



**PUTUSAN**  
**Nomor 10/PUU-VI/2008**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

[1.2] **A. Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia**, beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6, Senayan, Jakarta Pusat 10270, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 3 April 2008, yang selanjutnya disebut sebagai **PEMOHON I (DPD)**;

**B. Perorangan Anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia** yang untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai **PEMOHON II (Para Anggota DPD)**, yang terdiri dari:

1. **Dra. Hj. Mediati Hafni Hanum, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-04, Daerah Pemilihan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
2. **Lundu Panjaitan, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota BA-7, Daerah Pemilihan Provinsi Sumatera Utara, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
3. **Dr. Mochtar Naim**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-12, Daerah Pemilihan Provinsi Sumatera Barat, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

4. **Drs. H. Soemardhi Thaher**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-13, Daerah Pemilihan Provinsi Riau, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
5. **Muhammad Nasir**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-19, Daerah Pemilihan Provinsi Jambi, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
6. **Ir. Ruslan**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-24, Daerah Pemilihan Provinsi Sumatera Selatan, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
7. **Muspani, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-27, Daerah Pemilihan Provinsi Bengkulu, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
8. **Hariyanti Syafrin, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-30, Daerah Pemilihan Provinsi Lampung, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
9. **Fajar Fairy S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-35, Daerah Pemilihan Provinsi Bangka Belitung, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
10. **Benny Horas Panjaitan**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-39, Daerah Pemilihan Provinsi Kepulauan Riau, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
11. **Biem Triani Benjamin**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-43, Daerah Pemilihan Provinsi DKI Jakarta, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
12. **KH. Sofyan Yahya M.A.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-48, Daerah Pemilihan Provinsi Jawa Barat,

yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

13. **Drs. Sudharto, M.A.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-51, Daerah Pemilihan Provinsi Jawa Tengah, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 3 April 2008;
14. **Drs. Ali Warsito**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-54, Daerah Pemilihan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
15. **KH. A. Mujib Imron S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-58, Daerah Pemilihan Provinsi Jawa Timur, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
16. **R. Renny Pudjiati**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota BA-64, Daerah Pemilihan Provinsi Banten, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
17. **I Wayan Sudirta, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-65, Daerah Pemilihan Provinsi Bali, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
18. **H. Lalu Abd. Muhyi Abidin, S.Ag.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-72, Daerah Pemilihan Provinsi Nusa Tenggara Barat, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
19. **Joseph Bona Manggo**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-75, Daerah Pemilihan Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
20. **Sri Kadarwati**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-79, Daerah Pemilihan Provinsi Kalimantan Barat, yang

beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;

21. **Prof. KMA. M. Usop, M.A.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-82, Daerah Pemilihan Provinsi Kalimantan Tengah, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
22. **Drs. H. Muhamad Ramli**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-88, Daerah Pemilihan Provinsi Kalimantan Selatan, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
23. **Drs. Nursyamsa Hadis**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-89, Daerah Pemilihan Provinsi Kalimantan Timur, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
24. **Marhany Victor Poly Pua**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-93, Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Utara, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
25. **Drs. Roger Tobigo**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-98, Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Tengah, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
26. **Ir. Abdul Aziz Qahar M.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-102, Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Selatan, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
27. **Drs. Pariama Mbyo, S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota BA-108, Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Tenggara, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;
28. **Prof. Dr. H. Nani Tuloli**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-110, Daerah Pemilihan Provinsi Gorontalo,

yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

29. **Midin B. L., S.H.**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-115, Daerah Pemilihan Provinsi Maluku, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

30. **Ishak Pamumbu Lambe**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-103, Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Selatan, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

31. **Anthony Charles Sunarjo**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-117, Daerah Pemilihan Provinsi Maluku Utara, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

32. **Tonny Tesar**, anggota Dewan Perwakilan Daerah a, Nomor Anggota B-126, Daerah Pemilihan Provinsi Papua, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

33. **Drs. Wahidin Ismail**, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Nomor Anggota B-124, Daerah Pemilihan Provinsi Papua Barat, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 6 Jakarta, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 4 April 2008;

**C. Perorangan warga negara Indonesia yang memiliki perhatian besar terhadap Pemilihan Umum, parlemen Indonesia, dan penyaluran aspirasi daerah**, yang untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai **PEMOHON III**, yang terdiri dari:

1. **Hadar Nafis Gumay**, Direktur Eksekutif **Yayasan Pusat Reformasi Pemilu [Centre for Electoral Reform ("CETRO")]**, yang beralamat di Jalan Hang Jebat VIII Nomor 1 Jakarta 12120, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 21 April 2008;

2. **Dr. Saafroedin Bahar**, Ketua Dewan Pakar **Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat**, yang beralamat di Jalan Diponegoro Nomor 39 Pekanbaru, Riau, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 21 April 2008;

3. **Sulastio**, Ketua Umum **Indonesian Parliamentary Center ("IPC")**, yang beralamat di Jalan Teuku Cik Di Tiro Nomor 37 A Pav, Jakarta 10310, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 21 April 2008;
4. **Sebastianus KM Salang**, Koordinator **Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia ("FORMAPPI")**, yang beralamat di Jalan Matraman Raya Nomor 32-B, Jakarta Timur, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 21 April 2008;

**D. Perorangan yang tinggal di provinsi tertentu** yang untuk selanjutnya secara bersama-sama disebut sebagai **PEMOHON IV (Warga Daerah)**, yang terdiri dari:

1. **Hariyono S.P.**, yang beralamat di Jalan Radial Nomor 1321, RT 020/006 Desa/Kelurahan 24 Ilir Kecamatan Bukit Kecil Kota Palembang Provinsi Sumatera Selatan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
2. **Drs. Welky Karauwan M.Si.**, yang beralamat di Kelurahan Walian Lingkungan X, Desa Walian, Kecamatan Tomohon Selatan, Kota Tomohon, Provinsi Sulawesi Utara, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
3. **Hartono**, yang beralamat di Jalan Kamboja RT/RW 03/IV, Kampung Mariyai, Distrik Aimas, Kabupaten Sorong Provinsi Papua Barat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
4. **Ahmad Wali S.H.**, yang beralamat di Jalan Uram Nomor 34 Perumnas Kelurahan/Desa TL. Rimbo Lama Kecamatan Curup Kabupaten Rejang Lebong, Provinsi Bengkulu berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
5. **TB. A. Oman Jahid Sulman, SC.**, yang beralamat di Jalan KH. TB. A. Khatib Nomor 45 RT/RW 04/05 Kelurahan/Desa Cipare Kecamatan Serang, Provinsi Banten, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
6. **Abdul Salim Ali Siregar**, yang beralamat di Jalan WR. Supratman Nomor 046 RT/RW 008/001 Kelurahan Kandang Limun Kecamatan Muara Bangkahulu Kota Bengkulu Provinsi

Bengkulu, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;

7. **Musriadi**, yang beralamat di Jalan Merdeka Nomor 19 Desa/Kelurahan Lancang Garam Kecamatan Banda Sakti Kota Lhokseumawe Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
8. **Zulfikar**, yang beralamat di Lingkungan Rukun Desa/Kelurahan Blang Asan Kecamatan Kota Sigli Kabupaten Pidie Provinsi Nangroe Aceh Darussalam, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
9. **Karno Miko Sergye Rumondor**, yang beralamat di Kelurahan Kairagi Dua Lingkungan VIII RW 008 Kecamatan Mapanget Kota Manado Provinsi Sulawesi Utara, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
10. **Marhendi WH.**, yang beralamat di Desa Kota Lekat, Kecamatan Kerkap, Kabupaten Bengkulu Utara Provinsi Bengkulu, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
11. **Fauzan Azima SH.**, yang beralamat di Jalan Batin Tikal Nomor 23 RT/RW 003/III Desa/Kelurahan Karya Makmur Kecamatan Pemali Kabupaten Bangka Provinsi Kepulauan Bangka Belitung, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
12. **H.A. Syafei**, yang beralamat di Jalan Gatot Subroto Nomor 3 RT/RW 04/05 Kelurahan Karang Mekar Kecamatan Cimahi Tengah, Kota Cimahi Provinsi Jawa Barat berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;
13. **Natanael Mok**, yang beralamat di Desa Yayasan Kecamatan Morotai Selatan, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tertanggal 2 April 2008;

Pemohon I sampai dengan Pemohon IV berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 2 April 2008, 3 April 2008, 4 April 2008, dan 21 April 2008 selanjutnya memberi kuasa kepada 1) Dr. Todung Mulya Lubis, S.H., LL.M., 2) Trimoelja D. Soerjadi, S.H., 3) Dr. Maqdir Ismail, S.H., LL.M., 4) Bambang Widjojanto, S.H., M.H., 5) Alexander Lay, S.H., LL.M., 6) B. Cyndy Panjaitan, S.H. yang bertindak untuk dan atas nama Pemohon I sampai dengan

Pemohon IV, berdomisili di Lubis, Santosa & Maulana Law Offices, beralamat di Mayapada Tower, Lantai 5, Jalan Jenderal Sudirman Kav. 28, Jakarta 12920; Selanjutnya disebut sebagai ----- **para Pemohon**;

- [1.3] Telah membaca permohonan dari para Pemohon;  
 Telah mendengar keterangan dari para Pemohon;  
 Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Pemerintah;  
 Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis dari Dewan Perwakilan Rakyat;  
 Telah memeriksa bukti-bukti;  
 Telah mendengar dan membaca keterangan tertulis para ahli dari para Pemohon dan Pemerintah;  
 Telah membaca kesimpulan tertulis dari para Pemohon dan Pemerintah;

## 2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 10 April 2008 yang diterima dan terdaftar di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 10 April 2008, dengan registrasi Perkara Nomor 10/PUU-VI/2008, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 25 April 2008, mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

### A. KONTEKS KEPENTINGAN DAERAH DALAM PERMOHONAN PENGUJIAN UU PEMILU

*Jong java, jong ambon, jong celebes, jong sumatra* telah berikrar "satu nusa, satu bangsa, satu bahasa" pada tanggal 28 Oktober 1928 untuk mewujudkan Indonesia. Konstitusi pertama Indonesia sebagai kontrak sosial berbangsa dan bernegara yang dibuat oleh BPUPKI/PPKI yang dirumuskan oleh para tokoh-tokoh daerah telah menjustifikasi lahirnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Rakyat** yang hidup **di berbagai daerahlah yang sejatinya membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia**, dan sekaligus menegaskan muara dari tujuan negara seperti tersebut di dalam pembukaan UUD 1945. Alinea keempat pembukaan UUD 1945 antara lain berbunyi: "... untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi **segenap bangsa** Indonesia dan

seluruh tumpah darah Indonesia ...” dan “... maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang **berkedaulatan rakyat** ...”. Muara itu ditujukan untuk kepentingan dan kehidupan seluruh rakyat, bukan sekadar klusterisasi kekuatan politik tertentu yang memanfaatkan pranata politik untuk kepentingan kekuasaan belaka.

