



BADAN KEAHLIAN DPR RI
PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG

INFO JUDICIAL REVIEW

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 20/PUU-XVII/2019
PERIHAL PENGUJIAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017
TENTANG PEMILIHAN UMUM
TERHADAP UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945

28 MARET 2019

A. PENDAHULUAN

Bahwa pada hari Kamis, tanggal 28 Maret 2019, Pukul 12.54 WIB, Mahkamah Konstitusi telah selesai menggelar Sidang Pengucapan Putusan Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Tahun 1945) dalam Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019. Dalam sidang Pengucapan Putusan Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019, perwakilan DPR RI dihadiri oleh Pejabat dan Pegawai di Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI.

B. PEMOHON

Bahwa permohonan pengujian UU Pemilu dalam Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019 diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM) yang diwakili oleh Titi Anggraini selaku Direktur Eksekutif PERLUDEM, Hadar Nafis Gumay, Feri Amsari, Agus Hendy, A. Murogi Bin Sabar, Muhammad Nurul Huda dan Sutrisno, yang dikuasakan kepada Prof. Denny Indrayana, S.H., LL.M., Ph. D. dkk, yang merupakan advokat dan konsultan hukum di *Indrayana Centre for Government, Constitution and Society (INTEGRITY)* (selanjutnya disebut Para Pemohon).

C. PASAL/AYAT UU PEMILU YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN

Bahwa Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Pasal 210 ayat (1), Pasal 348 ayat (4) dan ayat (9), Pasal 350 ayat (2), dan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu :

(1) Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 ayat (2) dapat dilengkapi daftar pemilih tambahan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

Pasal 348 ayat (4) dan ayat (9) UU Pemilu

(2) Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan haknya untuk memilih :

- a. calon anggota DPR apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya;*
- b. calon anggota DPD apabila pindah memilih ke. kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;*
- c. Pasangan Calon apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;*
- d. calon anggota DPRD Provinsi pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya; dan*
- e. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota dan di daerah pemilihannya.*

(3) Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik

Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu

*(4) TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang disabilitas, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geogralis serta **menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia***

Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu

*Perhitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) **hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara.***

D. BATU UJI

Bahwa Pasal 210 ayat (1), Pasal 348 ayat (4) dan ayat (9), Pasal 350 ayat (2), dan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu dianggap Para Pemohon bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3), Pasal 22E ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) dan ayat (4) UUD Tahun 1945 karena telah merugikan dan melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon.

E. PERTIMBANGAN HUKUM

Bahwa terhadap pengujian Pasal 210 ayat (1), Pasal 348 ayat (4) dan ayat (9), Pasal 350 ayat (2), dan Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu dalam permohonan *a quo*, Mahkamah Konstitusi memberikan pertimbangan hukum sebagai berikut:

[3.17] Menimbang bahwa berdasarkan dua kerangka pikir sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya terhadap lima pokok persoalan yang terdapat dalam lima rumusan norma UU Pemilu, sebagaimana telah dipertimbangkan sebelumnya dalam putusan ini, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

1. Perihal Syarat Memiliki KTP elektronik (KTP-el).

Bahwa perihal syarat memiliki KTP-el bagi pemilih, Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu menyatakan:

Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik.

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sebagaimana telah dikemukakan di atas, adalah apakah penerapan syarat memiliki KTP-el sebagai syarat menggunakan hak memilih bagi warga negara yang belum terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pemilu sesuai dengan Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu telah merugikan hak konstitusional para Pemohon sehingga harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat.

Terhadap persoalan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Dalam Putusan Mahkamah Nomor 011-017/PUU-I/2003 secara tegas dinyatakan bahwa pembatasan, penyimpangan, peniadaan, dan penghapusan akan hak pilih merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Pertimbangan mana didasarkan atas alasan bahwa hak pilih adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional. Terkait hal itu, Mahkamah menyatakan sebagai berikut:

Menimbang, bahwa hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih (right to vote and right to be candidate) adalah hak yang dijamin oleh konstitusi, undang-undang maupun konvensi internasional, maka pembatasan penyimpangan, peniadaan dan penghapusan akan hak dimaksud merupakan pelanggaran terhadap hak asasi dari warga negara (Putusan Nomor 011-017/PUU-I/2003, hlm. 35).

Bahwa hal tersebut ditegaskan kembali dalam Putusan Mahkamah Nomor 102/PUU-VII/2009 yang pada pokoknya menyatakan, sebagai hak konstitusional warga negara, hak untuk memilih tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan haknya. Dalam Putusan *a quo* Mahkamah menyatakan:

Menimbang bahwa hak-hak warga negara untuk memilih sebagaimana diuraikan di atas telah ditetapkan sebagai hak asasi manusia dan hak konstitusional warga negara (constitutional rights of citizen), sehingga oleh karenanya hak konstitusional tersebut di atas tidak boleh dihambat atau dihalangi oleh berbagai ketentuan dan prosedur administratif apapun yang mempersulit warga negara untuk menggunakan hak pilihnya (Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, hlm. 15).

Bahwa penegasan Mahkamah ihwal hak pilih merupakan hak konstitusional warga negara sehingga tidak boleh dibatasi, disimpangi, ditiadakan, dan dihapus dalam putusan-putusan *a quo* tidak bermakna dan tidak dapat dimaknai Mahkamah berpendirian bahwa untuk pelaksanaan hak pilih sama sekali tidak boleh diatur syarat-syarat tersebut sebagai bentuk pembatasan hak pilih. Penegasan dalam putusan-putusan *a quo* dimaksudkan agar segala kebijakan hukum yang ditujukan

untuk memberi batasan tertentu terhadap hak pilih harus ditetapkan secara proporsional atau tidak berlebihan. Oleh karena itu, pertimbangan-pertimbangan Mahkamah sebagaimana dikutip di atas tidak dapat dijadikan alasan untuk mempersoalkan apalagi meniadakan segala pembatasan yang telah ditentukan, sepanjang pembatasan tersebut proporsional dan tidak berlebihan.

Bahwa sehubungan dengan alasan *a quo*, pertanyaannya kemudian ialah apakah penerapan syarat penggunaan KTP-el sebagai syarat administratif untuk menggunakan hak memilih bagi pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih merupakan pembatasan yang proporsional atau berlebihan, sehingga harus dinyatakan telah merugikan hak pilih dan karenanya bertentangan dengan UUD 1945.

