pemilihan kepala daerah Gubernur, Bupati dan Walikota, pada pasal 8 ayat (2) dan ayat (3), menyebutkan KPU sebagai penyelenggara. KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pilkada sesungguhnya didasarkan pada ketentuan pada undang-undang nomor : 32 Tahun 2004, yang mengatur tentang kedudukan pemilihan kepala daerah sebagai pemilihan umum kepala daerah dalam sistem pelaksanaannya. Sehingga posisi dan kedudukan KPU, Bawaslu masih relevan dan konstitusional sebagai penyelenggara pilkada. Namun ketika terdapat adanya putusan Mahkamah Konstitusi tentang kedudukan pemilu dan pilkada menurut UUD 1945, maka sudah sangat jelas kedudukan pilkada bukan lagi sebagai bagian dari rezim pemilu. Maka secara otomatis KPU dan Bawaslu tidak lagi berwenang sebagai penyelenggara pilkada.
30. Bahwa pasal 8 ayat (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, yang secara khusus mengatur tentang Tugas dan wewenang KPU Provinsi dalam penyelenggaraan pemilihan Gubernur adalah bertentangan dengan pasal 22E ayat (5) dan pasal 1 ayat (3), Undang-Undang Dasar 1945, dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga/komisi yang dibentuk sebagai penjabaran dari komisi penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar 1945 pasal 22E ayat (5). Yang tugas dan wewenangnya adalah menyelenggarakan pemilihan umum DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, bukan sebagai penyelenggara pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

31. Bahwa pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011, yang secara khusus mengatur tentang Tugas dan wewenang KPU Kabupaten/Kota dalam penyelenggaraan pemilihan Bupati dan Walikota, adalah bertentangan dengan pasal 22E ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945, dimana Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah lembaga/komisi yang dibentuk sebagai penjabaran dari komisi penyelenggara pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 22E ayat (5). Yang tugas dan wewenangnya KPU, Bawaslu adalah menyelenggarakan pemilihan umum DPR, DPD, DPRD dan Presiden, Wakil Presiden. Dalam hal ini KPU adalah bukan sebagai penyelenggara pemilihan Bupati dan Walikota.
32. Bahwa pasal 8 ayat (2) Undang-undang nomor 8 tahun 2015, menyatakan " Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dilaksanakan oleh KPU Provinsi". Penjabaran pada pasal ini menyatukan dua pendekatan secara teori, yaitu antara teori kewenangan delegatif dan teori kewenangan mandatar. Pada teori kewenangan delegatif, prinsip utamanya adalah lembaga/komisi yang dibentuk oleh negara berdasarkan undang-undang diberikan kewenangan oleh undang-undang. Sedangkan Komisi Pemilihan Umum adalah lembaga yang disyaratkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, sebagai norma perundang-undangan yang lebih tinggi dan kewenangnya telah diatur dalam hal ini sebagai penyelenggara pemilihan umum. Sehingga apabila dilekatkan fungsi tambahan pada kewenangan melalui undang-undang sebagaimana tidak sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam pasal 22E ayat (5), maka kewenangan tersebut inkonstitusional dan bertentangan dengan UUD 1945.

IV. POKOK-POKOK PERMOHONAN

1. Bahwa pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan, bahwa "**Negara Indonesia negara hukum**". Negara hukum dimaksud adalah negara yang dijalankan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yakni menjalankan Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan dibawahnya yang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar 1945.
2. Bahwa Negara hukum adalah Negara yang menganut berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality*

before the law), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Menurut Dicey, bahwa berlakunya konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*), adalah prinsip utama dalam menjalankan Negara hukum.