Namun tidaklah dapat dipungkiri fakta yang terjadi hingga saat ini bukanlah perilaku baru dalam sistem budaya politik kita sepanjang tiga dekade lebih rezim Orde Baru berkuasa bahwa negara telah dikelola secara terpusat dan mengingkari *spirit* pendirian Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan inilah salah satu faktor yang secara jelas telah mendorong lahirnya Reformasi.

Muhammad Yamin dalam penyusunan Undang Undang Dasar 1945 telah secara tegas menyatakan:

“...permusyawaratan rakyat adalah wujud kedaulatan rakyat yang sempurna atau sambungan yang paling tinggi dari kedaulatan rakyat yang syaratnya terdiri dari wakil langsung daripada rakyat dan wakil daerah. Wakil daerah ini menjadi sangat perlu oleh karena tanah Indonesia tentu akan terdiri atas beberapa daerah dan wakil-wakilnya tidak menurut banyaknya penduduk dalam daerah saja, melainkan dengan melihat keadaan daerah, maka diadakanlah wakil untuk mewakili daerah dalam permusyawaratan itu...”; “Jadi, dengan segala kesederhanaan saya berkeyakinan bahwa *constitutie* Indonesia hanya dapat disusun kalau didasarkan atas negara kesatuan, dengan mewujudkan syarat-syarat **untuk mementingkan daerah**, pembagian kekuasaan dipusat antar badan-badan pusat sendiri dan pembagian kekuasaan rakyat antar badan pusat dan badan daerah, barulah diatur dengan keadilan dan kebijaksanaan....”

(Muhammad Yamin, 1959, Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid I, J Prapantja hal 233)

Reformasi merespons kesemuanya dengan melahirkan UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan undang-undang bidang politik lainnya serta UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian berujung pada perubahan konstitusi. Substansi otonomi daerah diletakkan dalam derajat dan level tertinggi dalam sistem bernegara hukum Indonesia. Perubahan Kedua UUD 1945 telah menegaskan tentang eksistensi pengelolaan daerah secara otonom sehingga seyogianya tidak lagi dapat dikembalikan lagi secara sentralistik oleh pemerintah pusat. Semangat reformasi dengan mempertegas sikap afirmatif terhadap daerah ini masih terus terpelihara sebagai dasar lahirnya UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Konstitusi memastikan hubungan pusat dan daerah dalam prinsip dan perspektif otonomi. Daerah diberi keleluasaan gerak, mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dalam sistem negara kesatuan. Secara normatif, Konstitusi menjustificasinya melalui BAB VI PEMERINTAHAN DAERAH, Perubahan Kedua UUD 1945, dalam Pasal 18, 18A, dan 18B.

Salah satu konsekuensi Perubahan Kedua UUD 1945 ialah penegasan bahwa kekuasaan politik pusat yang bersifat sentralistik berdasarkan kesepakatan politik Presiden dan DPR belaka telah "gagal" memajukan martabat daerah. Itu sebabnya, konstitusi menegaskan otonomi menjadi sebuah keniscayaan. Desentralisasi tidak dapat lagi diubah menjadi sentralisasi semata-mata dengan kesepakatan politik Presiden dan DPR melalui instrumen hukum bernama undang-undang karena konstitusi meniscayakan daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip otonomi dan tugas pembantuan.

Institusi pemerintahan daerah yang dahulu tidak jelas dan tidak disebutkan secara eksplisit di dalam konstitusi, seperti Gubernur, Bupati/Walikota, DPRD provinsi/kabupaten/kota kini menjadi kuat dan berindikasi sama dengan institusi lembaga negara. Daerah dapat mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri melalui instrumen hukum yang bernama Peraturan Daerah yang kemudian dapat dijabarkan sebagai Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota. Pendeknya, konstitusi telah memberikan dan menjustificasi kewenangan pada daerah untuk melakukan penguatan otonomi agar daerah dapat mengakselerasi seluruh daya daerah guna meningkatkan martabat daerah dan mengejar ketertinggalan.

Di sisi lain, persoalan kekuasaan pembentukan undang-undang nyaris secara normatif-praktis tidak melibatkan representasi dan kepentingan daerah secara signifikan dan determinatif. Desain politik legislasi masih dimonopoli oleh representasi partai politik yang 'teologi' kehadirannya tidak ditujukan untuk mewakili kepentingan daerah. Kekuasaan pembentukan undang-undang ada pada DPR dan disetujui bersama dengan Presiden (Pasal 20 Perubahan Pertama UUD 1945). Undang-undang yang demikian tidak serta merta mewakili kepentingan daerah dan bahkan acapkali tidak secara *genuine* berpihak pada kepentingan daerah.

Perlu diperhatikan bahwa undang-undang yang dibentuk oleh Presiden dan DPR tersebut, di masa lampau bukan saja telah menimbulkan rangkaian protes dari

daerah, tetapi juga telah menimbulkan rangkaian pemberontakan dan gerakan separatis. Pemberontakan telah terjadi di Aceh, Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Kalimantan, Maluku, Sulawesi Selatan, Sulawesi Utara, dan Papua. Pemberontakan daerah ini berlanjut menjadi gerakan separatis di Aceh, Maluku, dan Papua. Pemberontakan dan gerakan separatis di Aceh dan Papua berhasil mencapai sebagian besar tuntutannya dalam format *otonomi khusus*.

Oleh karena itu, adalah merupakan suatu *conditio sine qua non* bagi keutuhan bangsa dan Negara, agar Dewan Perwakilan Daerah terdiri dari anggota-anggota yang sepenuhnya merupakan representasi daerah secara lahir dan bathin, bukan saja untuk benar-benar terwakilinya aspirasi dan kepentingan daerah di tingkat nasional, tetapi juga untuk mencegah secara mendasar kemungkinan timbulnya protes daerah dan atau bibit-bibit pemberontakan di masa datang sebagai akibat kesalahan dalam proses pembentukan undang-undang.

Jika hal ini diabaikan, protes dan pemberontakan di tingkat daerah ini masih mungkin terjadi dalam kurun pasca Reformasi, seperti tercantum dalam sikap utusan masyarakat hukum adat dalam kongresnya di Jakarta pada tahun 1999—dan masih dianut sampai sekarang—yang berbunyi, “Jika Negara tidak mengakui kami, kami tidak akan mengakui Negara”. Seperti kita ketahui, sampai sekarang ini masih belum ada Rancangan Undang-Undang tentang Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat, walau sudah direncanakan beberapa tahun yang lalu oleh Badan Legislasi DPR. Salah satu kemungkinan penyebabnya adalah demikian kecilnya perhatian DPR terhadap masalah ini, salah satu sebabnya karena seluruh anggota DPR adalah anggota partai politik yang tidak berakar di daerah tetapi di dalam partai.

Pasal 22E Perubahan Ketiga UUD 1945 menegaskan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Artinya, otomatis dominasi kepentingan partai politik akan mewarnai proses legislasi di bidang otonomi daerah.

Hal ini akan berpotensi besar menjadi bias, karena ketiadaan representasi daerah guna menentukan atau secara bersama-sama memegang kekuasaan pembentukan undang-undang tersebut. Hal ini dapat dilihat pada pembentukan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 2007: ada banyak norma yang dapat mencabut substansi yang esensial bagi

otonomi daerah yang diatur dalam UUD 1945. Pada konteks tersebut, faktor utamanya dapat berupa tidak adanya peran daerah yang signifikan dan determinatif dalam pembentukan undang-undang tersebut.

Selain itu, juga dapat terjadi bias ketika dominasi pembentukan kebijakan pusat melalui undang-undang hanya berada dalam tangan kekuatan Parpol saja yang secara prinsipil, menurut teori-teori ilmu politik, basis ideologi kepentingannya sangatlah berbeda. Perubahan Ketiga UUD 1945 telah melahirkan organ negara yang mewakili kepentingan daerah, yakni dengan adanya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) pada BAB VIIA Perubahan Ketiga UUD 1945. Di Perubahan Ketiga UUD 1945 jelas disebutkan bahwa anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945] dan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan [Pasal 22E ayat (4) UUD 1945].

DPD adalah institusi negara yang menjadi organ utama penyambung lidah otonomi daerah dalam pembentukan undang-undang yang ditujukan untuk mengimbangi kepentingan politik hukum partai politik dalam mendesain berbagai hal mengenai otonomi daerah. Itu sebabnya, anggota DPD tidak ditentukan harus masuk melalui pintu parpol seperti DPR dan Presiden, tetapi berasal dari perseorangan daerah guna mewakili 'ideologi' serta kepentingan daerah.

Inilah mungkin yang disadari oleh para anggota DPR dahulu, sehingga tangan DPD yang diharapkan memainkan penyeimbangan kekuasaan pembentukan undang-undang, secara sengaja tidak didesain sempurna sehingga lahirlah DPD dengan kewenangan legislasi yang sangat terbatas; dan dalam praktik, melalui berbagai UU, peran legislasi DPD kian dan kian diperlemah. DPD dibuat tidak sebagai organ negara konstitusional yang selayaknya memiliki kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Fakta seperti ini secara perlahan akan menghilangkan esensi otonomi seperti yang ditegaskan oleh konstitusi Indonesia hasil Perubahan Kedua. Kerugian konstitusional itu sebenarnya ada pada organ negara di daerah dalam menjalankan otonomi daerah, karena Perubahan Kedua UUD 1945 yang lahir lebih awal itu telah memberikan ruang seluas-luasnya bagi otonomi daerah, namun tidak ditindaklanjuti dengan menghadirkan organ negara yang bisa mendukung perwujudan dan optimalisasi amanat Perubahan Kedua UUD 1945 tersebut, yaitu

**otonomi seluas-seluasnya dan kepentingan daerah lainnya, dalam produk legislasi.** Hal ini jelas mengganggu kewenangan konstitusional daerah. Dengan konstruksi kewenangan DPD yang sedemikian maka pihak yang menderita kerugian riil adalah otonomi daerah itu sendiri *cq* keseluruhan rakyat di daerah, karena rakyat telah menjalankan hak konstitusionalnya dengan memilih wakil daerahnya, namun wakil daerahnya tersebut tidak memiliki kekuasaan untuk memperjuangkan kepentingan secara maksimal.