Jawaban atas pertanyaan tersebut berkorelasi dengan alasan-alasan hukum yang telah dinukilkan Mahkamah dalam Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, sehingga alasan-alasan dimaksud perlu dipertimbangkan kembali dalam menilai pokok permohonan terkait penggunaan KTP-el sebagai syarat menggunakan hak memilih sesuai UU Pemilu dalam permohonan *a quo*. Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009 merupakan landasan hukum pertama yang digunakan sebagai dasar penggunaan KTP, Paspor, atau identitas lain sebagai syarat menggunakan hak memilih bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT. Hal itu dapat dibaca dalam pertimbangan hukum Mahkamah sebagai berikut:

[3.20] Menimbang bahwa ketentuan yang mengharuskan seorang warga negara terdaftar sebagai pemilih dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) lebih merupakan prosedur administratif dan tidak boleh menegasikan hal-hal yang bersifat substansial yaitu hak warga negara untuk memilih (right to vote) dalam pemilihan umum. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat diperlukan adanya solusi untuk melengkapi DPT yang sudah ada sehingga penggunaan hak pilih warga negara tidak terhalangi;

[3.21] Menimbang bahwa pembenahan DPT melalui pemutakhiran data akan sangat sulit dilakukan oleh KPU mengingat waktunya yang sudah sempit, sedangkan penggunaan KTP atau Paspor yang masih berlaku untuk menggunakan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT merupakan alternatif yang paling aman untuk melindungi hak pilih setiap warga negara. (Putusan Nomor 102/PUUVII/2009, hlm. 16)

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, keberadaan KTP, Paspor, atau identitas lain untuk menggunakan hak memilih adalah solusi terhadap masalah tidak terdaftarnya pemilih dalam DPT. Pada saat yang sama, penggunaan KTP, Paspor, atau identitas lain adalah cara untuk menyelamatkan hak memilih warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT. Ditentukannya KTP, Paspor, atau identitas lain adalah karena merupakan alternatif paling aman untuk melindungi hak memilih setiap warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT. Lebih jauh, penggunaan KTP untuk memilih itu pun dengan pembatasan-pembatasan yang secara eksplisit dinyatakan dalam Putusan tersebut, yaitu sebagai berikut:

[3.23] Menimbang bahwa sebelum memberikan Putusan tentang konstitusionalitas pasal-pasal yang dimohonkan pengujian, agar di satu pihak tidak menimbulkan kerugian hak konstitusional warga negara dan di lain pihak tidak melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Mahkamah perlu memerintahkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatur lebih lanjut teknis pelaksanaan penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang tidak terdaftar dalam DPT dengan pedoman sebagai berikut:

- 1. Warga Negara Indonesia yang belum terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak pilihnya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang masih berlaku atau Paspor yang masih berlaku bagi Warga Negara Indonesia yang berada di luar negeri;*
- 2. Bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP harus dilengkapi dengan Kartu Keluarga (KK) atau nama sejenisnya;*
- 3. Penggunaan hak pilih bagi Warga Negara Indonesia yang menggunakan KTP yang masih berlaku hanya dapat digunakan di Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang berada di RT/RW atau nama sejenisnya sesuai dengan alamat yang tertera di dalam KTP-nya. Khusus untuk yang menggunakan paspor di Panitia Pemilihan Luar Negeri (PPLN) harus mendapat persetujuan dan penunjukkan tempat pemberian suara dari PPLN setempat;*
- 4. Bagi Warga Negara Indonesia sebagaimana disebutkan dalam angka 3 di atas, sebelum menggunakan hak pilihnya, terlebih dahulu mendaftarkan diri pada KPPS setempat;*
- 5. Bagi Warga Negara Indonesia yang akan menggunakan hak pilihnya dengan KTP atau Paspor dilakukan pada 1 (satu) jam sebelum selesainya pemungutan suara di TPS atau TPS LN setempat. (Putusan Nomor 102/PUU-VII/2009, hlm. 17)*

Berdasarkan pertimbangan di atas, sekalipun Mahkamah membuka ruang digunakannya KTP untuk memilih, namun tetap dengan persyaratan yang ketat seperti harus disertai dengan KK, memilih di TPS sesuai dengan alamat yang tertera pada KTP, mendaftarkan diri kepada KPPS, dan dilakukan satu jam sebelum selesai pemungutan suara. Dengan syarat-syarat dimaksud Mahkamah tetap memosisikan bahwa akuntabilitas setiap pemilih yang memberikan suara dalam pemilu tetap harus dijaga. Artinya, segala peluang terjadinya kecurangan akibat longgarnya syarat bagi seseorang untuk dapat menggunakan hak memilihnya harus ditutupi sedemikian rupa sehingga langkah menyelamatkan suara pemilih tetap dalam kerangka tidak mengabaikan aspek kehati-hatian terhadap kemungkinan terjadinya kecurangan yang dapat mengganggu terlaksananya pemilu yang jujur dan adil. Bahwa selanjutnya putusan Mahkamah dimaksud ditindaklanjuti oleh pembentuk undang-undang dengan mengatur bahwa bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT dapat menggunakan hak memilihnya dengan menggunakan KTP-el. Dalam kaitan ini, menurut Pemohon, semestinya identitas yang dapat digunakan untuk menggunakan hak memilih tidak hanya KTP-el, melainkan juga KTP non-elektronik, surat keterangan, akta kelahiran, kartu keluarga, buku nikah atau alat identitas lainnya yang dapat membuktikan yang bersangkutan mempunyai hak memilih, seperti Kartu Pemilih yang diterbitkan oleh KPU. Dengan kata lain, dalam konteks ini, para Pemohon

pada pokoknya meminta agar dilakukan perluasan terhadap jenis kartu identitas yang dapat digunakan dalam menggunakan hak memilih.

Terkait pokok permohonan para Pemohon yang meminta agar identitas selain KTP-el juga dapat digunakan oleh warga negara yang tidak memiliki KTP-el Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Pertama, konstruksi hukum pemilu ihwal syarat administratif penggunaan hak memilih maupun hak dipilih adalah terdaftar sebagai pemilih. Konstruksi demikian dapat dibaca dalam ketentuan Pasal 169 huruf l, Pasal 182 huruf i dan Pasal 240 ayat (1) huruf i UU Pemilu yang mengatur bahwa untuk dapat menjadi peserta pemilu pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, calon anggota DPD dan calon anggota DPR/DPD seseorang harus terdaftar sebagai pemilih. Demikian pula dengan konstruksi syarat untuk dapat memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 199 UU Pemilu yang menyatakan bahwa untuk dapat menggunakan hak memilih, seorang warga negara harus terdaftar sebagai pemilih. Berdasarkan konstruksi syarat penggunaan hak pilih dimaksud, terdaftar sebagai pemilih dapat dikategorikan sebagai syarat primer bagi warga negara untuk dapat menggunakan hak pilihnya.

Dalam rangka memenuhi syarat harus terdaftar sebagai pemilih bagi warga negara sebagaimana dikehendaki oleh UU Pemilu, KPU melaksanakan pemutakhiran data pemilih serta menyusun dan menetapkan daftar pemilih. Proses pemutakhiran dan penetapan daftar pemilih merupakan sebuah upaya untuk menjamin agar setiap warga negara yang memiliki hak pilih terdaftar sehingga dapat menggunakan hak pilihnya.