3. Bahwa oleh karena Indonesia adalah Negara hukum, maka seluruh penyelenggara Negara harus tunduk dan menjalankan Undang-Undang Dasar 1945, dan segala peraturan perundang-undangan yang mengikat, termasuk didalamnya keputusan-keputusan lembaga peradilan di Indonesia yang bersifat tetap dan final, dalam hal ini termasuk Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor : 97/PUU-XI/2013, memiliki sifat mengikat dan dilaksanakan.
4. Bahwa pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyatakan bahwa **"Materi muatan peraturan perundang-undangan adalah materi yang dimuat dalam peraturan perundang-undangan sesuai dengan jenis, fungsi, dan hierarki peraturan perundang-undangan"**. *Junto* pasal 3 ayat (1) menyatakan, "**Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan"**.
5. Bahwa pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menyebutkan bahwa **"dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi :**
 - a. Kejelasan tujuan
 - b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat
 - c. Kesesuaian antara Jenis, Hierarki, dan materi muatan
 - d. Dapat dilaksanakan
 - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
 - f. Kejelasan Rumusan, dan
 - g. Keterbukaan
6. Bahwa pasal 10 ayat (1) menyatakan bahwa, "Materi muatan yang harus diatur dengan undang-undang berisi :
 - a. Pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
 - b. Perintah suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang
 - c. Pengesahan perjanjian internasional tertentu

- d. Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi, dan /atau
 - e. Pemenuhan Kebutuhan hukum dalam masyarakat
7. Bahwa pada penegasan pasal 5 dan pasal 10 ayat (1) huruf a, dan d, telah menggambarkan adanya ketidaksesuaian kejelasan rumusan yang berakibat pada pertentangan hukum antara produk undang-undang nomor 15 tahun 2011, pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3), juncto pasal 8 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Undang-undang Nomor 8 tahun 2015, terhadap Undang-Undang Dasar Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 22E ayat (5).
 8. Bahwa pasal 1 ayat (5), Undang-undang Nomor 15 tahun 2011, menyebutkan bahwa penyelenggara pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilu sebagai kesatuan fungsi penyelenggara pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh Rakyat, serta untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota Secara Demokratis. Penegasan pasal ini, tidak sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 97/PUU-XI/2013.
 9. Bahwa putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 97/PUU-XI/2013, hal 55, menyebutkan bahwa sebagai berikut, "oleh karena pemilihan kepala daerah diatur dalam pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah melalui undang-undang 32 tahun 2004, tentang pemerintahan daerah (UU 32/2004), mengatur juga mengenai pemilihan kepala daerah dan penyelesaiannya diajukan ke Mahkamah Agung. Hal ini karena dipandang oleh Mahkamah Konstitusi, kewenangannya yang diatur dan diberikan oleh Undang Undang Dasar 1945, pasal 24C ayat (1) jelas, dan tidak dapat dilampaui, tidak mencakup kewenangan pengadilan sengketa hasil pemilihan kepala daerah, karena secara konstitusional tidak menjadi bagian dari rezim pemilihan umum sebagaimana tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diatas.
 10. Bahwa secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, pasal 22E ayat (5), menyatakan "**pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap dan mandiri.** Yang dimaksud dengan komisi pemilihan umum adalah selaku penyelenggara pemilu, dalam hal ini komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilihan umum, sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 ayat (6). UU Nomor 15 tahun 2011. Dengan demikian pasal-pasal yang terdapat pada undang-undang yang dijadikan pokok permohonan oleh pemohon dalam hal

menyatakan KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilihan umum maupun diberikan tugas melaksanakan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah bertentangan dengan UUD 1945, dalam hal ini pasal 22E ayat (5).