Kerugian konstitusional daerah akan kian menguat dengan diundangkannya UU Pemilu baru yang disetujui oleh DPR dan Presiden guna merevisi UU Pemilu 2003. Politik hukum UU Nomor 12 Tahun 2003 yang menginginkan bahwa tidak boleh pengurus partai politik yang kepengurusannya di bawah 4 tahun dapat mengisi jabatan DPD diingkari di UU Pemilu baru ini. Syarat domisili jadi calon pun ditiadakan sehingga siapa pun dan dari mana pun seseorang, ia dapat menjadi calon anggota DPD. Dengan konfigurasi demikian, semakin lemahlah jaminan adanya sikap afirmatif terhadap daerah dan kekhawatiran akan rentannya pengambilan keputusan ataupun rentannya legislasi terhadap intervensi kepentingan politik tertentu semakin nyata terbukti.

Konstitusi yang telah membedakan secara tegas kamar DPR dan DPD telah diingkari ketika terjadi penetrasi Parpol yang dapat dengan leluasa masuk ke dalam sistem perwakilan daerah sehingga menjadi semakin sulit untuk membedakan secara materiil antara wakil daerah dan wakil parpol. Di masa mendatang dapat terjadi, seseorang yang tidak mengenal kebutuhan dan kepentingan daerah provinsi tertentu karena tidak pernah berdomisili di wilayah tersebut menjadi wakil dari provinsi tersebut hanya karena kekuatan mesin politik parpol. Pada titik inilah, daerah dan otonomi akan kehilangan makna substantifnya karena ia telah diinfiltrasi dan dikooptasi secara sistematis dan paripurna oleh rezim Parpol dengan sistem sentralistiknya.

## **B. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN *LEGAL STANDING* PARA PEMOHON**

### **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Para Pemohon memohon agar Mahkamah Konstitusi ("**MK**") melakukan pengujian terhadap Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“UU Pemilu”) (*vide* Bukti P-1).

2. Sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (“UU MK”), salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah melakukan pengujian (*judicial review*) undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”).

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain menyatakan:

”Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, .....

Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU MK antara lain menyatakan:

Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk:

- a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ....
3. 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 karenanya 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.
  4. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan memutus permohonan pengujian undang-undang ini.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

5. 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.*

6. Selanjutnya Penjelasan Pasal 51 ayat (1) menyatakan:

*Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK tidak mengatur mengenai kewenangan konstitusional, namun dengan menganalogikannya dengan definisi hak konstitusional maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan kewenangan konstitusional adalah kewenangan yang diatur dalam UUD 1945.

7. Berdasarkan ketentuan di atas, maka terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah para Pemohon memiliki *legal standing* dalam perkara Pengujian Undang-Undang. Syarat pertama adalah kualifikasi untuk bertindak sebagai pemohon sebagaimana diuraikan dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, dan syarat kedua adalah hak dan/atau kewenangan konstitusional pemohon tersebut dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang.
8. Untuk selanjutnya pembahasan secara terperinci mengenai *legal standing* masing-masing Pemohon akan diuraikan pada bagian di bawah ini.

#### **(a) Legal Standing Pemohon I**

9. Pemohon I adalah Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (“**DPD**”) yang merupakan “lembaga negara” sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK. Oleh karena itu, Pemohon I (DPD) memiliki kualifikasi sebagai Pemohon pengujian undang-undang.
10. Pemohon I (DPD) memiliki kewenangan konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Dengan diberlakukannya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, kewenangan konstitusional Pemohon I yang diatur dalam pasal-pasal tersebut dirugikan atau setidaknya mengalami kerugian yang bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005), karena dengan diberlakukannya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu pelaksanaan kewenangan konstitusional lembaga negara DPD yang diberikan oleh pasal-pasal ini dapat terhambat atau bahkan tidak dapat terlaksana.

11. Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 menyatakan:
- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
  - (2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
  - (3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
12. Sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kewenangan konstitusional DPD di bidang legislasi, anggaran, pertimbangan dan pengawasan selalu dikaitkan dengan kepentingan dan aspirasi daerah. Secara singkat dapat dikatakan bahwa UUD 1945 memberikan kewenangan konstitusional kepada DPD untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat pusat.
13. Kewenangan konstitusional inilah yang berpotensi untuk dirugikan dengan diberlakukannya UU Pemilu, terutama Pasal 12 dan Pasal 67, karena dalam pasal-pasal tersebut tidak terdapat persyaratan bahwa calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan ("**Ketiadaan Syarat Domisili**") serta tidak terdapat persyaratan bahwa calon anggota DPD bukan anggota partai politik ("**Ketiadaan Syarat Non-Parpol**") sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.
14. Ketiadaan syarat domisili, sebagaimana diamanatkan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, menyebabkan pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi dapat

diikuti dan dimenangkan oleh calon dari provinsi lain yang tidak mengenal daerah tersebut. Anggota DPD yang demikian diragukan kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Hal ini jelas merugikan kewenangan konstitusional Pemohon I (DPD) karena anggota-anggota DPD yang tidak benar-benar memahami daerahnya masing-masing tidak akan berfungsi optimal dalam menunjang DPD sebagai lembaga dalam menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat pusat. Anggota DPD yang demikian tidak dapat dijamin keberpihakannya kepada daerah yang diwakilinya dalam pengambilan keputusan atau proses legislasi. Tidak pula dapat dijamin kecepatan dan kemudahan pengambilan keputusan terkait suatu daerah karena kurangnya pemahaman atau pengenalan atas daerah tersebut.

15. Ketiadaan Syarat Non-Parpol yang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 memungkinkan pemilihan anggota DPD diikuti dan dimenangkan oleh anggota atau pengurus partai politik ("**Parpol**"). Menurut penalaran yang wajar, anggota DPD yang berasal dari Parpol tentu akan lebih mengutamakan kepentingan atau *platform* Parpol daripada kepentingan daerah secara keseluruhan. Apalagi sebagian besar Parpol di Indonesia masih bersifat sentralistik di mana pengambilan keputusan masih tergantung pada pimpinan di tingkat pusat, bahkan dalam hal tertentu di tangan satu orang saja. Anggota DPD yang berasal dari Parpol diragukan efektivitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Anggota DPD yang lebih mementingkan Parpol daripada aspirasi dan kepentingan daerah jelas akan sangat merugikan kewenangan konstitusional DPD yang diberikan oleh UUD 1945 (Pasal 22D).
16. Uraian di atas menunjukkan bahwa Pemohon I (DPD) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang ini.

#### **(b) Legal Standing PEMOHON II**

17. Pemohon II adalah para anggota DPD yang merupakan "perorangan (kelompok orang) warga negara Indonesia" sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan penjelasannya. Oleh karena itu Pemohon II (para

anggota DPD) memiliki kualifikasi sebagai Pemohon pengujian undang-undang.

18. Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 menyatakan:

*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

Secara implisit, Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 memberikan hak konstitusional kepada warga negara Indonesia yang berdomisili di provinsi tertentu untuk dipilih menjadi anggota DPD dari provinsi yang bersangkutan. Jadi hak konstitusional yang dijamin oleh Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 adalah hak warga negara untuk dipilih sebagai anggota DPD dari provinsi tempat ia berdomisili.

19. Oleh UU Pemilu hak konstitusional tersebut diabaikan. Pasal 12 UU Pemilu yang mengatur tentang persyaratan untuk menjadi bakal calon anggota DPD tidak mensyaratkan bahwa bakal calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi tempat bakal calon tersebut mencalonkan diri. Syarat domisili tersebut juga tidak diatur dalam Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur tentang kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD.
20. Ketiadaan syarat domisili dalam UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) telah menyebabkan pemilihan anggota DPD suatu provinsi dapat diikuti oleh orang-orang yang tidak berasal dari provinsi yang bersangkutan. Hal ini jelas merugikan hak konstitusional Pemohon II yang berdomisili di daerah yang bersangkutan untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD.
21. Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menyatakan:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 memberikan hak konstitusional kepada warga negara Indonesia yang bukan anggota atau pengurus partai politik untuk dipilih menjadi anggota DPD.

22. Dengan diberlakukannya UU Pemilu, hak konstitusional sebagaimana dimaksud di atas diingkari. Pasal 12 UU Pemilu yang mengatur tentang persyaratan untuk menjadi bakal calon anggota DPD tidak memberikan batasan terhadap anggota atau pengurus partai politik untuk menjadi calon

anggota DPD. Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur tentang kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD juga tidak mengaturnya lebih lanjut.

23. Ketiadaan syarat non parpol dalam UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) jelas berpotensi menimbulkan kerugian terhadap hak konstitusional Pemohon II sebagai warga negara yang dilindungi oleh Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Ketiadaan syarat non Parpol membuka kemungkinan calon dari Parpol untuk berkompetisi dengan calon perseorangan dalam pemilihan anggota DPD. Persaingan ini akan berlangsung secara tidak adil karena calon yang berasal dari Parpol ditopang oleh organisasi Parpol yang sudah terbentuk hingga tingkat kecamatan, bahkan di desa-desa. Sementara calon perseorangan hanya mengandalkan jaringan personal. Persaingan yang tidak adil tersebut jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, sebagaimana diuraikan di bawah ini.

24. Selain hak-hak konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, Pemohon II memiliki hak-hak konstitusional yang dilindungi oleh Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) sebagai berikut:

Pasal 22E ayat (1):

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

Pasal 28D ayat (1):

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

25. Ketiadaan syarat domisili dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu menyebabkan hak-hak konstitusional PEMOHON II atas kepastian hukum yang adil dan Pemilihan Umum ("**Pemilu**") yang adil dirugikan. Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 telah mengatur secara adil bahwa:

*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*

Bagaimana mungkin Pemilu dapat dikatakan adil apabila calon anggota DPD yang akan mewakili suatu provinsi dapat berasal dari provinsi lain? Jadi, terdapat kemungkinan bahwa secara substansial suatu provinsi tidak terwakili dalam lembaga DPD karena anggota DPD yang terpilih berasal dari provinsi lain.

26. Seluruh uraian di atas menunjukkan bahwa Pemohon II (para anggota DPD) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang ini.