Bahwa oleh karena dalam proses pemutakhiran data pemilih dimaksud ada kemungkinan tidak masuk atau tidak terdaftarnya warga negara yang memiliki hak pilih dalam DPT, UU Pemilu menyediakan klausul jalan keluar yaitu bahwa sekalipun seorang warga negara tidak terdaftar dalam DPT, tetapi tetap dapat memilih menggunakan KTP-el dengan syarat-syarat tersebut. Oleh karena penggunaan KTP-el sebagai identitas pemilih merupakan syarat alternatif dalam penggunaan hak memilih maka identitas selain KTP-el tidak dapat disamakan dengan KTP-el. KTP-el ditempatkan sebagai batas minimum identitas warga negara yang memiliki hak pilih untuk dapat menggunakan haknya. Adapun identitas lainnya tidak dapat disamakan dengan KTP-el sebagai identitas resmi penduduk yang diakui dalam sistem administrasi kependudukan Indonesia.

Kedua, KTP-el sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 14 UU Nomor 24 Tahun 2013 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan didefinisikan sebagai Kartu Tanda Penduduk yang dilengkapi cip yang merupakan identitas resmi penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana. Dengan demikian, KTP-el diposisikan sebagai identitas resmi setiap penduduk. Sebagai identitas resmi, UU Administrasi Kependudukan mewajibkan kepada setiap penduduk yang telah berumur 17 tahun untuk

memiliki KTP-el. Bahkan sesuai dengan Pasal 63 ayat (5) UU Administrasi Kependudukan, setiap penduduk yang memiliki KTP-el juga wajib untuk membawanya pada saat bepergian.

Bahwa keberadaan KTP-el sebagai identitas resmi yang wajib dimiliki dan dibawa serta oleh setiap pemilikinya ketika bepergian dalam UU Administrasi Kependudukan juga sejalan dengan konstruksi legal menjadikan KTP-el sebagai syarat alternatif penggunaan hak memilih dalam UU Pemilu. Sebagai identitas resmi, KTP-el dijadikan standar administratif minimal dalam menggunakan hak memilih.

Ketiga, dalam konteks bahwa pemilu yang jujur dan adil juga bergantung pada akuntabilitas syarat administratif yang diterapkan dalam penggunaan hak pilih maka KTP-el merupakan identitas resmi yang dapat dipertanggungjawabkan, dalam arti, KTP-el-lah yang secara tegas dinyatakan dalam UU Pemilu sebagai identitas resmi. Adapun identitas lainnya tidak dapat diposisikan setara dengan KTP-el sehingga keberadaannya juga tidak sama. Oleh karena itu, agar identitas yang dapat digunakan pemilih untuk menggunakan hak memilihnya betul-betul dapat dipertanggungjawabkan serta sangat kecil peluang untuk menyalahgunakannya, menempatkan KTP-el sebagai bukti identitas dapat memilih dalam pemilu sudah tepat dan proporsional.

Bahwa sekalipun demikian, pada faktanya proses penyelenggaraan urusan kependudukan oleh pemerintah daerah masih terus berlangsung, sehingga belum semua warga negara yang memiliki hak pilih memiliki KTP-el. Kondisi demikian dapat merugikan hak memilih warga negara yang sejatinya bukanlah disebabkan oleh faktor kesalahan atau kelalaiannya sebagai warga negara. Jika syarat memiliki KTP-el tetap diberlakukan bagi warga negara yang sedang menyelesaikan urusan data kependudukan maka hak memilih mereka tidak terlindungi. Agar hak memilih warga negara dimaksud tetap dapat dilindungi dan dilayani dalam Pemilu, dapat diberlakukan syarat dokumen berupa surat keterangan perekaman KTP-el yang diterbitkan oleh dinas yang menyelenggarakan urusan kependudukan dan catatan sipil. Jadi, bukan surat keterangan yang diterbitkan atau dikeluarkan oleh pihak lain.

Bahwa berdasarkan alasan-alasan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah tetap pada keyakinan bahwa syarat minimal bagi pemilih untuk dapat menggunakan hak pilihnya adalah memiliki KTP-el sesuai dengan UU Administrasi Kependudukan. Dalam hal KTP-el belum dimiliki, sementara yang bersangkutan telah memenuhi syarat untuk memiliki hak pilih maka sebelum KTP-el diperoleh, yang bersangkutan dapat memakai atau menggunakan surat keterangan perekaman KTP-el dari dinas urusan kependudukan dan catatan sipil instansi terkait sebagai pengganti KTP-el.

Dengan pendirian demikian bukan berarti Mahkamah telah mengubah pendiriannya sebagaimana ditegaskan dalam putusan-putusan sebelumnya. Putusan Mahkamah sebelumnya yang memperbolehkan warga negara menggunakan sejumlah tanda pengenal diri untuk memilih (bagi pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT) adalah ketika data

kependudukan belum terintegrasi dengan data kepemiluan sehingga terdapat potensi di mana warga negara tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Sementara itu, pada saat ini, integrasi data dimaksud telah dilakukan sehingga alasan untuk menggunakan identitas lain di luar KTP-el menjadi kehilangan dasar pijakan untuk tetap mempertahankannya dalam konteks penggunaan hak pilih. Sebab, apabila pandangan demikian tidak disesuaikan dengan perkembangan pengintegrasian data kependudukan dan data kepemiluan maka akan berakibat terganggunya validitas data kependudukan yang sekaligus data kepemiluan yang pada akhirnya bermuara pada legitimasi pemilu.

Berdasarkan pertimbangan di atas, sebagian dalil para Pemohon terkait Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu beralasan secara hukum sepanjang istilah “kartu tanda penduduk elektronik” juga diartikan mencakup “surat keterangan perekaman KTP-el yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil (Disdukcapil)”. Dengan demikian, Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “Penduduk yang telah memiliki hak pilih sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat memilih di TPS/TPSLN dengan menggunakan kartu tanda penduduk elektronik atau surat keterangan perekaman KTP-el yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil (Disdukcapil) atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu”.

Sehubungan dengan pertimbangan hukum Mahkamah di atas, penting bagi Mahkamah mengingatkan pemerintah untuk mempercepat proses perekaman KTP-el bagi warga negara yang belum melakukan perekaman, lebih-lebih yang telah memiliki hak pilih, agar dapat direalisasikan sebelum hari pemungutan suara.