11. Bahwa sangat jelas disebutkan tentang kedudukan dan kewenangan Penyelenggara Pemilihan Umum sebagaimana dimaksudkan dalam pasal 22E ayat (5), dan menyangkut dengan kedudukan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, halmana dalam penjabaran pasal 22E, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 tahun 2011, melekatkan fungsi tambahan pada Penyelenggara Pemilu (KPU dan Bawaslu) dan atau juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, yang pada pokoknya menyatakan bahwa KPU dan Bawaslu juga diberikan tugas untuk melaksanakan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, adalah bertentangan dengan UUD 1945, pasal 1 ayat (2) dan Pasal 22E ayat (5). Halmana pada pokoknya, KPU adalah penyelenggara pemilihan umum, dan sebagaimana diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi Bahwa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah tidak merupakan pemilihan umum, dengan demikian, kedudukan penyelenggara pemilu (KPU dan Bawaslu) dalam penyelenggara pilkada sebagaimana diatur dalam pasal –pasal yang di mohonkan adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan inkonstitusional.
12. Bahwa kedudukan penyelenggara pemilihan umum (KPU dan Bawaslu) yang dalam undang-undang nomor 15 tahun 2011, dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, pada pokoknya menyebutkan bahwa kedudukan KPU, adalah sebagai pelaksana tugas yang diberikan oleh undang-undang untuk melaksanakan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, dalam hal ini penyelenggara pemilu dalam kedudukan menurut Undang-Undang Dasar adalah bukan sebagai lembaga yang melaksanakan pemilihan kepala daerah, melainkan sebagai penyelenggara pemilihan umum.
13. Bahwa secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Namun harus dijamin dan diatur oleh suatu peraturan perundang-

undangan yang berlaku. Artinya bahwa kewenangan yang dimiliki oleh seseorang atau suatu lembaga adalah bersumber dari pengaturan Undang-Undang Dasar 1945, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai norma tertinggi dalam tata perundang-undangan.

14. Bahwa menurut Prajudi Atmosudirjo, kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu *onderdil* tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.
15. Bahwa menurut Indroharto, mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*, *delegasi*, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut : Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada *mandat*, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.
16. Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "*contrarius actus*". Artinya,

setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan, dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.

17. Bahwa S.F.Marbun, menyebutkan wewenang mengandung arti kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Wewenang itu dapat mempengaruhi terhadap pergaulan hukum, setelah dinyatakan dengan tegas wewenang tersebut sah, baru kemudian tindak pemerintahan mendapat kekuasaan hukum (*rechtskracht*). Pengertian wewenang itu sendiri akan berkaitan dengan kekuasaan.
18. Bahwa prinsip penting dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) atau persamaan dalam hukum (*equality before the law*). Menurut Dicey, Bahwa berlakunya Konsep kesetaraan dihadapan hukum (*equality before the law*), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun berada di atas hukum (*above the law*). Istilah *due process of law* mempunyai konotasi bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil. Konsep *due process of law* sebenarnya terdapat dalam konsep hak-hak fundamental (*fundamental rights*) dan konsep kemerdekaan/kebebasan yang tertib (*ordered liberty*).
19. Bahwa konsep *due process of law* yang prosedural pada dasarnya didasari atas konsep hukum tentang "keadilan yang fundamental" (*fundamental fairness*). Perkembangan , *due process of law* yang prosedural merupakan suatu proses atau prosedur formal yang adil, logis dan layak, yang harus dijalankan oleh yang berwenang, misalnya dengan kewajiban membawa surat perintah yang sah, memberikan pemberitahuan yang pantas, kesempatan yang layak untuk membela diri termasuk memakai tenaga ahli seperti pengacara bila diperlukan, menghadirkan saksi-saksi yang cukup, memberikan ganti rugi yang layak dengan proses negosiasi atau musyawarah yang pantas, yang harus dilakukan manakala berhadapan dengan hal-hal yang dapat mengakibatkan pelanggaran terhadap hak-hak dasar manusia, seperti hak untuk hidup, hak untuk kemerdekaan atau kebebasan (*liberty*), hak atas kepemilikan benda, hak mengeluarkan pendapat, hak untuk beragama, hak untuk bekerja dan mencari

penghidupan yang layak, hak pilih, hak untuk berpergian kemana dia suka, hak atas privasi, hak atas perlakuan yang sama (*equal protection*) dan hak-hak fundamental lainnya.