**(c) Legal Standing PEMOHON III**

27. PEMOHON III adalah “perorangan warga negara Indonesia”, sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan penjelasannya. Oleh karena itu, PEMOHON III memiliki kualifikasi sebagai Pemohon pengujian undang-undang.
28. PEMOHON III adalah orang-orang yang selama ini dikenal luas sangat aktif dalam dan *concerned* dengan isu-isu yang terkait dengan Pemilu, kinerja parlemen, kualitas representasi publik dalam parlemen, dan penyaluran aspirasi daerah.
29. PEMOHON III Nomor 1 adalah Direktur Eksekutif **CETRO**, sebuah lembaga swadaya masyarakat nirlaba yang maksud dan tujuannya antara lain menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dalam rangka mewujudkan cita-cita masyarakat madani yang berkeadilan sosial, menyebarkan nilai-nilai demokrasi di Indonesia melalui Pemilu yang berkedaulatan rakyat agar dapat mendorong terciptanya perubahan di berbagai bidang, dan mengupayakan pemberdayaan masyarakat agar mempunyai pengetahuan dan wawasan mengenai pentingnya Pemilu. Oleh karena itu, Pemohon III Nomor 1 adalah perorangan warga negara Indonesia yang memiliki aktivitas yang tinggi dalam hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu sehingga Pemohon III Nomor 1 adalah perorangan warga negara Indonesia yang berkepentingan terhadap upaya pembaharuan Pemilu (*electoral reform*) demi terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang berkedaulatan rakyat.
30. PEMOHON III Nomor 2 adalah Ketua Dewan Pakar **Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat**, sebuah organisasi yang melakukan advokasi untuk penyaluran aspirasi dan perlindungan hak-hak masyarakat hukum adat—sebagai bagian dari masyarakat daerah—yang dilindungi oleh Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I

ayat (3) UUD 1945. Oleh karena itu, Pemohon III Nomor 2 adalah perorangan warga negara Indonesia yang memiliki aktivitas yang tinggi dalam hal-hal yang berkaitan dengan penyaluran aspirasi masyarakat hukum adat—sebagai bagian dari aspirasi masyarakat daerah—sehingga Pemohon III Nomor 2 adalah perorangan warga negara Indonesia yang berkepentingan terhadap penyaluran aspirasi masyarakat hukum adat sebagai bagian dari aspirasi masyarakat daerah melalui terpilihnya wakil-wakil daerah yang tepat di DPD RI agar aspirasi dan hak-hak masyarakat hukum adat yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 terlindungi.

31. PEMOHON III Nomor 3 adalah Ketua Umum **IPC**, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang maksud dan tujuannya adalah memfokuskan diri pada kajian mengenai parlemen dan membantu parlemen dalam rangka memperkuat posisi dan peran kelembagaan; dan mewujudkan parlemen yang mampu merepresentasikan kepentingan publik, sehingga dapat meningkatkan kualitas produk legislasi serta dapat mengembangkan kemampuan pengawasan terhadap pemerintah dalam implementasi kebijakan dan penggunaan anggaran. Oleh karena itu, Pemohon III Nomor 3 adalah perorangan warga negara Indonesia yang memiliki aktivitas yang tinggi dalam hal-hal yang berkaitan dengan Pemilu sehingga Pemohon III Nomor 3 adalah perorangan warga negara Indonesia yang berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang mampu merepresentasikan kepentingan publik dengan baik.
32. Pemohon III Nomor 4 adalah Koordinator **FORMAPPI**, sebuah lembaga swadaya masyarakat yang bertujuan mendorong terbangunnya parlemen yang fungsional, efektif serta transparan untuk penyelenggaraan demokrasi di Indonesia; mengembangkan kepedulian masyarakat atas perlu dan pentingnya memiliki parlemen yang fungsional bagi penyelenggaraan demokrasi; serta mendorong parlemen senantiasa mau dan mampu memperbaharui diri sehingga fungsional bagi penyelenggaraan demokrasi. Oleh karena itu, Pemohon III Nomor 4 adalah perorangan warga negara Indonesia yang memiliki aktivitas yang tinggi dalam hal-hal yang berkaitan dengan peningkatan kualitas parlemen Indonesia, sedangkan parlemen

Indonesia dihasilkan oleh Pemilu, sehingga Pemohon III Nomor 4 adalah perorangan warga negara Indonesia yang berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang fungsional dan efektif.

33. Seluruh uraian di atas menunjukkan bahwa Pemohon III memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang ini.

#### **(d) Legal Standing PEMOHON IV**

34. Pemohon IV (Warga Daerah) adalah “perorangan warga negara Indonesia”, sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan penjelasannya. Oleh karena itu, Pemohon IV (Warga Daerah) memiliki kualifikasi sebagai Pemohon pengujian undang-undang.
35. Sebagaimana halnya dengan Pemohon II (para anggota DPD), Pemohon IV (Warga Daerah) adalah warga negara Indonesia bukan anggota Parpol yang tinggal di daerah provinsinya masing-masing dan pemberlakuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu berpotensi merugikan hak-hak konstitusional Pemohon IV yang diatur dalam Pasal 22C ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (4) dan Pasal 28D ayat (1). Karena *legal standing* Pemohon IV dan Pemohon II bersumber dari hak konstitusional yang sama maka, sebagaimana Pemohon II (para anggota DPD), Pemohon IV (Warga Daerah) juga memiliki *legal standing* untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang ini.
36. Kerugian konstitusional Pemohon IV juga terjadi pada jaminan perolehan keberpihakan anggota DPD dari daerahnya sebagai akibat berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, karena tidak adanya pemahaman dan pengenalan daerahnya secara memadai sebab anggota DPD tersebut tidak berdomisili di daerahnya, dan juga karena anggota DPD yang merupakan anggota atau pengurus Parpol bisa lebih mengutamakan kepentingannya daripada aspirasi/kepentingan daerah yang diwakilinya.
37. Dengan demikian, dari uraian di atas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan

pengujian undang-undang ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK yang berbunyi: “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang”.

## C. ALASAN-ALASAN PENGAJUAN PERMOHONAN PENGUJIAN UU PEMILU

### I. PENGHILANGAN NORMA KONSTITUSI DALAM UU PEMILU

38. Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa:

*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

Pasal 22C ayat (1) mengandung norma konstitusi bahwa anggota DPD dipilih dari warga negara yang berdomisili di provinsinya masing-masing (syarat domisili).

39. Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menyatakan:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menyatakan:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*

Pasal 22E ayat (4) mengandung norma konstitusi bahwa anggota DPD dipilih dari perseorangan non-Parpol (syarat non-Parpol).

40. *Raison d’etre* di balik pembatasan berupa syarat non-Parpol adalah demi **netralitas** sang wakil daerah di DPD, sebagaimana *raison d’etre* pembatasan terhadap anggota TNI/Polri dan Pegawai Negeri Sipil (Pasal 12 huruf m UU Pemilu), misalnya, juga adalah demi **netralitas**.

41. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (“UU Pemilu 2003”), kedua norma konstitusi tersebut diatur lebih lanjut dalam Pasal 63 yang menyatakan (**Bukti P – 2**):

*Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:*

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Pasal 66 UU Pemilu 2003 lebih lanjut mengatur (**vide Bukti P-2**):

*Pengajuan calon anggota DPD dilakukan dengan ketentuan:*

- a. calon mendaftarkan diri kepada KPU melalui KPU Provinsi dengan menyebutkan provinsi yang diwakilinya;
- b. calon menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 63, dan Pasal 64 kepada KPU yang batas waktunya ditetapkan oleh KPU.

42. Bahkan dalam Naskah Akademik dan Draft Awal RUU Pemilu 2008 yang dipersiapkan oleh Pemerintah ("**Draft RUU Pemilu Versi Pemerintah**"), syarat domisili dan syarat non-Parpol (dalam arti pengurus Parpol) tersebut juga tetap dipertahankan (Pasal 13, huruf n dan huruf o). Bunyi Pasal 13 Draft Awal tersebut adalah (**Bukti P-3**):

Persyaratan kualifikasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (2) meliputi:

- a. Warga negara Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA, atau sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- h. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- i. sehat jasmani dan jiwa;
- j. terdaftar sebagai pemilih;
- k. bersedia bekerja sepenuh waktu;
- l. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, hakim pada badan peradilan, pegawai pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN dan/atau APBD;
- m. bersedia untuk tidak menduduki jabatan struktural pada lembaga pendidikan swasta, tidak berpraktek sebagai akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPD;

- n. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut terhitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;
  - o. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan pengajuan calon;
  - p. bersedia mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN dan/atau APBD apabila ditetapkan sebagai calon terpilih anggota DPD;
  - q. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan; dan
  - r. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan;
43. Namun setelah RUU Pemilu tersebut dibahas di DPR dan akhirnya diundangkan oleh Presiden menjadi UU Pemilu (UU Nomor 10 Tahun 2008) pada tanggal 31 Maret 2008, syarat domisili dan syarat non-Parpol dihilangkan keberadaannya. Pasal 12 UU Pemilu (**vide Bukti P-1**) berbunyi:
- Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):*
- a. *Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*
  - b. *bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
  - c. *bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
  - d. *cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
  - e. *berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;*
  - f. *setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
  - g. *tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
  - h. *sehat jasmani dan rohani;*
  - i. *terdaftar sebagai pemilih;*
  - j. *bersedia bekerja penuh waktu;*
  - k. *mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;*
  - l. *bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;*

- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
  - n. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
  - o. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan
  - p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.
44. Norma konstitusi yang mengatur tentang syarat domisili dan syarat non-Parpol juga tidak terlihat dalam Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur mengenai Tata Cara Pendaftaran Bakal Calon Anggota DPD (**vide Bukti P-1**):
- (1) *Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU Provinsi.*
  - (2) *Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan:*
    - a. *kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;*
    - b. *bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;*
    - c. *surat keterangan tidak tersangkut perkara pidana dari Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat;*
    - d. *surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;*
    - e. *surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;*
    - f. *surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;*
    - g. *surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, dan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;*
    - h. *surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan*
    - i. *surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup.*
45. Penghilangan norma konstitusi tersebut diduga dilakukan secara sengaja dan dilandasi oleh motif kekuasaan dari oknum-oknum tertentu. Indikasi ini dapat dilihat pada Artikel Kompas (14 Maret 2008) berjudul "RUU Pemilu: Upaya Uji Materi Harus Dihargai" (**Bukti P-4**):
- "Saya menghargai niat DPD dan parpol untuk ajukan *judicial review*. Sebab, memang ada sejumlah hal yang mengganggu dalam RUU Pemilu, " kata

anggota Panitia Khusus RUU Pemilu dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) Saifullah Ma'shum di Jakarta, Kamis (13/3).

Hal yang mengganggu itu terutama tentang ketentuan semua parpol yang memiliki kursi di DPR bisa ikut Pemilu 2009 tanpa perlu verifikasi dan dihilangkannya ketentuan domisili bagi calon anggota DPD. "Saya berusaha menghalangi munculnya peraturan itu, tetapi gagal," katanya.