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut di atas, dalil permohonan *a quo* yaitu berkenaan dengan Pasal 348 ayat (9) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam hal tidak mempunyai KTP elektronik, dapat menggunakan kartu identitas lainnya, yaitu KTP non-elektronik, surat keterangan, akta kelahiran, kartu keluarga, buku nikah, atau alat identitas lainnya yang dapat membuktikan yang bersangkutan mempunyai hak memilih, seperti Kartu Pemilih yang diterbitkan oleh Komisi Pemilihan Umum” adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

2. Perihal Hak Memilih bagi Pemilih yang Pindah Memilih.

Bahwa perihal hak memilih bagi pemilih yang menggunakan haknya untuk memilih di TPS/TPSLN lain, Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu menyatakan:

Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan haknya untuk memilih:

- a. calon anggota DPR apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya;*
- b. calon anggota DPD apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;*

- c. Pasangan Calon apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;*
- d. calon anggota DPRD Provinsi pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya; dan*
- e. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota dan daerah pemilihannya.*

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu di atas dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sebagaimana telah dikemukakan di atas, adalah apakah pembatasan hak memilih hanya untuk calon sesuai daerah pemilih di mana pemilih terdaftar bagi pemilih yang pindah memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu telah menyebabkan hilangnya hak pemilih yang pindah memilih untuk menggunakan haknya memilih calon anggota legislatif, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam kaitan ini, para Pemohon mendalilkan bahwa pembatasan terhadap calon/peserta pemilu yang dapat dipilih bagi pemilih yang pindah memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu merupakan norma yang menyebabkan hilangnya hak pemilih untuk memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Lebih jauh juga didalilkan para Pemohon bahwa dalam Pemilu Tahun 2014, pemilih yang pindah memilih tetap dapat memilih anggota legislatif.

Bahwa terhadap permohonan *a quo*, Mahkamah telah menyatakan pendiriannya sebagaimana tertuang dalam Putusan Nomor 19/PUU-XVII/2019 yang telah diucapkan sebelumnya yang dalam pertimbangan hukumnya menyatakan sebagai berikut:

[3.14.4] Bahwa *berkenaan* dengan dalil para Pemohon yang menyatakan Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu bertentangan dengan Pasal 28 ayat (1) UUD 1945 karena para Pemohon yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya di tempat asalnya sehingga tidak memiliki kesempatan untuk menggunakan hak pilihnya untuk semua jenis pemilihan (memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD) melainkan hanya untuk memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Sebelum Mahkamah mempertimbangkan dalil para Pemohon tersebut, terlebih dahulu dikemukakan ketentuan Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu yang menyatakan:

Pemilih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat menggunakan haknya untuk memilih:

- a. calon anggota DPR apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya;*
- b. calon anggota DPD apabila pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi;*
- c. Pasangan Calon apabila pindah memilih ke provinsi lain atau pindah memilih ke suatu negara;*

- d. calon anggota DPRD Provinsi pindah memilih ke kabupaten/kota lain dalam satu provinsi dan di daerah pemilihannya; dan**
- e. calon anggota DPRD Kabupaten/Kota pindah memilih ke kecamatan lain dalam satu kabupaten/kota dan daerah pemilihannya.**

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu tersebut dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sebagaimana telah dikemukakan di atas, adalah apakah pembatasan hak memilih hanya untuk calon sesuai daerah pemilih di mana pemilih terdaftar bagi pemilih yang pindah memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu telah menyebabkan hilangnya hak pemilih yang pindah memilih untuk menggunakan haknya memilih calon anggota legislatif, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Dalam kaitan ini, para Pemohon mendalilkan bahwa pembatasan terhadap calon/peserta pemilu yang dapat dipilih bagi pemilih yang pindah memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu merupakan norma yang menyebabkan hilangnya hak pemilih untuk memilih calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Lebih jauh juga didalilkan bahwa dalam Pemilu Tahun 2014, pemilih yang pindah memilih tetap dapat memilih calon anggota legislatif.

Terhadap dalil *a quo* Mahkamah mempertimbangkan bahwa ketentuan yang tertuang dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu adalah diberlakukan terhadap “Pemilih dengan kondisi tertentu” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 348 ayat (3) UU Pemilu. Adapun yang dimaksud dengan “Pemilih dengan kondisi tertentu”, sebagaimana tertuang dalam Penjelasan Pasal 348 ayat (3) UU Pemilu, adalah pemilih yang sedang bersekolah dan/atau bekerja di luar domisilinya, sedang sakit, dan pemilih yang sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan. Sementara itu, pembatasan hak untuk memilih terhadap calon/peserta pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu merupakan konsekuensi logis dari ada dan ditetapkannya daerah pemilihan. Dalam hal ini, daerah pemilihan tidak hanya menentukan batas wilayah pemilihan bagi peserta pemilu, melainkan juga batas pemilihan bagi pemilih. Artinya, daerah pemilihan merupakan batas penggunaan hak pilih, baik hak memilih maupun hak untuk dipilih. Dalam konteks itu, pengaturan pembatasan hak untuk memilih terhadap peserta pemilu pada level tertentu berdasarkan daerah pemilihan merupakan sebuah kebijakan hukum yang sangat logis dan tidak berlebihan. Ihtwal regulasi pemilu yang berlaku sebelumnya tidak terdapat pengaturan yang demikian tidak dapat dijadikan patokan untuk menilai perubahan dan/atau perkembangan regulasi. Sepanjang perubahan aturan masih dalam batas-batas yang ditujukan untuk menjaga keadilan dan proporsionalitas prosedur pemilu maka hal itu tidak dapat dianggap sebagai sebuah pembatasan yang tidak sesuai dengan UUD 1945, khususnya menyangkut hak konstitusional yang berkaitan dengan hak

pilih. Lebih jauh Mahkamah akan mempertimbangkan hal tersebut sebagai berikut:

Pertama, sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, pemilu secara teknis dipahami sebagai mekanisme konversi suara rakyat menjadi kursi di lembaga perwakilan. Suara rakyat yang dikonversi adalah suara rakyat yang memilih wakil-wakilnya dalam pemilu. Proses konversi suara rakyat menjadi kursi dikanalisis melalui pelaksanaan pemilu berbasis daerah pemilihan. Kanalisasi tersebut tidak saja bermakna bahwa proses pemilihan dilakukan berbasis daerah pemilihan, melainkan juga dimaksudkan bahwa daerah pemilihan merupakan wilayah representatif sehingga wakil rakyat terpilih bertanggung jawab kepada konstituen di daerah pemilihan di mana mereka terpilih. Artinya, suara rakyat yang dikonversi menjadi kursi anggota lembaga perwakilan (baik DPR, DPD, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) berkonsekuensi terhadap munculnya model pertanggungjawaban anggota lembaga perwakilan rakyat berbasis daerah pemilihan. Jadi, dengan adanya daerah pemilihan, pertanggungjawaban masing-masing anggota lembaga perwakilan yang terpilih menjadi jelas, baik secara kewilayahan maupun kepada rakyat/pemilih yang memberikan mandat dalam pemilu.