20. Bahwa menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek "seharusnya" atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.
21. Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :
 - a. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
 - b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan
 - c. Asas kemanfaatan hukum (*zweckmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utility*).
22. Dalam tataran pembentukan peraturan perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum (*Stufentheorie*) yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan) dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (*Grundnorm*).
23. Norma Dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi Norma Dasar itu ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai Norma Dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada di bawahnya, sehingga suatu Norma Dasar itu dikatakan *pre-supposed*.
24. Bahwa menurut Hans Kelsen suatu norma hukum itu selalu bersumber dan berdasar pada norma yang di atasnya, tetapi ke bawah norma hukum itu juga menjadi sumber dan menjadi dasar bagi norma yang lebih rendah daripadanya. Dalam hal tata

susunan/hierarki sistem norma, norma yang tertinggi (Norma Dasar) itu menjadi tempat bergantungnya norma-norma di bawahnya, sehingga apabila Norma Dasar itu berubah akan menjadi rusaklah sistem norma yang ada di bawahnya.

25. Bahwa Undang-Undang yang dibuat oleh penguasa lebih tinggi mempunyai kedudukan yang tinggi pula (*Lex superiori derogat legi inferiori*); Undang-Undang yang bersifat khusus akan mengesampingkan atau melumpuhkan undang-undang yang bersifat umum (*Lex specialis derogat legi generalis*), Undang-Undang yang baru mengalahkan atau melumpuhkan undang-undang yang lama (*Lex posteriori derogat legi priori*);
26. Dalam doktrin ilmu hukum, pedoman dalam menyusun peraturan perundang-undangan pernah disampaikan oleh I.C. Van Der Vlies dan A. Hamid S. Attamimi. Menurut I.C. Van Der Vlies membaginya menjadi 2 (dua) klasifikasi, yaitu asas-asas yang formal dan asas-asas yang material. Asas-asas yang formal meliputi:
 1. Asas tujuan yang jelas (*beginsel van duidelijke doelstelling*);
 2. Asas organ/lembaga yang tepat (*beginsel van het juiste orgaan*);
 3. Asas perlunya pengaturan (*het noodzakelijkheids beginsel*);
 4. Asas dapatnya dilaksanakan (*het beginsel van uitvoerbaarheid*);
 5. Asas konsensus (*het beginsel van consensus*),

Sedangkan asas-asas material antara lain meliputi:

1. Asas tentang terminologi dan sistematika yang benar (*het beginsel van duidelijke terminologi en duidelijke systematiek*);
 2. Asas tentang dapat dikenali (*het beginsel van de kenbaarheid*);
 3. Asas perlakuan yang sama dalam hukum (*het rechtsgelijkheidsbeginsel*);
 4. Asas kepastian hukum (*het rechtszekerheids beginsel*);
 5. Asas melaksanakan hukum sesuai keadaan individual (*het beginsel van de individuele rechtbedeling*).
27. Dalam identifikasi aturan hukum seringkali dijumpai keadaan aturan hukum, yaitu kekosongan hukum (*leemten in het recht*), konflik antar norma hukum (antinomi hukum), dan norma yang kabur (*vage normen*) atau norma tidak jelas.[27] Dalam menghadapi konflik antar norma hukum (antinomi hukum), maka berlakulah asas-asas penyelesaian konflik (asas preferensi), yaitu: ***Lex superiori derogat legi inferiori***, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan melumpuhkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah; ***Lex specialis derogat legi generali***, yaitu

peraturan yang khusus akan melumpuhkan peraturan yang umum sifatnya atau peraturan yang khususlah yang harus didahulukan; **Lex posteriori derogat legi priori**, yaitu peraturan yang baru mengalahkan atau melumpuhkan peraturan yang lama.