**Dihilangkannya aturan domisili bagi calon anggota DPD, kata Sjaifullah, terkait dengan adanya parpol yang hanya mengizinkan kadernya maksimal dua periode duduk di DPR. "Saat ini ada sejumlah anggota DPR yang sudah dua periode di lembaga itu sehingga pada Pemilu 2009 mereka tak dapat lagi ikut pemilu legislatif. Untuk itu, mereka berniat menjadi anggota DPD," katanya.**

46. Penghapusan syarat domisili dan syarat non-Parpol dalam UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) merupakan upaya penghilangan norma konstitusi dalam undang-undang. Ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non-Parpol tersebut menyebabkan UU Pemilu menjadi cacat, karena ia telah menegasikan keberadaan norma konstitusi bahwa calon anggota DPD dipilih dari provinsi terkait [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945] serta calon anggota DPD berasal dari perseorangan [Pasal 22E ayat (4) UUD 1945].

## II. KETIADAAN SYARAT DOMISILI DALAM UU PEMILU (PASAL 12 DAN PASAL 67) BERTENTANGAN DENGAN PASAL 22C AYAT (1) UUD 1945

47. Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengatur bahwa:

*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

Secara semantis frasa "dipilih dari setiap provinsi" mengandung arti bahwa calon anggota DPD yang akan mewakili suatu provinsi dipilih dari orang-orang yang berdomisili di provinsi yang bersangkutan.

48. Frasa "dipilih dari setiap provinsi" sebelumnya telah "ditafsirkan" oleh DPR dan Presiden melalui Pasal 63 UU Pemilu 2003 (**vide Bukti P-2**):

Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;

- b. *tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.*

Pasal 66 UU Pemilu 2003 lebih lanjut mengatur:

*Pengajuan calon anggota DPD dilakukan dengan ketentuan:*

- a. *calon mendaftarkan diri kepada KPU melalui KPU Provinsi dengan menyebutkan provinsi yang diwakilinya;*
  - b. *calon menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 63, dan Pasal 64 kepada KPU yang batas waktunya ditetapkan oleh KPU.*
49. Bahkan sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, dalam Draft RUU Pemilu Versi Pemerintah, syarat domisili tersebut juga tetap dipertahankan (Pasal 13, huruf n) (**vide Bukti P-3**). Namun setelah RUU Pemilu tersebut dibahas di DPR dan akhirnya diundangkan oleh Presiden pada tanggal 31 Maret 2008, persyaratan domisili sebagaimana disyaratkan oleh Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 dan telah diatur lebih lanjut oleh Pasal 63 dan Pasal 66 UU Pemilu 2003 dihilangkan keberadaannya.
50. Ketiadaan Syarat Domisili dalam UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) merupakan upaya penghilangan norma konstitusi dalam undang-undang. Ketiadaan syarat domisili tersebut menyebabkan UU Pemilu menjadi cacat, karena ia telah menegasikan keberadaan norma konstitusi bahwa calon anggota DPD suatu provinsi dipilih dari provinsi terkait [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945]. Berikut adalah bunyi Pasal 12 UU Pemilu (**vide Bukti P-1**):
- Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):*
- a. *Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*
  - b. *bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
  - c. *bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
  - d. *cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
  - e. *berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;*
  - f. *setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
  - g. *tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*

- h. sehat jasmani dan rohani;*
  - i. terdaftar sebagai pemilih;*
  - j. bersedia bekerja penuh waktu;*
  - k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;*
  - l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;*
  - m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;*
  - n. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;*
  - o. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan*
  - p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.*
51. Dengan mengacu pada persyaratan di atas (terutama huruf c), maka siapapun warga negara Indonesia yang bertempat tinggal (berdomisili) di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dapat memilih untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD di provinsi mana pun di Indonesia. Itulah sebabnya hal ini memicu rangkaian reaksi keras rakyat Indonesia dari seantero Tanah Air sebagaimana tercermin dari “Petisi Tolak Parpol Masuk Kamar DPD!” yang hingga saat ini telah ditandatangani lebih dari 22.000 orang dari Sabang sampai Merauke (**Bukti P-5**).
52. Tidak hanya bertentangan dengan aspirasi masyarakat sebagaimana dijelaskan di atas, hal ini juga jelas-jelas bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang mensyaratkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi.
53. Norma konstitusi bahwa calon anggota DPD suatu provinsi dipilih dari provinsi terkait [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945] juga tidak tampak dalam Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur mengenai Tata Cara Pendaftaran Bakal Calon Anggota DPD (**vide Bukti P-1**):

- (1) *Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU Provinsi.*
- (2) *Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan:*
- a. *kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;*
  - b. *bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;*
  - c. *surat keterangan tidak tersangkut perkara pidana dari Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat;*
  - d. *surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;*
  - e. *surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;*
  - f. *surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;*
  - g. *surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, dan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;*
  - h. *surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan*
  - i. *surat pernyataan tentang kesediaan hanya dicalonkan untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup.*
54. Ketiadaan syarat domisili dalam Pasal 12 maupun Pasal 67 UU Pemilu merupakan suatu pelanggaran atas UUD 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1). Ketiadaan syarat domisili merupakan kesalahan yang fatal dan hal ini menyebabkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur mengenai persyaratan bakal calon anggota DPD kehilangan rohnya. Oleh karena itu, pasal-pasal yang cacat tersebut harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
55. Pentingnya syarat domisili tersebut juga dinyatakan secara tegas oleh berbagai ahli tata negara Indonesia. Prof. Dr. H. Bagir Manan, S.H., M.C.L. dalam bukunya yang berjudul DPR, DPD dan MPR dalam UUD 1945 Baru, Penerbit FH UII Press, 2003 (hal. 56-57), **(Bukti P-6)** menyatakan:

Sesuai dengan namanya sebagai Badan [seharusnya Dewan] Perwakilan Daerah, sebutan provinsi dalam pasal ini [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945] menunjukkan anggota DPD mewakili (rakyat) daerah provinsi, seperti halnya anggota Senat (Senator) di Amerika Serikat yang mewakili negara bagian. Anggota DPD dipilih langsung oleh rakyat provinsi yang bersangkutan. Hal ini membawa konsekuensi hanya penduduk yang berdomisili (bukan resident apalagi pendatang sementara) yang dapat menjadi calon dan dipilih menjadi anggota DPD.

56. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H. dalam makalah yang berjudul "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", hal. 3, menyatakan **(Bukti P-7):**

Sesuai dengan namanya, yaitu Dewan Perwakilan Daerah, yang menjadi anggota ialah rakyat dan penduduk yang berdomisili di daerah Provinsi yang diwakili. Karena itu harus dicegah dan dilarang mereka yang sehari-hari berdomisili di Jakarta menjadi anggota DPD mewakili provinsi tertentu.

57. Lebih lanjut, dalam makalah tersebut, hal 4, Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H. juga menjelaskan dampak positif yang ditimbulkan sebagai konsekuensi dipilihnya anggota DPD dari calon yang berdomisili di daerah **(vide Bukti P-7):**

Dengan demikian, karena domisilinya, anggota DPD tersebut akan dapat membawa dan memperjuangkan kepentingan daerahnya. Dari aspek pendidikan, melalui keanggotaannya dalam DPD akan terjadi proses pendidikan politik terhadap para "tokoh lokal" menjadi memahami masalah-masalah nasional dan global.

58. Prof. Syamsuddin Haris, Profesor Riset Ilmu Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dalam artikelnya yang berjudul "UU Pemilu: Dari Partai untuk Partai?" (Harian Kompas, Senin, 3 Maret 2008), menyatakan **(Bukti P-8):**

Sebagai wakil daerah, setiap calon anggota DPD semestinya berdomisili di daerah pemilihannya, tetapi kini persyaratan domisili ditiadakan. ... Persyaratan domisili jelas sangat penting bagi para wakil daerah agar DPD tidak dikuasai oleh para elite politik Jakarta yang tiba-tiba memiliki komitmen untuk memberdayakan daerah. Selain itu, persyaratan domisili tetap diperlukan agar DPD kembali ke fitrahnya sebagai representasi daerah-daerah yang lebih banyak bekerja di daerah ketimbang di Jakarta.

59. Pandangan para ahli tata negara tersebut di atas tentang syarat bahwa anggota DPD haruslah dipilih dari warga negara yang berdomisili di daerah yang akan diwakilinya sangat sesuai dengan gagasan dasar pembentukan DPD sebagaimana digambarkan oleh Hakim Konstitusi I Dewa Gede

Palguna, S.H., M.H., yang juga merupakan anggota MPR yang ikut membahas amandemen UUD 1945, dalam makalah yang berjudul "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", hal 1 (**Bukti P-9**):

Mengenai DPD, yang menjadi gagasan dasar pembentukan adalah keinginan untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam proses pengambilan keputusan politik untuk soal-soal yang terutama berkaitan langsung dengan daerah. Keinginan tersebut berangkat dari pemikiran bahwa pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik pada masa yang lalu ternyata telah mengakibatkan meningkatnya ketidakpuasan daerah-daerah yang telah sampai pada tingkat yang membahayakan keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional.

60. Uraian di atas menunjukkan bahwa baik dari segi penafsiran secara semantis maupun penafsiran secara kontekstual dengan mengacu pada gagasan dasar pembentukan DPD, syarat domisili merupakan elemen yang sangat penting dalam memilih anggota DPD. Ketiadaan syarat domisili menyebabkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu kehilangan rohnya dan oleh karenanya inkonstitusional. Dan konsekuensi logisnya adalah bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.

### III. KETIADAAN SYARAT NON-PARPOL DALAM UU PEMILU (PASAL 22 DAN PASAL 67) BERTENTANGAN DENGAN PASAL 22E AYAT (4) UUD 1945

61. Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 mengatur:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menyatakan:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*

Dengan melakukan penafsiran secara sistematis, dengan membaca Pasal 22E ayat (4) secara bersama-sama dengan Pasal 22E ayat (3), maka tidak bisa tidak kata "perseorangan" dalam Pasal 22E ayat (4) mengandung makna tunggal yakni non-Parpol.

62. Ketentuan Pasal 22E ayat (4) tidak dimaksudkan untuk mendiskriminasikan warga negara Indonesia lainnya yang merupakan anggota Parpol karena Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 telah memberikan kesempatan hanya kepada anggota Parpol untuk menjadi anggota DPR atau anggota DPRD. Dengan

demikian, adalah logis untuk menafsirkan Pasal 22E ayat (4) sebagai ketentuan yang memberikan kesempatan hanya kepada perseorangan warga negara yang tidak memiliki keterkaitan institusional dengan Parpol (bukan anggota atau pengurus Parpol) untuk menjadi calon anggota DPD.