Sebagai basis pemilihan dan juga pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih, daerah pemilihan juga merupakan basis hubungan wakil dengan yang diwakilinya. Daerah pemilihan merupakan daerah di mana dua subjek dalam sistem perwakilan saling berinteraksi. Agar interaksi antara wakil dan yang diwakili sebagai subjek dalam satu daerah pemilihan maka wakil rakyat yang dipilih haruslah orang yang bisa dimintakan pertanggungjawaban oleh rakyat/pemilih. Pada saat yang sama, rakyat yang memilih juga adalah orang yang dapat meminta pertanggungjawaban wakilnya. Tentu yang dimaksud dengan pertanggungjawaban dalam hal ini adalah pertanggungjawaban politik. Dalam posisi demikian, hanya orang-orang yang dipilih dan pemilih yang terdaftar dan memilih di satu daerah pemilihanlah yang dapat terkoneksi dalam hubungan wakil dan yang diwakili. Oleh karena itu, membatasi hak pemilih untuk memilih calon/peserta pemilu berbasis tempat di mana ia terdaftar sebagai pemilih tetap merupakan kebijakan hukum yang tidak bertentangan dengan desain sistem pemilu yang jujur dan adil serta, pada saat yang sama, sekaligus akuntabel.

Kedua, pembatasan hak untuk memilih calon/peserta pemilu sesuai dengan tingkatan sebagaimana diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu berlaku berbasis skala pindah memilih. Dalam arti, hak memilih yang tidak dapat digunakan adalah hak untuk memilih calon di daerah pemilihan yang ditinggalkan. Namun, apabila pindah memilih masih dalam daerah pemilihan yang sama maka seorang pemilih tetap memiliki hak memilih calon/peserta pemilu dimaksud. Kerangka hukum demikian tidak dapat dinilai sebagai penghilangan hak memilih anggota legislatif sebagaimana didalilkan para Pemohon. Sebab, hak memilih calon/peserta pemilu bagi pemilih yang tidak

berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan pada dasarnya memang tidak ada. Artinya, ketika pemilih sudah keluar dari daerah pemilihannya maka hak memilihnya tidak lagi valid untuk digunakan. Justru ketika hak memilih tetap diberikan kepada pemilih yang basis representasinya bukan di daerah pemilihan yang bersangkutan maka konsep batas wilayah pemilihan dan pertanggungjawaban wakil terpilih akan menjadi tidak jelas. Oleh karena itu, yang diatur dalam Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu pada prinsipnya adalah untuk menjaga kemurnian sistem pemilihan berbasis daerah pemilihan dan sekaligus juga untuk menjaga kejelasan sistem pertanggungjawaban wakil rakyat terpilih kepada pemilih yang memang berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan.

Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, Mahkamah berpendapat dalil para Pemohon *a quo* yang menyatakan Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 adalah tidak beralasan menurut hukum.

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah di atas, ternyata Mahkamah telah menyatakan Pasal 348 ayat (4) UU Pemilu tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karenanya, pertimbangan hukum Mahkamah dalam putusan di atas mutatis-mutandis berlaku pula terhadap dalil permohonan para Pemohon *a quo*. Dengan demikian permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

3. Perihal Batas Waktu Pendaftaran Pemilih Pindah Memilih

Bahwa perihal batas waktu pendaftaran pemilih untuk menggunakan haknya untuk memilih di TPS/TPSLN lain, Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu menyatakan:

Daftar pemilih tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208 ayat (2) dapat dilengkapi daftar pemilih tambahan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara.

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sebagaimana telah dikemukakan di atas, adalah apakah pembatasan jangka waktu pendaftaran pemilih ke dalam DPTb paling lambat 30 hari sebelum hari pemungutan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu menyebabkan terhambat, terhalanginya hak sebagian pemilih yang pindah memilih karena terjadinya keadaan tertentu, sehingga harus dinyatakan konstitusional bersyarat.

Dalam kaitan ini para Pemohon mendalilkan bahwa pembatasan waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara bagi pemilih untuk terdaftar dalam DPTb karena alasan adanya keadaan tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu berpotensi menghambat, menghalangi, dan mempersulit dilaksanakannya hak memilih, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Terhadap dalil dimaksud, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa dalam batas-batas tertentu, pembatasan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara untuk pemilih yang pindah memilih karena alasan tertentu agar dapat didaftarkan dalam DPTb dapat dikualifikasi sebagai kebijakan hukum yang rasional. Rasional dalam arti bahwa dengan pembatasan jangka waktu dimaksud, penyelenggara pemilu memiliki kesempatan untuk mempersiapkan kebutuhan logistik pemilu guna melayani hak memilih pemilih yang pindah memilih. Tanpa adanya pengaturan jangka waktu dimaksud, ketika jumlah pemilih yang pindah memilih terjadi dalam jumlah besar dan menumpuk pada daerah tertentu, maka hak pilih pemilih dimaksud tidak akan dapat dipenuhi. Dalam konteks itu, penentuan jangka waktu dimaksud juga dapat dinilai sebagai rekayasa hukum agar pemilih yang pindah memilih betul-betul dapat dilayani hak pilihnya. Dengan demikian, untuk konteks bagaimana penyelenggara pemilu dapat melayani hak pilih warga negara yang pindah memilih maka kebijakan pembatasan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara merupakan kebijakan hukum yang tidak secara umum dapat dinilai bertentangan dengan UUD 1945.

Bahwa walaupun demikian, pembatasan waktu tersebut masih mengandung potensi tidak terlayannya hak memilih warga negara yang mengalami keadaan tertentu di luar kemampuan dan kemauan yang bersangkutan. Dalam hal ini, tidak ada yang dapat memperkirakan kapan seseorang akan mengalami sakit, bermasalah secara hukum sehingga ditahan atau ditimpa bencana alam. Hal demikian dapat saja menimpa pemilih justru dalam waktu yang berdekatan dengan hari pemungutan suara, sehingga ia harus pindah memilih.

Bahwa kebutuhan akan perlunya jangka waktu mempersiapkan layanan terhadap pemilih yang pindah memilih dan upaya memenuhi hak memilih warga negara yang mengalami kondisi atau keadaan tertentu (sakit, menjadi tahanan, tertimpa bencana alam, atau menjalankan tugas pada saat pemungutan suara) yang mengharuskannya pindah memilih merupakan dua hal yang sama-sama penting, yang satu tidak boleh menegasikan yang lain. Dalam arti, alasan melayani hak memilih warga negara tetap harus dalam kerangka memberikan waktu yang cukup bagi penyelenggara untuk mempersiapkan segala perlengkapan pemungutan suara. Pada saat yang sama, alasan memberikan waktu yang cukup bagi penyelenggara tidak boleh mengabaikan hak pilih warga negara yang mengalami keadaan tertentu. Oleh karena itu, agar upaya memenuhi hak memilih dan kebutuhan ketersediaan waktu yang cukup bagi penyelenggara pemilu haruslah ditentukan batasnya secara proporsional sehingga prinsip penyelenggaraan pemilu secara jujur dan adil dalam rangka memenuhi hak pilih warga negara tetap dapat dipenuhi.