28. Bahwa Interpretasi gramatikal, yaitu menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa; Interpretasi historis, yaitu mencari maksud dari peraturan perundang-undangan itu seperti apa yang dilihat oleh pembuat undang-undang itu dibentuk dulu, Interpretasi sistematis, yaitu metode yang menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan, artinya tidak satu pun dari peraturan perundang-undangan tersebut dapat ditafsirkan seakan-akan berdiri sendiri, tetapi harus selalu dipahami dalam kaitannya dengan jenis peraturan lainnya; Interpretasi teleologis/sosiologis, yaitu pemaknaan suatu aturan hukum yang ditafsirkan berdasarkan tujuan pembuatan aturan hukum tersebut dan apa yang ingin dicapai dalam masyarakat; Interpretasi komparatif merupakan metode penafsiran dengan jalan membandingkan antara berbagai sistem hukum. Dengan membandingkan hendak dicari kejelasan mengenai makna suatu ketentuan peraturan perundang-undangan. Interpretasi futuristik/antisipatif merupakan metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi yang menjelaskan undang-undang yang berlaku sekarang (*ius constitutum*) dengan berpedoman pada undang-undang yang belum mempunyai kekuatan hukum (*ius constituendum*); Interpretasi restriktif, yaitu metode penafsiran yang sifatnya membatasi atau mempersempit makna dari suatu aturan; Interpretasi ekstensif, yaitu metode interpretasi yang membuat interpretasi melebihi batas-batas yang biasa dilakukan melalui interpretasi gramatikal; Interpretasi autentik, yakni dimana hakim tidak diperkenankan melakukan penafsiran dengan cara lain selain dari apa yang ditentukan pengertiannya di dalam undang-undang itu sendiri; Interpretasi interdisipliner, yakni dimana hakim akan melakukan penafsiran yang disandarkan pada harmonisasi logika yang bersumber pada asas-asas hukum lebih dari satu cabang kekhususan dalam disiplin ilmu hukum, Interpretasi multidisipliner, yakni dimana hakim membutuhkan verifikasi dan bantuan dari disiplin ilmu lain untuk menjatuhkan suatu putusan yang seadil-adinya serta memberikan kepastian bagi para pencari keadilan.
29. Hasil produk dari ketiga lembaga negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih

rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi. Proses pendelegasian kewenangan regulasi atau legislasi inilah yang disebut sebagai pendelegasian kewenangan legislatif atau "*legislative delegation of rule making power*".

30. Menurut Jimly Asshiddiqie selain asas-asas yang terdapat dalam Pasal 5 dan Pasal 6 UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan perundang-undangan dapat pula berisi asas-asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya, peraturan perundang-undangan yang berlaku di dunia industri dan perdagangan yang antara lain misalnya mengidealkan nilai-nilai "efisiensi".
31. Sejak Tahun 2004, Indonesia memiliki tiga undang-undang yang mengatur tiga jenis pemilihan umum, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Gubernur, Bupati dan Walikota. Bahkan pada tahun 2007 pengaturan tentang penyelenggara pemilihan umum dikeluarkan dari ketiga undang-undang tersebut untuk kemudian diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Kemudian sejak tahun 2010 muncul gagasan dari beberapa pihak, seperti kalangan NGO yang bergerak pada kegiatan advokasi Pemilu dan Demokrasi, sejumlah anggota Komisi II DPR dari berbagai Fraksi, dan kalangan akademisi untuk menggabungkan keempat undang-undang mengenai pemilihan umum tersebut menjadi satu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.
32. Gabungan sejumlah undang-undang yang tidak hanya berkaitan satu sama lain, bahkan memiliki sejumlah persamaan, tetapi memiliki bagian-bagian yang berbeda (*a bill of many related but separate parts*) inilah yang disebut dengan sejumlah sebutan, seperti Kodifikasi UU Pemilu, Kitab Hukum Pemilu, yang dalam Bahasa Inggris disebut *Omnibus Law on Election*. Cukup banyak negara yang sudah mengadopsi penggabungan sejumlah undang-undang Pemilu menjadi satu undang-undang. Negara Anggota ASEAN yang sudah menggabungkan semua undang-undang mengenai Pemilu menjadi satu undang-undang adalah Filipina. Negara ini memiliki Omnibus tentang Pemilu yang disebut the Omnibus Election Code of the Philippines.