63. Uraian di atas menunjukkan bahwa Pasal 22E UUD 1945 telah secara adil mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari perseorangan sedangkan anggota DPR dan DPRD dipilih dari anggota Parpol. Pengaturan hak untuk dipilih yang telah dilakukan secara adil oleh UUD 1945 ini telah dinegasikan di dalam pembahasan Revisi UU Pemilu. Ketiadaan syarat non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu merupakan suatu pengingkaran terhadap UUD 1945, terutama Pasal 22E ayat (4). Pengingkaran ini dilakukan secara sistematis dan akan diuraikan di bagian berikut.
64. Ketentuan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 yang mengatur bahwa pemilihan anggota DPR dilakukan melalui Parpol kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 50 UU Pemilu (**vide Bukti P-1**):
- (1) *Bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi persyaratan:*
- .....
- n. menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu;*
- .....
- (2) *Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan:*
- .....
- i. kartu tanda anggota Partai Politik Peserta Pemilu;*
- .....
65. Logikanya UU Pemilu juga mengatur lebih lanjut norma konstitusi yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan norma tersebut mensyaratkan bahwa calon anggota DPD adalah perseorangan (non-Parpol). Pada kenyataannya, secara sistematis norma konstitusi tersebut dihilangkan dari batang tubuh UU Pemilu. Perbedaan penyaluran aspirasi politik sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD 1945 juga telah dinyatakan di dalam alinea keempat Penjelasan Umum UU Pemilu. Namun dalam batang tubuh UU Pemilu, hal tersebut tidak secara eksplisit dan implisit dikemukakan. Berikut ini adalah kutipan alinea keempat Penjelasan Umum UU Pemilu, alinea keempat (**vide Bukti P-1**):

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang majemuk dan berwawasan kebangsaan, partai politik merupakan saluran untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen baik untuk tingkat nasional maupun daerah, serta untuk rekrutmen pimpinan baik tingkat nasional maupun daerah. Oleh karena itu, peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Selain itu, untuk mengakomodasi aspirasi keanekaragaman daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota-anggotanya dipilih dari perseorangan yang memenuhi persyaratan dalam pemilihan umum bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD.

66. Berbeda dengan alinea keempat Penjelasan Umum UU Pemilu (alinea keempat), Pasal 12 UU Pemilu yang mengatur tentang persyaratan untuk menjadi bakal calon anggota DPD tidak memberikan batasan terhadap anggota atau pengurus partai politik untuk menjadi calon anggota DPD. Hal tersebut juga tidak diatur lebih lanjut dalam Pasal 67 UU Pemilu yang mengatur tentang kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD. Ketiadaan syarat non-Parpol jelas merupakan pengingkaran terhadap UUD 1945, terutama Pasal 22E ayat (4). Ketiadaan syarat non-Parpol ini, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, juga telah memicu rangkaian reaksi keras rakyat Indonesia dari seantero Tanah Air sebagaimana tercermin dari “Petisi Tolak Parpol Masuk Kamar DPD!” yang hingga saat ini telah ditandatangani lebih dari 22.000 orang dari Sabang sampai Merauke (**vide Bukti P- 5**).

67. Lebih lanjut, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 telah “ditafsirkan” sebelumnya oleh Presiden dan DPR dengan diundangkannya UU Pemilu 2003. Pasal 63 UU Pemilu 2003 menyatakan:

*Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:*

- a. *berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;*
- b. *tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.*

Pasal 66 UU Pemilu 2003 lebih lanjut mengatur:

*Pengajuan calon anggota DPD dilakukan dengan ketentuan:*

- a. calon mendaftarkan diri kepada KPU melalui KPU Provinsi dengan menyebutkan provinsi yang diwakilinya;
  - b. calon menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 63, dan Pasal 64 kepada KPU yang batas waktunya ditetapkan oleh KPU.
68. Bahkan, sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya, dalam Draft RUU Pemilu Versi Pemerintah, syarat non-Parpol tersebut juga tetap dipertahankan (Pasal 13 huruf o) (**vide Bukti P-3**). Namun setelah Draft RUU Pemilu Versi Pemerintah tersebut dibahas di DPR dan akhirnya diundangkan oleh Presiden pada tanggal 31 Maret 2008, syarat non-Parpol dihilangkan keberadaannya. Tidak ada satu persyaratan pun di dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu yang dapat dilihat sebagai penjabaran dari ketentuan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang terkait dengan persyaratan non-Parpol.
69. Ketiadaan syarat non-Parpol dalam UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) merupakan suatu pengingkaran dan/atau pelanggaran atas UUD 1945 khususnya Pasal 22E ayat (4). Ketiadaan syarat non-Parpol merupakan kesalahan yang fatal dan hal ini menyebabkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu inkonstitusional. Oleh karena itu sudah seyogianya pasal-pasal yang cacat tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.
70. Keanggotaan DPD yang non-Parpol ini merupakan keniscayaan prinsip demokrasi perwakilan yang ada pada pembentukan dua kamar parlemen Indonesia yakni DPR dan DPD. Prinsip perwakilan di Indonesia telah menegaskan DPR yang berasal dari Parpol membawa kepentingan nasional yang terangkum dari cita-cita oleh masing-masing partai politik, sedangkan calon perseorangan di DPD diidealkan membawa kepentingan nasional yang merupakan rangkuman dari kepentingan setiap daerah yang diwakilinya.
71. Kesimpulan tersebut di atas didukung oleh pendapat dari kalangan ahli tata negara yang secara tegas menyatakan bahwa calon anggota DPD yang mewakili kepentingan daerah sebagai bagian dari sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) adalah perorangan yang non-Parpol.
72. Prof Dr. Jimly Asshiddiqie, SH dalam bukunya yang berjudul, “Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat” (catatan kaki nomor 98), halaman 44-45, (**Bukti P-10**) mengemukakan penjelasannya mengenai

syarat non-parpol dengan menyampaikan pandangannya tentang Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 sebagai berikut:

Pemilihan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah ini dibedakan dari pemilihan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jika peserta pemilihan umum untuk calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik, maka peserta pemilihan umum untuk calon anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Perbedaan ini dapat dikaitkan dengan (i) penerapan sistem pemilihan yang berbeda, yaitu sistem proporsional untuk calon anggota DPR dan sistem distrik untuk calon anggota DPD. Meskipun pemilihan umum yang diikuti oleh peserta partai politik tidak mutlak harus dilakukan berdasarkan sistem proporsional, tetapi pemilihan yang diikuti oleh peserta perseorangan dapat dipastikan adalah pemilihan berdasarkan sistem distrik dimana rakyat secara langsung memilih orang, bukan memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu; (ii) pencalonan dilakukan melalui mekanisme kepartaian untuk anggota DPR dan mekanisme non-partai politik untuk anggota DPD. Hal ini dapat pula dikaitkan dengan pengertian sistem perwakilan politik (*political representation*) untuk anggota DPR dan sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) untuk anggota DPD. **Dengan demikian, dalam ketentuan pelaksanaannya, misalnya dapat diatur dengan tegas bahwa calon perseorangan itu diharuskan berasal dari tokoh-tokoh yang bukan pengurus ataupun anggota partai politik manapun juga.**

73. Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H. dalam paper yang berjudul "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", hal. 4, (**vide Bukti P-7**) menyatakan:

Seseorang yang dicalonkan menjadi anggota DPD harus menyatakan bahwa dirinya bukan anggota partai politik tertentu dalam sebuah surat pernyataan yang telah disediakan oleh KPU, dengan ancaman pidana apabila terbukti surat pernyataan itu tidak benar.

74. Lebih lanjut, Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, S.H. dan Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, S.H. dalam dalam makalah yang berjudul "Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan", hal 4 menyatakan (**Bukti P-11**):

Pencalonan anggota DPD yang merupakan bukan anggota atau pengurus partai politik perlu dipertahankan, guna mengimbangi kepentingan partai politik yang sudah diakomodasi dalam DPR;

75. Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H. yang juga merupakan anggota MPR yang ikut membahas amandemen UUD 1945, dalam makalah yang berjudul "Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah", hal 3-4, menyatakan (**vide Bukti P-9**):

Sifat perseorangan yang disyaratkan dalam pengisian jabatan keanggotaan DPD, secara implisit, juga bermakna bahwa anggota DPD harus terbebas dari kepentingan partai politik mana pun secara institusional. Hal ini dikarenakan keberadaan DPD, pada sisi lain, juga dimaksudkan untuk mengimbangi "warna" kepentingan partai dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional.

76. Profesor Dr. Satya Arinanto, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dalam artikelnya yang berjudul "Anggota DPR dan Anggota DPD" (Harian Kompas, Senin, 4 Februari 2008), menyatakan **(Bukti P-12)**:

Perubahan UUD 1945, sebagai implementasi salah satu tuntutan reformasi politik pasca turunnya Presiden Soeharto pada 1998, mendesain DPD sebagai lembaga representasi daerah, bukan representasi parpol. ... Jika batas ini tetap diterobos dalam pembahasan RUU itu, ini dapat diartikan sebagai upaya untuk mengingkari semangat reformasi. Penggerogotan reformasi ini tentu mengkhawatirkan.

77. Prof. Syamsuddin Haris, Profesor Riset Ilmu Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dalam artikelnya yang berjudul "UU Pemilu: Dari Partai untuk Partai?" (Harian Kompas, Senin, 3 Maret 2008), menyatakan **(vide Bukti P-8)**:

Begitu pula hakikat peserta pemilihan DPD yang semestinya bersifat perseorangan, kini melalui RUU Pemilu para pengurus partai politik dibolehkan turut serta dalam pencalonan DPD. Padahal, Pasal 22E ayat 4 UUD 1945 hasil perubahan ketiga secara eksplisit mengamanatkan, "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan". ... Di sisi lain, pemberian kesempatan bagi pengurus partai politik untuk turut serta dalam pemilihan DPD bukan hanya bertentangan dengan amanat konstitusi, tetapi juga semakin mengaburkan esensi DPD sebagai wakil daerah secara perseorangan.

78. Uraian di atas menunjukkan bahwa dengan melakukan penafsiran secara semantis dan sistematis maupun penafsiran secara kontekstual dengan mengacu pada gagasan dasar pembentukan DPD, kata perseorangan dalam Pasal 22E ayat (4) bermakna non-Parpol (bukan anggota atau pengurus Parpol). Oleh karena itu, Ketidadaan syarat non-Parpol menyebabkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu kehilangan rohnya dan oleh karenanya inkonstitusional. Dengan demikian Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

79. Para Pemohon sepenuhnya menyadari, ada pendapat yang menyatakan bahwa anggota DPD yang berasal dari Parpol belum tentu dengan sendirinya

pasti tidak akan dapat menjadi wakil kepentingan/aspirasi daerah yang baik dan akan lebih banyak mengutamakan kepentingan/aspirasi partainya, dengan mengemukakan contoh bahwa terdapat negara-negara demokrasi di dunia yang anggota Senatnya berasal dari Parpol atau boleh berasal dari Parpol tetapi dapat melaksanakan amanatnya sebagai representasi daerah dengan baik, misalnya Amerika Serikat.