Bahwa berdasarkan alasan tersebut, batas waktu agar pemilih dapat didaftarkan dalam DPTb paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara tetap harus dipertahankan karena dengan rentang waktu itulah diperkirakan penyelenggara pemilu dapat memenuhi kebutuhan logistik pemilu. Hanya saja, pembatasan waktu paling lambat

30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara tersebut harus dikecualikan bagi pemilih yang terdaftar sebagai pemilih yang pindah memilih karena alasan terjadinya keadaan tertentu, yaitu sakit, tertimpa bencana alam, menjadi tahanan, serta karena menjalankan tugas pada saat pemungutan suara maka pemilih dimaksud dapat melakukan pindah memilih dan didaftarkan dalam DPTb paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pemungutan suara. Artinya, hanya bagi pemilih-pemilih yang mengalami keadaan tertentu demikianlah yang dapat melakukan pindah memilih dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pemungutan suara. Adapun bagi pemilih yang tidak memiliki keadaan tertentu dimaksud, ketentuan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara tetap berlaku.

Bahwa pemilahan batas waktu demikian perlu dilakukan untuk menghindari terjadinya pindah memilih dalam jumlah besar karena alasan pekerjaan atau alasan lain mendekati hari pemungutan suara sehingga tidak tersedia lagi waktu yang cukup bagi penyelenggara untuk menyediakan tambahan logistik pemilu. Dalam batas penalaran yang wajar, ketersediaan waktu demikian penting jadi dasar pertimbangan karena dengan waktu yang terbatas akan menghadirkan kondisi lain yaitu potensi tidak terpenuhinya hak memilih secara baik karena tidak tersedianya waktu yang cukup untuk memenuhi tambahan logistik pemilu oleh penyelenggara. Bilamana kondisi demikian terjadi, hasil pemilu potensial untuk dipersoalkan dan penyelenggara pemilu akan dengan mudah dinilai tidak menyelenggarakan pemilu secara profesional. Oleh karena itu, guna menghindari terjadinya masalah dalam proses pemungutan suara akibat tidak mencukupinya surat suara dan logistik lainnya, pengecualian terhadap keberlakuan batas waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara hanya dapat diterapkan bagi pemilih yang mengalami keadaan tertentu sebagaimana telah dijelaskan di atas.

Bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, dalil para Pemohon terkait dengan konstitusionalitas Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu sepanjang ditujukan untuk melindungi hak memilih pemilih yang mengalami keadaan tertentu adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian, namun tidak dengan mengubah batas waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari menjadi 3 (tiga) hari menjelang hari pemungutan suara, melainkan dengan menerapkan pengecualian terhadap pemilih yang mengalami keadaan tertentu.

Dengan demikian, batas waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 210 ayat (1) UU Pemilu tidak berlaku bagi pemilih dalam keadaan tertentu yaitu pemilih yang mengalami sakit, tertimpa bencana alam, menjadi tahanan karena melakukan tindak pidana, atau menjalankan tugas pada saat pemungutan suara. Demi, di satu pihak, tetap terpenuhinya hak konstitusional pemilih dalam keadaan tertentu untuk melaksanakan hak pilihnya, dan di lain pihak, penyelenggara memiliki cukup waktu untuk menjamin ketersediaan logistik terkait dengan pemenuhan hak dimaksud, maka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari

pemungutan suara adalah batas waktu yang rasional untuk ditetapkan sebagai batas waktu paling lambat bagi pemilih yang demikian untuk dapat didaftarkan dalam DPTb.

4. Perihal Pembentukan TPS Tambahan.

Bahwa perihal Pembentukan TPS Tambahan, Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu menyatakan:

TPS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang disabilitas, tidak menggabungkan desa, dan memperhatikan aspek geografis serta menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*, sebagaimana telah disinggung di atas, adalah apakah pembatasan pembentukan TPS berbasis DPT sebagaimana diatur dalam Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu menyebabkan sejumlah pemilih terhambat untuk menggunakan hak pilihnya, sehingga harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat.

Dalam hal ini para Pemohon mendalilkan, pembentukan TPS yang didasarkan pada DPT telah menyebabkan sejumlah pemilih terhambat menggunakan hak pilihnya, khususnya pemilih yang pindah memilih karena keadaan tertentu. Ketika kondisi pemilih yang pindah memilih terkonsentrasi dalam jumlah besar di lokasi-lokasi tertentu maka ketentuan pembatasan pembentukan TPS berbasis DPT akan menyebabkan pemilih tidak dapat menyalurkan hak pilihnya akibat keterbatasan ketersediaan surat suara pada TPS sesuai dengan DPT. Berdasarkan alasan dimaksud, para Pemohon meminta agar ketentuan Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu sepanjang frasa “menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia” adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “dalam hal jumlah Pemilih DPTb pada suatu tempat melebihi jumlah maksimal Pemilih di TPS yang ditetapkan oleh KPU, dapat dibentuk TPS berbasis Pemilih DPTb.”

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa harus dipahami, konstruksi norma Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu bukanlah mengatur tentang basis pembentukan TPS, sebagaimana dipahami dan didalilkan oleh para Pemohon, melainkan terkait dengan syarat lokasi pembentukan TPS. Dalam hal ini, pembentukan TPS harus ditentukan lokasinya pada tempat yang mudah dijangkau oleh pemilih, tidak menggabungkan desa, memperhatikan aspek geografis dan menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Jadi, penekanannya justru terletak pada frasa “menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia” yang tiada lain adalah tiga dari enam asas penting dalam pemilu yang secara eksplisit dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Maksud sesungguhnya yang dikehendaki oleh frasa “menjamin

setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia” adalah lokasi yang dipilih untuk membentuk TPS. Dalam arti, TPS tidak boleh ditempatkan pada lokasi yang tidak memberikan jaminan kepada pemilih untuk dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia.

