



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIC INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN  
PERKARA NOMOR 2/PUU-XI/2013**

**Tentang**

**Daerah Pemilihan “Luar Negeri”**

- Pemohon** : **Priyo Puji Wasono, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 8/2012) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945);
- Pokok Perkara** : Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;
- Amar Putusan** : Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Tanggal Putusan** : Kamis, 19 September 2013.
- Ikhtisar Putusan** :

Para Pemohon adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri yang berkepentingan secara langsung untuk dapat diwakili dengan hadirnya daerah pemilihan (Dapil) luar negeri saat pelaksanaan pemilihan umum dalam rangka pemenuhan hak-haknya sebagai warga negara. Para Pemohon menganggap telah mengalami kerugian hak konstitusional sebagaimana dijamin dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dengan berlakunya Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 karena tidak adanya pengaturan mengenai daerah pemilihan Luar Negeri.

Terkait dengan Kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU 8/2012 terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai Kedudukan Hukum para Pemohon, terlepas dari terbukti atau tidaknya dalil-dalil para Pemohon mengenai inkonstitusionalitas norma UU 8/2012 yang dimohonkan pengujian, dalam kualifikasinya sebagai warga negara Indonesia (WNI) dan telah berusia lebih dari 17 (tujuh belas) tahun, sehingga telah memiliki hak pilih dalam pemilihan umum. Potensi kerugian konstitusional tersebut memiliki kemungkinan untuk tidak lagi terjadi seandainya keinginan para Pemohon untuk diadakannya daerah pemilihan luar negeri, dikabulkan oleh Mahkamah. Dengan demikian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Terkait pokok permohonan para Pemohon, bahwa pasal dan/atau ayat yang dimohonkan pengujian tersebut karena tidak mengatur keberadaan daerah pemilihan luar negeri, sehingga menghalangi hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri, karena tidak secara khusus terwakili kepentingannya di Dewan Perwakilan Rakyat. Seharusnya para Pemohon yang tinggal di luar negeri diwakili secara adil oleh wakil rakyat yang secara khusus dicalonkan dalam daerah pemilihan khusus untuk luar negeri dan tidak digabungkan dengan Daerah Pemilihan II DKI Jakarta.

Terhadap dalil para Pemohon, Mahkamah pada pokoknya berpendapat sebagai berikut:

1. Bahwa menurut Mahkamah terdapat beberapa kriteria yang secara umum dijadikan pertimbangan dalam membentuk Dapil, antara lain, (i) kepadatan atau populasi penduduk dalam wilayah; (ii) bentang alam yang menjadi batas geografis; (iii) kemudahan akses dan komunikasi antara pemilih dan calon peserta pemilihan umum; (iv) keragaman kepentingan penduduk; (v) kondisi sosial, ekonomi, dan politik penduduk serta wilayah, (vi) kondisi administratif penduduk, dan (vii) sistem atau mekanisme kerja lembaga perwakilan yang anggotanya akan diisi dari hasil pemilihan umum tersebut;
2. Bahwa Dari beberapa kriteria umum tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa konsep wilayah sebenarnya semata-mata untuk membingkai jumlah atau besaran penduduk WNI yang berhak mengikuti Pemilu. Dengan demikian, konsep wilayah dalam pembentukan Dapil harus dimaknai fleksibel dalam arti wilayah dimaksud adalah wilayah imajiner, yaitu cukup apabila dapat dibayangkan bahwa dalam suatu wilayah imajiner tersebut telah terkumpul atau setidaknya dapat dikumpulkan sejumlah pemilih yang memenuhi syarat mengenai harga/nilai dan jumlah kursi wakil rakyat yang hendak diperebutkan;
3. Bahwa sebagai sebuah konsep imajiner, maka wilayah daerah pemilihan dapat berupa wilayah yang secara *de facto* serta secara *de jure* menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), namun dapat juga berada di wilayah yang di luar wilayah NKRI. Dengan kata lain, wilayah Dapil tidak harus dibatasi oleh wilayah administratif yang berada dalam bingkai penguasaan NKRI;
4. Bahwa dalam konteks hak dan kewajiban, WNI yang berada di luar negeri berhak untuk menggunakan hak pilihnya, sementara negara memiliki kewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mendukung penggunaan hak pilih dimaksud. Dapat dipahami pula bahwa adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki mengakibatkan pemerintah (negara) tidak menyediakan sarana dan prasarana pemungutan suara di semua wilayah domisili WNI di luar negeri, apalagi jumlah WNI di wilayah-wilayah tertentu di luar negeri relatif sedikit. Namun demikian, hak pilih WNI di luar negeri yang di wilayah tinggalnya tidak diselenggarakan pemungutan suara, masih tetap dilindungi dengan diperbolehkannya WNI bersangkutan menggunakan hak pilih di wilayah lain yang menyelenggarakan pemungutan suara;
5. Adapun terhadap konsep pembentukan Dapil yang mengakomodasi Dapil luar negeri maupun konsep pembentukan Dapil yang tidak mengakomodasi Dapil luar negeri, Mahkamah mengungkapkan bahwa kedua konsep dimaksud adalah kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Secara konseptual keduanya telah mengakui dan menampung suara para pemilih baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Perbedaan kedua konsep tersebut adalah pada status wakil rakyat yang terpilih, yaitu apakah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang mewakili kepentingan rakyat Dapil dalam negeri, seperti yang diterapkan dalam Undang-Undang *a quo*, ataukah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang memang secara khusus mewakili kepentingan para pemilih luar negeri.
6. Pada prinsipnya semua golongan dan kepentingan dalam masyarakat harus diwakili dalam lembaga perwakilan, begitu pula dengan para Pemohon yang secara relatif dapat dikelompokkan sebagai warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, namun mewakili semua warga negara (dalam konteks mengartikulasikan kepentingannya) dalam