35. Penggabungan sejumlah undang-undang menjadi satu undang-undang dapat dibedakan menjadi dua: menggabungkan berbagai undang-undang yang terpisah menjadi satu undang-undang (unifikasi), atau, penggabungan berbagai undang-undang menjadi satu undang-undang yang disusun secara sistematis berdasarkan asas, tujuan, standard dan parameter yang sama (kodifikasi atau kitab undang-undang atau Omnibus Law). Penggabungan yang hendak dilakukan bukan unifikasi melainkan kodifikasi atau Kitab Undang-Undang.² UUD 1945 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan tidak mengenal istilah Kitab Undang-Undang. Akan tetapi secara praktis (agar mudah diingat), Undang-Undang ini dapat menyebut nama undang-undang ini sebagai Kitab Undang-Undang. Tentu menjadi pertanyaan mengapa empat undang-undang tentang Pemilu digabung menjadi satu. Jawaban atas pertanyaan mengapa ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu alasan dan tujuan. Alasan merujuk pada sesuatu yang terjadi pada masa lalu yang menyebabkan timbulnya sejumlah persoalan (*because of*). Tujuan merujuk apa yang hendak dicapai pada masa yang akan datang (*in order to*).
36. Sebelum menjawab pertanyaan alasan dan tujuan pengintegrasian keempat UU tersebut menjadi satu UU, terlebih dahulu perlu menjawab sejumlah pertanyaan berikut. Dari segi substansi dan ruang lingkup cakupannya, apakah pengintegrasian empat Undang-Undang Pemilu menjadi satu UU Pemilu dapat dilakukan? Keempat undang-undang ini bukan hanya mengandung banyak unsur yang berkaitan tetapi juga mengandung banyak persamaan disamping perbedaan. Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan Undang-Undang tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memiliki enam aspek yang sama, yaitu asas-asas Pemilu, proses penyelenggaraan tahapan Pemilu, daftar pemilih, penyelenggara Pemilu dan panitia pelaksana, partisipasi masyarakat dalam Pemilu, dan sistem penegakan peraturan dan penyelesaian sengketa Pemilu. Akan tetapi keenam aspek yang sama ini belum semuanya dirumuskan berdasarkan standard yang sama. Yang berbeda dari ketiga undang-undang ini adalah penyelenggara negara yang dipilih, sistem pemilihan umum yang digunakan, peserta Pemilu, dan sejumlah ketentuan khusus yang hanya berlaku pada daerah tertentu. Ketiga jenis Pemilu tersebut diselenggarakan oleh penyelenggara Pemilu yang sama yang selama ini diatur dalam Undang-Undang tentang Penyelenggara Pemilu. Dengan demikian keempat UU ini sangat mungkin

diintegrasikan menjadi satu UU Pemilu.

37. Ketika Mahkamah Konstitusi menyatakan tidak (lagi) berwenang menangani sengketa hasil pemilihan kepala daerah karena pemilihan kepala daerah dinilai bukan rejim pemilihan umum melainkan rejim pemerintahan daerah, maka perdebatan lama muncul kembali. Bahkan DPR dan Pemerintah kemudian menyepakati agar Undang-Undang ini diberi nama Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Presiden mengesahkan menjadi UU Nomor 24 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Yang berubah tidak hanya namanya tetapi juga mekanisme pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil walikota. Gubernur, bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD sedangkan wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota diangkat oleh gubernur, bupati dan walikota masing-masing dari PNS. Karena desakan publik yang begitu masif (hampir dari segala kalangan masyarakat baik dari daerah maupun pusat) untuk membatalkan undang-undang seperti itu, akhirnya Presiden Soesilo Bambang Yudoyono mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang membatalkan UU tentang pemilihan gubernur, bupati dan walikota tersebut dan mengajukan UU baru yang mengharuskan gubernur, bupati dan walikota dipilih langsung oleh rakyat.
38. Perppu ini kemudian diterima oleh DPR sebagai undang-undang yang kemudian disahkan oleh Presiden menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Peraturan Pemerintah Pengganti UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Tetapi DPR kemudian mengajukan RUU tentang Perubahan substansi Perppu itu dan usul perubahan itu telah disetujui oleh pemerintah dan disahkan Presiden menjadi UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Perppu Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Perubahan dari UU No. 24 Tahun 2014 menjadi UU Nomor 1 Tahun 2015 dan kemudian menjadi UU Nomor 8 Tahun 2015 berlangsung hanya dalam 4 bulan. Dengan perubahan itu, mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kembali seperti sebelumnya berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 jo UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dengan sejumlah perbaikan baik dari segi sistem pemilihan maupun dari segi proses penyelenggara
39. Bahwa hukum pemilu ini berangkat dari pandangan bahwa pemilihan gubernur, bupati dan walikota merupakan pemilihan umum karena pemilihan gubernur, bupati