Bahwa oleh karena konstruksi norma Pasal 350 ayat (2) UU Pemilu adalah terkait syarat lokasi TPS maka norma *a quo* tidak dapat dijadikan dasar hukum bagi pembentukan TPS tambahan yang ditujukan untuk mengakomodasi pemilih yang pindah memilih yang terkonsentrasi di daerah tertentu yang potensial tidak dapat menggunakan hak memilihnya. Dengan dasar pertimbangan demikian permohonan para Pemohon agar frasa “menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia” dimaknai menjadi “dalam hal jumlah Pemilih DPTb pada suatu tempat melebihi jumlah maksimal Pemilih di TPS yang ditetapkan oleh KPU, dapat dibentuk TPS berbasis Pemilih DPTb” adalah tidak relevan. Dalam batas penalaran yang wajar, memaknai frasa dimaksud selain yang tertera dalam teks norma tersebut potensial mengancam asas “langsung”, “bebas”, dan “rahasia” yang merupakan tiga dari enam asas mendasar dalam pelaksanaan hak pilih sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945. Karena itu, apabila frasa dimaksud ditafsirkan sebagaimana dimohonkan para Pemohon, penafsiran demikian justru akan menjadi bertentangan dengan jiwa atau semangat Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

Bahwa sekalipun demikian, Mahkamah memahami dan dapat menangkap semangat yang dimaksudkan oleh para Pemohon perihal perlunya dibuka ruang bagi KPU untuk membentuk TPS tambahan dalam rangka melayani dan memenuhi hak memilih pemilih yang pindah memilih. Namun, terkait hal dimaksud harus dipahami bahwa konstruksi norma yang mengatur perihal daftar pemilih tetap dan daftar pemilih tambahan dalam hubungannya dengan norma pembentukan TPS dalam UU Pemilu sesungguhnya telah memberi ruang bagi KPU untuk membentuk TPS tambahan sesuai dengan data pemilih dalam DPT dan DPTb.

Bahwa terkait dengan pendapat Mahkamah tersebut dapat dijelaskan lebih jauh sebagai berikut: Pasal 210 ayat (2) UU Pemilu membuka kesempatan bagi pemilih yang terdaftar dalam DPT yang mengalami keadaan tertentu untuk pindah memilih ke TPS/TPSLN lain. Kesempatan pindah memilih dimaksud tentunya akan berkonsekuensi terhadap terjadinya pergeseran jumlah pemilih dari satu tempat ke tempat lain. Pergeseran mana dapat terjadi secara berimbang antar daerah pemilihan karena pemilih yang keluar dan masuk dalam satu TPS dalam jumlah yang sebanding. Sebaliknya, pergeseran pemilih juga dapat terjadi secara terkonsentrasi di daerah-daerah tertentu, di mana perpindahan pemilih dari dan ke TPS di satu daerah tertentu tidak berimbang sehingga menyebabkan terjadinya penumpukan pemilih yang jumlahnya dapat melebihi kapasitas maksimal pemilih di TPS. Dalam kondisi demikian dapat dipastikan pemilih yang pindah memilih yang kebetulan terkonsentrasi di daerah tertentu tidak akan dapat menggunakan hak memilihnya. Hal itu dapat terjadi dalam beberapa bentuk seperti selisih

batas maksimal jumlah pemilih di TPS lebih kecil dibandingkan jumlah pemilih yang terdapat dalam DPTb; atau ketersediaan kesempatan memilih di sejumlah TPS di satu daerah sangat kecil karena jumlah pemilih di TPS-TPS yang ada mencapai jumlah maksimal pemilih sebanyak 300 orang sesuai dengan Pasal 11 Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Dalam Pemilu. Kondisi-kondisi demikian dipastikan akan menyebabkan pemilih yang terdaftar dalam DPTb tidak akan dapat memilih kecuali jika KPU membentuk TPS tambahan. Dalam hal data DPTb yang dimiliki KPU menunjukkan bahwa hak memilih hanya dapat dipenuhi dengan membentuk TPS tambahan maka KPU sebagai penyelenggara pemilu yang bertanggungjawab terhadap pemenuhan hak memilih warga negara dapat membentuk TPS tambahan.

Bahwa sesuai dengan konstruksi norma yang mengatur data pemilih dalam UU Pemilu, dapat dipahami bahwa DPTb sesungguhnya bukanlah data pemilih baru. Sebab DPTb adalah data pemilih dalam DPT yang karena keadaan tertentu harus pindah memilih ke TPS lain. Dengan demikian, DPTb sesungguhnya adalah data pemilih yang menjadi bagian tidak terpisahkan dari DPT. Oleh karena itu, ketika TPS dibentuk berdasarkan data pemilih dalam DPT, hal itu bermakna bahwa data DPTb juga menjadi bagian dari basis data yang dapat dijadikan dasar pembentukan TPS. Dengan demikian, apabila data pemilih dalam DPT dan DPTb memang membutuhkan penambahan TPS maka sesuai dengan wewenang KPU untuk mengatur jumlah, lokasi, bentuk dan tata letak TPS sebagaimana diatur dalam Pasal 350 ayat (5) UU Pemilu, KPU dapat membentuk TPS tambahan sesuai dengan data DPTb.

Bahwa sekalipun Mahkamah telah menegaskan bahwa KPU dapat membentuk TPS tambahan sebagai konsekuensi dibukanya kesempatan pindah memilih bagi warga negara melalui UU Pemilu, namun pembentukan TPS tambahan tetap harus dilakukan secara hati-hati dengan mempertimbangkan kebutuhan nyata pemenuhan dan pelayanan hak memilih warga negara dan mempertimbangkan jumlah pemilih dalam DPTb. Berdasarkan pertimbangan hukum tersebut, dalil para Pemohon yang menyatakan bahwa frasa “menjamin setiap Pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia” agar dimaknai menjadi “dalam hal jumlah Pemilih DPTb pada suatu tempat melebihi jumlah maksimal Pemilih di TPS yang ditetapkan oleh KPU, dapat dibentuk TPS berbasis Pemilih DPTb” adalah tidak beralasan menurut hukum.

5. Perihal Batas Waktu Penghitungan Suara

Bahwa perihal batas waktu penghitungan suara pada hari pemungutan suara, Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu menyatakan:

Penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara.

Pertanyaan konstitusional terkait dengan rumusan norma Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu dalam hubungannya dengan permohonan *a quo*,

sebagaimana telah disinggung di atas, adalah apakah batas waktu penghitungan suara yang harus selesai pada hari pemungutan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu berpotensi menyebabkan munculnya persoalan hukum yang dapat mengganggu keabsahan Pemilu, sehingga harus dinyatakan inkonstitusional bersyarat.

Dalam kaitan ini para Pemohon mendalilkan ihwal batas waktu penghitungan suara harus selesai pada hari pemungutan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu berpotensi tidak terpenuhi dalam penyelenggaraan pemilu serentak sehingga dapat menimbulkan masalah dan komplikasi hukum yang dapat menyebabkan dipersoalkannya keabsahan Pemilu 2019.