sebuah sistem perwakilan tentu tidak dapat dilaksanakan dengan derajat keterwakilan penuh (100%) mengingat kepentingan yang harus diwakili sangat banyak/beragam, sementara jumlah wakil rakyat harus dibatasi. Pembatasan jumlah wakil rakyat ini justru demi efisiensi dan efektivitas pencapaian hasil dari artikulasi kepentingan rakyat itu sendiri;

7. Penentuan Dapil pada dasarnya adalah gabungan antara pertimbangan wilayah geografis tertentu dengan keberadaan warga negara-pemilih, menurut Mahkamah keberadaan kedua hal tersebut harus menjadi pertimbangan pertama dalam menentukan apakah suatu Dapil tertentu dapat dibentuk atau tidak. UUD 1945 tidak mengatur kombinasi suatu luasan wilayah tertentu dengan sifat dan jumlah penduduk ditetapkan sebagai Dapil. Artinya, UUD 1945 tidak pernah melarang ataupun mewajibkan dibentuknya Dapil tertentu, termasuk di dalamnya Dapil luar negeri. Hal demikian memberikan kebebasan kepada pembentuk Undang-Undang untuk membentuk atau tidak membentuk Dapil tertentu, selama mematuhi batasan-batasan lain dalam UUD 1945, meskipun tidak secara langsung mengatur mengenai pembentukan Dapil. Oleh karenanya, dibentuknya Dapil luar negeri bukan hal yang bertentangan dengan UUD 1945, dan karenanya terbuka kemungkinan untuk dibentuk. Demikian pula tidak dibentuknya Dapil luar negeri dalam Undang-Undang yang dimohonkan pengujian juga bukan merupakan pelanggaran terhadap UUD 1945;
8. Berkenaan dengan argumen bahwa para pemilih di luar negeri memiliki kepentingan yang berbeda dengan para pemilih di Dapil II DKI Jakarta sehingga diperlukan Dapil luar negeri, menurut Mahkamah, argumen dimaksud tidak cukup memberikan keyakinan bagi Mahkamah untuk mengabulkan permohonan para Pemohon. Karena seandainya alur argumen para Pemohon diikuti, hal demikian tidak menuntaskan permasalahan mendasar yang didalilkan para Pemohon. Jumlah WNI di luar negeri memang relatif banyak, namun dengan distribusi atau persebaran yang luas, keadaan demikian memunculkan pertanyaan lebih lanjut, yaitu apakah secara geografis persebaran WNI (dan kepentingan masing-masing) yang demikian dapat diselesaikan dengan pembentukan satu atau beberapa Dapil luar negeri;
9. Seandainya pun aspirasi, masalah, atau kepentingan para Pemohon dan/atau WNI yang tinggal di luar negeri tidak dibahas atau tidak tersuarakan di DPR, menurut Mahkamah hal tersebut menunjukkan adanya kebuntuan komunikasi, dan bukan semata-mata diakibatkan oleh tidak adanya daerah pemilihan luar negeri. Perbaikan terhadap komunikasi (politik) dapat dilakukan dengan memperbaiki mekanisme komunikasi antara anggota DPR dan warga negara yang ada di luar negeri. Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 yang dimohonkan pengujian konstiusionalitasnya menurut Mahkamah bukan dalam konteks perbaikan komunikasi dan/atau artikulasi kepentingan politik dimaksud;

Bahwa berdasarkan pokok-pokok pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat pengujian konstiusionalitas pasal dan/atau ayat dalam UU 8/2012 yang dimohonkan oleh para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian, selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.