dan walikota sebagaimana diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2015 memiliki enam aspek yang sama dengan kedua UU Pemilu lainnya. Pandangan ini tidak hanya karena memiliki enam aspek yang sama dengan Pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD dan dengan UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tetapi juga karena pemilihan kepala pemerintahan daerah dalam suatu Negara Kesatuan yang menjamin otonomi seluas-luasnya bagi daerah otonom provinsi, kabupaten dan kota yang mengadopsi bentuk pemerintahan presidensial haruslah *mutatis mutandis* mengikuti mekanisme pemilihan kepala pemerintahan nasional.

40. Mengapa keempat UU ini diintegrasikan menjadi satu undang-undang sekarang, mengapa tidak sejak dari awal reformasi? Keempat Undang-undang tersebut diintegrasikan sekarang agar yang diintegrasikan bukan sekedar undang-undang tetapi juga pengalaman Bangsa dalam melaksanakan undang-undang tersebut. Masing-masing jenis Pemilu tidak hanya sudah diatur dengan undang-undang sendiri tetapi juga sudah dilaksanakan beberapa kali Pemilu sehingga kita sebagai Bangsa sudah memiliki pengetahuan dan pengalaman konkrit mengenai cakupan dan implikasi undang-undang tersebut dalam praktek pelaksanaannya. Kita sebagai Bangsa sudah memiliki pengetahuan mengenai kelebihan dan kelemahan keempat UU itu dalam praktek pelaksanaannya. Karena itu upaya penggabungan keempatnya menjadi satu UU niscaya berangkat bukan dari ketidak-tahuan melainkan berangkat dari pengalaman. Dengan demikian, Kitab Hukum Pemilu yang dihasilkan menjadi lebih baik dari segala segi daripada masing-masing UU tersebut.
40. Terdapat tiga alasan mengapa diperlukan satu Undang-Undang tentang Pemilu yang mengatur ketiga jenis Pemilu dan penyelenggara Pemilu. Pertama, keempat UU tersebut tidak menjamin kepastian hukum yang dapat dilihat pada empat aspek: kontradiksi antar UU Pemilu, duplikasi antar UU Pemilu, dan belum ada Standardisasi berbagai aspek Pemilu. keempat undang-undang mengenai Pemilu tersebut mengandung sejumlah kontradiksi. Ketika Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD diperbaharui secara relatif menyeluruh dengan pembuatan undang-undang baru pada tahun 2012, yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sedangkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak diubah sama sekali (karena terjadi ketidak-sepakatan antara fraksi-fraksi besar dengan fraksi-fraksi kecil untuk mengubahnya), maka timbullah kontradiksi diantara kedua undang-

undang ini. Sekurang-kurangnya terdapat tiga kontradiksi yang dapat diidentifikasi antara UU Nomor 8 Tahun 2012 dan UU Nomor 42 Tahun 2008.