Terhadap dalil tersebut Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

Bahwa Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak pertama karena untuk pertama kalinya, pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota legislatif (yaitu pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota). Salah satu konsekuensi keserentakan pemilu dimaksud adalah bertambahnya jenis surat dan kotak suara. Jika pada Pemilu 2014, in casu pemilu anggota legislatif, terdapat empat kotak suara maka pada Pemilu 2019, yang menggabungkan penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilu anggota legislatif, terdapat lima kotak suara. Penyelenggaraan demikian, dalam batas penalaran yang wajar, akan menimbulkan beban tambahan dalam penyelenggaraan termasuk memerlukan waktu lebih lama. Apalagi, jumlah partai politik peserta Pemilu 2019 lebih banyak dari Pemilu 2014. Terkait dengan hal itu, Pasal 350 ayat (1) UU Pemilu mengantisipasi dengan cara membatasi bahwa pemilih untuk setiap TPS paling banyak 500 orang. Bahkan, setelah melalui simulasi, sesuai dengan Pasal 11 ayat (1) Peraturan KPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara dalam Pemilihan Umum, KPU mengatur bahwa jumlah pemilih untuk setiap TPS paling banyak 300 orang.

Bahwa sekalipun jumlah pemilih untuk setiap TPS telah ditetapkan paling banyak 300 orang, namun dengan banyaknya jumlah peserta pemilu, yang terdiri dari dua pasangan calon presiden, 16 (enam belas) partai politik nasional dan khusus Aceh ditambah dengan 4 (empat) partai politik lokal peserta pemilu dengan tiga tingkat pemilihan, dan perorangan calon anggota DPD, serta kompleksnya formulir-formulir yang harus diisi dalam penyelesaian proses penghitungan suara, potensi tidak selesainya proses penghitungan suara pada hari pemungutan suara sangat terbuka. Belum lagi jika faktor kapasitas dan kapabilitas aparat penyelenggara pemilu, khususnya di tingkat TPS, turut dipertimbangkan.

Oleh karena itu, dalam hal potensi yang tak dikehendaki tersebut benar-benar terjadi, sementara UU Pemilu menentukan pembatasan waktu yang sangat singkat dalam menghitung suara yang harus selesai pada hari pemungutan suara, maka keabsahan hasil pemilu akan menjadi terbuka untuk dipersoalkan.

Bahwa untuk mengatasi potensi masalah tersebut maka ketentuan pembatasan waktu penghitungan suara sebagaimana diatur dalam Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu harus dibuka namun dengan tetap memerhatikan potensi kecurangan yang mungkin terjadi. Potensi kecurangan mana akan terbuka jika proses penghitungan suara yang tidak selesai pada hari pemungutan suara lalu dilanjutkan pada hari berikutnya dengan disertai jeda waktu. Oleh karena itu, menurut Mahkamah, perpanjangan jangka waktu penghitungan suara hanya dapat dilakukan sepanjang proses penghitungan dilakukan secara tidak terputus hingga paling lama 12 jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara di TPS/TPSLN. Perpanjangan hingga paling lama 12 jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara di TPS/TPSLN, yaitu pukul 24.00 waktu setempat, merupakan waktu yang masuk akal, jika waktu tersebut diperpanjang lebih lama lagi justru akan dapat menimbulkan masalah lain di tingkat KPPS.

Bahwa berdasarkan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat, sebagian dalil para Pemohon sepanjang menyangkut pembatasan waktu penghitungan suara di TPS/TPSLN sebagaimana diatur dalam Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu cukup beralasan. Hanya saja, untuk mengurangi segala kemungkinan risiko, terutama risiko kecurangan, lama perpanjangan waktu penghitungan suara cukup diberikan paling lama 12 (dua belas) jam. Dengan waktu tersebut, dalam batas penalaran yang wajar, sudah lebih dari cukup untuk menyelesaikan potensi tidak selesainya proses penghitungan suara di TPS/TPSLN pada hari pemungutan suara. Sehubungan dengan itu, maka Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, *“Penghitungan suara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara dan dalam hal penghitungan suara belum selesai dapat diperpanjang paling lama 12 (dua belas) jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara.”*

Dengan dimaknainya Pasal 383 ayat (2) UU Pemilu sebagaimana dinyatakan di atas maka semua norma yang memuat batas waktu yang terkait atau terdampak dengan penambahan waktu 12 (dua belas) jam tersebut harus pula disesuaikan dengan penambahan waktu dimaksud.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon I, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII beralasan menurut hukum untuk sebagian.

F. AMAR PUTUSAN

Dalam Provisi:

Mengabulkan permohonan provisi Pemohon I, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII.

Dalam Pokok Permohonan:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon I, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII untuk sebagian;

2. Menyatakan frasa “kartu tanda penduduk elektronik” dalam Pasal 348 ayat (9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “*termasuk pula surat keterangan perekaman kartu tanda penduduk elektronik yang dikeluarkan oleh dinas kependudukan dan catatan sipil atau instansi lain yang sejenisnya yang memiliki kewenangan untuk itu*”.
3. Menyatakan frasa “paling lambat 30 (tiga puluh) hari” dalam Pasal 210 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “*paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum hari pemungutan suara kecuali bagi pemilih karena kondisi tidak terduga di luar kemampuan dan kemauan pemilih karena sakit, tertimpa bencana alam, menjadi tahanan, serta karena menjalankan tugas pada saat pemungutan suara ditentukan paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pemungutan suara*”.
4. Menyatakan frasa “hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara” dalam Pasal 383 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “*hanya dilakukan dan selesai di TPS/TPSLN yang bersangkutan pada hari pemungutan suara dan dalam hal penghitungan suara belum selesai dapat diperpanjang tanpa jeda paling lama 12 (dua belas) jam sejak berakhirnya hari pemungutan suara*”.
5. Menyatakan permohonan Pemohon II dan Pemohon III tidak dapat diterima.
6. Menolak permohonan Pemohon I, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, dan Pemohon VII untuk selain dan selebihnya.
7. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

G. PENUTUP

1. Bahwa terhadap Putusan MK dalam Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019 sebagaimana diuraikan diatas, untuk mengisi kekosongan hukum berdasarkan Pasal 10 ayat (1) huruf d, Pasal 10 ayat (2) dan Pasal 23 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang memberikan saran sebagai berikut:
 - 1) Menindaklanjuti Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 sebagai bahan dalam penyusunan Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka.
 - 2) Menindaklanjuti Putusan MK Nomor 20/PUU-XVII/2019 sebagai acuan dalam penyusunan Rancangan Perubahan UU Pemilu.

2. Bahwa Putusan MK merupakan putusan yang bersifat final dan mengikat (tidak ada upaya hukum lain yang dapat ditempuh) serta langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dan bersifat *erga omnes* (berlaku bagi setiap orang) yang wajib dipatuhi dan dilaksanakan oleh seluruh organ penyelenggara Negara, organ penegak hukum dan warga Negara. Oleh karena itu, Putusan MK dalam Perkara Nomor 20/PUU-XVII/2019 mengenai materi muatan pasal/ayat dalam UU Pemilu yang dinyatakan bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, agar tidak menimbulkan kekosongan hukum, dapat digunakan sebagai acuan untuk melakukan Perubahan UU Pemilu.



**PUSAT PEMANTAUAN PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG
BADAN KEAHLIAN DPR RI
2019**