80. Namun perlu dicatat di sini bahwa, sebaliknya, juga terdapat sejumlah negara demokrasi di dunia yang mengatur dengan tegas bahwa anggota Senat negara tersebut tidak boleh berasal dari Parpol, misalnya Thailand (sebagaimana akan diuraikan lebih lanjut di bawah).
81. Perbedaan ini disebabkan berbeda-bedanya *raison d'etre* dan konteks latar belakang setiap negara merasakan perlunya melahirkan lembaga semacam Senat (dalam konteks Indonesia, DPD RI). Konsekuensinya, dengan sendirinya lingkungan politik dan budaya politik yang memungkinkan sebuah Senat berfungsi dengan baik dan memadai atau menghambat pelaksanaan fungsi sebuah Senat juga berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. Sehingga, setiap negara harus memiliki caranya sendiri-sendiri untuk mendorong terciptanya sistem yang memungkinkan sebuah Senat berfungsi dengan baik dan memadai dalam lingkungan politik dan budaya politik tersebut serta mengeliminasi sistem yang menghambat pelaksanaan fungsi sebuah Senat dalam lingkungan politik dan budaya politik tersebut.
82. Dalam lingkungan dan budaya politik Amerika Serikat, misalnya, *"It is hard to overstate the extent to which American parties are characterized by decentralized power structures. Historically speaking, within the party-in-the-government, **presidents cannot assume that their party's members in Congress will be loyal supporters of presidential programs, nor can party leaders in Congress expect straight party-line voting from members of their party.** Within the party organization, the Republican and Democratic congressional and senatorial campaign committees (composed of incumbent legislators) operate autonomously from the presidential oriented national party committees — the Republican and the Democratic National Committees."* (John F. Bibby, "Political Parties in the United States", *International Information Program*, [www.usinfo.state.gov](http://www.usinfo.state.gov)). **(Bukti P-12A)**.

83. Sedangkan dalam konteks lingkungan dan budaya politik Indonesia dewasa ini, hal yang sebaliknya adalah yang justru terjadi: "Oligarki partai menjadi penyebab para anggota DPR tidak bisa berbuat banyak untuk memperjuangkan aspirasi rakyat yang telah memilihnya. Para wakil rakyat itu terjebak pada pola untuk memperjuangkan kepentingan pribadi dan partainya." (Dhaniel Dhakidae dalam Harian "Sinar Harapan", Rabu, 21 Januari 2004, "Oligarki Partai Sebabkan DPR Abaikan Aspirasi Rakyat") **(Bukti P-12B)**. "Pengurus di tingkat DPD, DPC, DPK, sampai DPR (ranting di desa) diwajibkan taat terhadap keputusan partai yang bersifat final." (Abdul Gafur Sangadji, "Utopia Reformasi Parpol", Harian "Merdeka", 15 September 2004) **(Bukti P-12C)**.
84. Konteks Indonesia yang dikemukakan di atas ini senada dengan tesis Robert Michels bahwa "...kebijakan partai bertumpu dan bertumpuk pada ketua dan elit partai sehingga sulit diterapkan desentralisasi kepartaian..." (Robert Michels, "Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy", 1984). Oleh karena itulah, Herbert Schambeck menyatakan, *"In a democracy with a pluralistic society, be it a monarchy or a republic, political parties ... must also recognize their **limits as well as their opportunities** within a democratic and constitutional system. This applies even more so to federal countries, **where the people are organized, institutionalized and represented at different levels, at the local, regional and federal levels.**"* (Dr. Herbert Schambeck (Profesor di University of Linz dan mantan Presiden *Bundesrat* Austria), *"Reflections on the significance of the bicameral parliamentary system; Bicameralism, Democracy and the Role of the Civic Society"*, Meeting of the Association of European Senates, Ljubljana, 28 Juni 2002) **(Bukti P-12D)**.
85. Negara seperti Thailand, misalnya, pun memiliki konteks dan budaya politik tersendiri lagi, yang berbeda dengan konteks dan budaya politik Amerika Serikat, yang membuat negara tersebut harus mengatur dengan tegas dan ketat bahwa anggota Senat tidak boleh berasal dari Parpol untuk menjamin fungsinya para anggota Senat (sebagai representasi daerah) dengan baik dalam lingkungan dan budaya politik negara tersebut. Anggota Senat, menurut Section 114 angka (5) dan (6) Konstitusi Thailand, haruslah **(Bukti P-12E)**:

- (5) *not being an ascendant, a spouse or a son or daughter of a member of the House of Representatives or a person holding a political position;*
- (6) *not being a member or a holder of any position of a political party, or having been a member or a holder of any position of a political party, with membership or office having terminated for a period of not more than five years up to the date of applying for candidacy or the date of nomination.*

(Sumber: Website Asian Legal Information Institute (ALII): <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html>, diakses pada tanggal 19 April 2008)

86. Dengan demikian, jelaslah bahwa kenyataan bahwa di Amerika Serikat atau negara-negara tertentu lain anggota Senat berasal atau boleh berasal dari Parpol tidak serta merta dapat menjadi justifikasi bagi berlakunya hal yang sama di Indonesia. Kecuali Indonesia memiliki *raison d'être*, konteks latar belakang atau lingkungan dan budaya politik yang sama dengan negara-negara tersebut, kenyataan tersebut tidak dapat dengan sendirinya menjadi justifikasi bagi diterapkannya hal yang sama di Indonesia.

#### **D. MASALAH KETIADAAN NORMA DAN PENGUJIAN UU PEMILU**

87. Para Pemohon menyadari bahwa permohonan pengujian undang-undang ini adalah mengenai ketiadaan norma dalam UU Pemilu yang menyebabkan undang-undang tersebut inkonstitusional, sedangkan dalam praktik pada umumnya pengujian undang-undang dilakukan karena adanya norma (ketentuan) undang-undang yang dianggap inkonstitusional.
88. Sesungguhnya kewenangan yang diamanatkan UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi tidaklah sesempit itu, karena Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK dengan tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk "menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar" tanpa pembatasan "sepanjang mengenai adanya norma undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar"; yang berarti bahwa Mahkamah Konstitusi diberikan kewenangan oleh UUD 1945 untuk menguji undang-undang tidak hanya dalam arti **adanya norma** tertentu undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945, tetapi juga dapat dalam arti **tiadanya norma** tertentu dalam undang-undang yang menyebabkan undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945.

89. Selengkapnya, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 antara lain berbunyi:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, .....*

dan Pasal 10 ayat (1) huruf (a) UU MK antara lain berbunyi:

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, .....*

90. Dari uraian di atas, jelaslah bahwa UUD 1945 dan UU MK tidak pernah membatasi kewenangan pengujian materiil MK hanya dalam arti adanya norma undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 saja. Hal ini dikarenakan dalam kenyataannya inkonstitusionalitas suatu undang-undang dapat disebabkan baik oleh **adanya norma** undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 maupun oleh **tiadanya norma** tertentu dalam undang-undang padahal norma tersebut diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar.
91. Sebagaimana disampaikan di atas, dalam perkara ini inkonstitusionalitas yang terjadi adalah ketiadaan norma, yang jelas-jelas telah dinyatakan dalam UUD 1945, dalam pasal-pasal tertentu UU Pemilu (Pasal 12 dan Pasal 67) sebagaimana dijelaskan di bagian-bagian lain Permohonan ini. Karena Pasal 12 dan Pasal 67 tidak mengandung materi muatan yang secara konstitusional seharusnya dikandungnya, maka pasal-pasal ini menjadi inkonstitusional secara keseluruhan dan dengan demikian harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.
92. Dalam ilmu hukum, terdapat teori “ketiadaan suatu norma mengadakan/menciptakan suatu norma baru”. Kenyataan empiris pun membuktikan teori ini. *In casu*, misalnya, ketiadaan norma syarat domisili dan syarat non-Parpol mengadakan/menciptakan norma baru bahwa “Peserta Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Daerah dapat tidak berasal dari provinsi yang hendak diwakilinya dan/atau dapat merupakan anggota atau pengurus Parpol”, sehingga norma baru (yang tercipta dari ketiadaan norma yang seharusnya ada) inilah yang bertentangan dengan norma Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi:

*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.*

dan norma dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, yang berbunyi:

*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*

93. Jadi dapat disimpulkan, *in casu* bukanlah apa yang telah ada (tertulis) dalam UU Pemilu yang bertentangan dengan UUD 1945—norma-norma yang telah ada (tertulis) dalam UU Pemilu telah sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945—namun apa yang tiada-lah yang bertentangan dengan UUD 1945 karena ketiadaan ini mengadakan/menciptakan norma baru sebagaimana diuraikan di atas, dan norma baru inilah yang bertentangan dengan UUD 1945.
94. Pasal 63 UU Pemilu 2003 menyebutkan bahwa syarat untuk menjadi calon anggota DPD antara lain:
- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan.
  - b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.
95. Jika Pasal 63 UU Pemilu 2003 tersebut maupun Draft RUU Pemilu Versi Pemerintah dibandingkan dengan UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008, khususnya Pasal 12 dan Pasal 67, maka terlihat jelas bahwa ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non-Parpol dalam UU Pemilu merupakan suatu upaya pelanggaran konstitusi yang disengaja dari para pembuat UU Pemilu. Tidak terdapat penjelasan yang memadai mengenai apa perbedaan latar belakang situasi dan kondisi Pemilihan Umum 2004 dengan Pemilihan Umum 2009 sehingga kedua syarat ini harus ikut berubah. Oleh karena itu, sangat beralasan bila para Pemohon menengarai bahwa penghilangan syarat domisili dan syarat non-Parpol dalam UU Pemilu merupakan upaya merusak tatanan kehidupan demokrasi nasional untuk *vested interest* politis tertentu, sebagaimana diungkapkan seorang anggota Panitia Khusus RUU Pemilu dari Fraksi Kebangkitan Bangsa, Saifullah Ma'shum, di atas (**vide Bukti P-4**) dan sebagaimana dikatakan Prof. Syamsuddin Haris, Profesor Riset Ilmu Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dalam artikelnya yang berjudul

"UU Pemilu: Dari Partai untuk Partai?" (Harian Kompas, Senin, 3 Maret 2008)

**(vide Bukti P-8):**

Langkah mundur RUU Pemilu ini patut menjadi keprihatinan kita jika benar sinyalemen bahwa perubahan itu dilatarbelakangi kehendak para politisi partai untuk merebut kursi DPD jika gagal menjadi calon dengan posisi signifikan dalam pemilihan DPR. Lalu, apa jadinya bangsa ini kalau revisi undang-undang pemilu dilakukan sekadar untuk memenuhi syahwat kekuasaan para politisi partai? Semoga saja situasi yang dialami bangsa kita dewasa ini tidak mengarah pada kekhawatiran Bung Hatta tatkala mengkritisi partai-partai, yakni situasi ketika "partai dijadikan tujuan dan negara menjadi alatnya".