42. Sejumlah aspek proses penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam ketiga UU yang mengatur pemilihan umum tersebut tidak memiliki standar yang sama. Setidaknya terdapat tiga aspek penting proses penyelenggaraan Pemilu yang belum disusun berdasarkan standar yang sama, yaitu tahapan penyelenggaraan Pemilu, pemilihan dan daftar pemilih, dan pidana Pemilu. Aspek yang pertama adalah mengenai Tahapan Pemilu. Pertama, pengertian tahapan yang berbeda sehingga kegiatan yang dikelompokkan sebagai tahapan juga berbeda. UU Nomor 8/2012 menggolongkan 'perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu', sebagai Tahapan Penyelenggaraan Pemilu, sedangkan UU Nomor 42/2008 tidak; UU Nomor 42/2008 dan UU Nomor 8/2012 mengkategorikan 'masa tenang' sebagai Tahapan Penyelenggaraan Pemilu sedangkan UU Nomor 8/2015 tidak. UU Nomor 42/2008 merumuskan 'pemutakhiran data pemilih dan penyusunan daftar pemilih' sebagai Tahapan Penyelenggaraan Pemilu sedangkan UU Nomor 8/2015 merumuskan 'pemutakhiran dan penyusunan daftar pemilih' sebagai Tahapan Persiapan. Kedua, jumlah tahapan yang berbeda. UU Nomor 42/2008 menyebut 8 Tahapan Penyelenggaraan Pemilu, UU Nomor 8/2012 menyebut 11 Tahapan Penyelenggaraan Pemilu, sedangkan UU Nomor 8/2015 menyebut 10 Tahapan Penyelenggaraan Pemilu dan 8 tahapan Persiapan Pemilu. Dan ketiga, lingkup tahapan UU yang satu lebih luas daripada lingkup tahapan UU lain. UU Nomor 8/2015 membedakan Tahapan Persiapan dari Tahapan Penyelenggaraan sedangkan UU lain tidak menyebut Nomor 8/2015 dikategorikan sebagai Tahapan Penyelenggaraan Pemilu (perencanaan program dan anggaran serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu). Ketiga UU Pemilu tersebut belum mengadopsi *cycle approach* yang membedakan proses penyelenggaraan Pemilu menjadi tiga fase: PraPemilu (*Preelection period*), masa Pemilu (*election period*), dan pascaPemilu (*Postelection*). Pendekatan Siklus dalam proses penyelenggaraan Pemilu melihat pelaksanaan suatu jenis Pemilu tidak berdiri sendiri melainkan sebagai proses berkelanjutan terus-menerus sepanjang waktu tetapi kualitas proses penyelenggaraan akan bertambah baik. UU Nomor 8/2015 sudah lebih maju daripada kedua UU lainnya dalam mendefinisikan kegiatan proses penyelenggaraan Pemilu karena sudah menyebut Tahapan Persiapan yang kurang

lebih sama isinya dengan periode PraPemilu. Aspek kedua yang belum memiliki standard yang sama adalah pemilih dan daftar pemilih. Pertama, baru UU Nomor 8/2012 dan UU Nomor 42/2008 yang memiliki rumusan yang sama tentang pemilih, yaitu WNI yang telah berumur 17 tahun atau lebih atau sudah/ pernah kawin, dan tidak ada larangan bagi WNI yang 'hilang ingatan' (Sakit Jiwa) dan WNI yang 'hak pilihnya dicabut oleh Pengadilan' sebagai pemilih. UU Nomor 8/2015 merumuskan pemilih sebagai penduduk yang sekurang-kurangnya berumur 17 tahun atau sudah/ pernah kawin tetapi melarang orang yang hilang ingatan (sakit jiwa) dan orang yang hak pilihnya dicabut oleh Pengadilan sebagai pemilih. Pada satu pihak cakupan pemilih berdasarkan UU Nomor 8/2015 sangat luas karena tidak membedakan penduduk yang WNI dan warga negara asing (sehingga warga negara asing juga dapat menjadi pemilih) tetapi pada pihak lain mengurangi cakupan pemilih karena menerapkan dua larangan bagi pemilih (dua larangan yang sudah dihapuskan sejak UU Nomor 10/2008 dan UU Nomor 42/2008).

V. PETITUM

1. Mengabulkan permohonan yang dimohonkan PEMOHON untuk seluruhnya;
2. Menyatakan bahwa Pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3) UU No.15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Pasal 8 ayat (1), ayat (2), ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 22E ayat (5) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Menyatakan bahwa Pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3) UU No.15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya,
4. Menerima dan mengabulkan permohonan pengujian Pasal 1 ayat (5), Pasal 8 ayat (3), Pasal 10 ayat (3) UU No.15 Tahun 2011, tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Pasal 8 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) 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,

sebagaimana telah diubah menjadi undang-undang nomor 10 tahun 2016, tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota terhadap Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 22E ayat (5) Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

5. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

Pemohon I



MUHAMMAD SYUKUR MANDAR.SH.MH.

Pemohon II



ANDI HUGENG