96. Dalam konteks demikianlah, Mahkamah Konstitusi harus menjalankan tugas yang diembannya, yang diamanatkan kepadanya oleh UUD 1945. Sesuai dengan semangat amanat UUD 1945 kepada Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi adalah *the guardian of the Constitution* dan *the final interpreter of the Constitution*. Oleh karena itu, berdasarkan uraian di atas Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk menyatakan keseluruhan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, dan oleh karena itu inkonstitusional, serta dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.
97. Atau, andai pun Mahkamah Konstitusi tidak berpendapat demikian, karena Mahkamah Konstitusi adalah *the final interpreter of the Constitution* maka Mahkamah Konstitusi diharapkan untuk setidaknya menyatakan bahwa kedua pasal tersebut *conditionally constitutional* jika norma terbuka itu ternyata ditafsirkan sesuai dengan konstitusi (sebagaimana akan diuraikan di bawah) dan *conditionally unconstitutional* jika ditafsirkan berlawanan dengan ketentuan konstitusi, yakni Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.
98. Para Pemohon juga menyadari, apabila Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi maka akan terjadi kekosongan hukum mengenai syarat-syarat calon anggota DPD dan syarat-syarat kelengkapan administratif calon anggota DPD, sementara proses Pemilihan Umum 2009 sudah dimulai sejak tanggal 5 April 2008 (Peraturan KPU Nomor 09 Tahun 2008, tanggal 3 April 2008) **(Bukti P-13)**. Untuk mengatasi masalah ini, para Pemohon memohon

pada Mahkamah Konstitusi untuk sudilah kiranya mempertimbangkan beberapa alternatif berikut ini sebagai solusi atas problem konstitusi yang dihadapi dalam UU Pemilu ini yang dimaksudkan untuk menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*), sebelum pembentuk undang-undang mengatur syarat domisili dan syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD, serta guna kelancaran pelaksanaan Pemilu 2009, yaitu meminta:

- a. Presiden segera menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, sejauh menyangkut materi yang diatur kedua pasal tersebut, yang sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi pada perkara ini, yakni harus mengandung materi muatan syarat domisili dan syarat non-Parpol selain syarat-syarat lain yang telah terdapat dalam kedua pasal tersebut; atau
- b. Komisi Pemilihan Umum segera menerbitkan Peraturan KPU sejauh menyangkut materi yang diatur kedua pasal tersebut yang sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi pada perkara ini, yakni harus mengandung materi muatan syarat domisili dan syarat non-Parpol selain syarat-syarat lain yang telah terdapat dalam kedua pasal tersebut;

Hal serupa pernah dinyatakan Mahkamah Konstitusi dalam Pertimbangan Hukum Putusan Perkara Nomor 5/PUU-V/2007;

#### **ATAU**

Agar Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu berlaku *conditionally constitutional*:

- a. Menyatakan ketentuan Pasal 12 huruf c harus dibaca bertempat tinggal di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 tahun berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah bertempat tinggal selama 10 tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan; dan ketentuan Pasal 67 UU Pemilu dibaca kartu tanda penduduk warga negara Indonesia dari provinsi yang bersangkutan; atau, bila tidak ditafsirkan demikian, dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*).; dan
- b. Menyatakan Pasal 12 huruf c harus ditafsirkan bahwa ketentuan tersebut adalah dimaksudkan sebagai warga negara Indonesia perseorangan

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yakni tidak menjadi anggota atau pengurus partai politik; atau, bila tidak ditafsirkan demikian, dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*).

#### E. PETITUM

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas dan bukti-bukti terlampir, dengan ini para Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi Yang Terhormat agar berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pengujian materiil para Pemohon.
2. Menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4);** dan
3. Menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;**

#### ATAU

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pengujian materiil para Pemohon.
2. **Setidak-tidaknya** menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik; dan
3. **Setidak-tidaknya** menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

**tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.

**ATAU**

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pengujian materiil para Pemohon.
2. Menyatakan bahwa Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4);** dan
3. Menyatakan bahwa Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya;**

**ATAU**

1. Menerima dan mengabulkan permohonan pengujian materiil para Pemohon.
2. **Setidak-tidaknya** menyatakan bahwa Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.
3. **Setidak-tidaknya** Menyatakan bahwa Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.

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

[2.2] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 29 April 2008, telah didengar keterangan (*opening statement*) dari Pemohon I Ketua Dewan Perwakilan Daerah Prof. Dr. Ir. Ginanjar Kartasasmita, sebagai berikut:

Sejarah politik dan kekuasaan di negara ini pada dasarnya berbasis pada kepentingan daerah (lokal). Hal ini ditandai dengan keberadaan dan sejarah kerajaan-kerajaan di banyak daerah di Indonesia, yang masing-masing memiliki otonomi bahkan kedaulatan sendiri-sendiri. Di masa sebelum kemerdekaan, eksistensi kekuasaan lokal yang independen satu sama lain itu sebagiannya telah menjadi kaki tangan kolonialisme, termasuk di dalamnya diperhadapkan satu sama lain dengan strategi *divide et impera* (politik pecah belah). Dalam kondisi seperti itulah, kalangan penjajah dengan begitu leluasa melakukan eksploitasi sumber daya manusia, sumber daya alam dan sumber daya lainnya dari bumi nusantara, di mana hasilnya diekstraksi ke luar untuk membangun negeri mereka, yang membuat mereka sekarang menjadi negara maju;

Namun tokoh-tokoh perjuangan bangsa tampaknya sangat menyadari posisi politik lokal yang rentan dan tercerai berai itu yang hanya membawa keuntungan politik dan ekonomi bagi kalangan penjajah. Maka, seperti sangat jelas tertoreh dalam sejarah pada tahun 1928, para tokoh muda nusantara dengan penuh kesadaran dan sikap kritis telah membangun semangat kebangsaan dengan mengikrarkan Sumpah Pemuda (satu nusa, bangsa, dan satu bahasa). Mereka merupakan elemen-elemen putra bangsa berbasis lokal (daerah), yang dikenal sebagai *Jong Java*, *Jong Ambon*, *Jong Celebes*, *Jong Sumatra*, dan sebagainya. Momentum sejarah 1928 itu secara pasti dan sistematis telah membangun kesadaran kebangsaan yang satu dalam keragaman sosio-kultural. Semangat itu pulalah yang mewarnai kemerdekaan bangsa ini yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945. Singkatnya, konstruksi keindonesiaan pada dasarnya terbangun dari ruh dan elemen-elemen daerah yang heterogen baik secara etnik, budaya, maupun alamnya;

Para pendiri negara (*founding fathers*) sangat menyadari bahwa olah kuasa dan politik (*power and political exercise*) dalam bernegara harus selalu didasarkan pada prinsip dan eksistensi kebhinekaan berbasis daerah. Arah kebijakan negara haruslah ditetapkan berdasarkan prinsip-prinsip kedaulatan dan permusyawaratan dari elemen-elemen bangsa itu, yang dalam terminologi generiknya dikenal dengan kata-kata **demokrasi** dan **musyawarah**. Karena disepakati sebagai

negara yang berbentuk republik, maka yang berperan dalam proses-proses penentuan arah kehidupan berbangsa itu adalah para wakil dari elemen-elemen bangsa yang juga mewakili unsur-unsur daerah. Para anggota Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dalam menyusun konstitusi, mempersiapkan kemerdekaan Indonesia di tahun 1945 secara jelas menyadari kebhinekaan itu. Prof. Muhammad Yamin, dalam sidang BPUPKI menyatakan bahwa, "permusyawaratan rakyat adalah wujud tertinggi kedaulatan rakyat dan kedaulatan rakyat syaratnya adalah adanya wakil langsung rakyat dan daerah";

Pemikiran Prof. Muhammad Yamin yang menggambarkan ruh konstitusi kita sangat sesuai dengan kondisi kebangsaan Indonesia dan kaidah-kaidah kehidupan masyarakat negara modern. Bangunan lembaga pemegang kedaulatan rakyat merupakan perpaduan antara wakil rakyat dan wakil daerah yang dipilih langsung oleh rakyat. Dalam sejarah politik Indonesia era kemerdekaan, perwujudan pemikiran itu telah berkembang secara dinamis dari periode ke periode dan pada tahun 1998 dengan gerakan reformasi secara prinsip menemukan bentuknya yang mendasar dalam perubahan makna dan paradigma. Amandemen konstitusi yang sudah dilakukan sebanyak empat kali—di mana tampaknya akan terus berproses dalam rangka penyempurnaan—telah melahirkan sistem perwakilan dalam dua lembaga, yakni lembaga yang mewakili rakyat dan lembaga yang mewakili daerah. Dalam konstitusi kita hasil amandemen bangunan kelembagaan yang berdaulat itu sangat jelas, yakni yang mewakili rakyat melalui partai-partai politik adalah lewat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan yang mewakili rakyat melalui entitas daerah atau wilayah adalah lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang anggota-anggotanya dipilih melalui jalur perseorangan;

Penataan kelembagaan negara melalui amandemen konstitusi ketiga yang kemudian melahirkan DPD tidak serta merta muncul jatuh dari langit. Karena kecuali ia merupakan pengejawantahan dari ruh yang menjiwai lahirnya Undang-Undang Dasar 1945 seperti yang sedikit digambarkan di atas, juga merupakan produk sosiologi-politik setelah melalui proses pergumulan panjang dalam sejarah hubungan pusat dan daerah di negeri ini, sebagai bagian dari tuntutan reformasi 1998. Sejumlah kondisi itu antara lain:

**Pertama**, Penyelenggaraan negara yang sentralistik yang berlangsung sejak era Orde Lama hingga Orde Baru telah secara signifikan menimbulkan akumulasi

kekecewaan daerah terhadap pemerintah pusat, yang sekaligus merupakan indikasi kuat kegagalan pemerintahan pusat dalam mengelola daerah sebagai basis berdirinya bangsa ini. Maka, di awal reformasi semangat itu kemudian diwujudkan dalam sistem desentralisasi dan otonomi daerah, yaitu suatu pilihan politik dalam pengelolaan NKRI di mana daerah harus menjadi aktor sentral dalam pengelolaan republik ini. Keluarnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah merupakan realisasi dari kebijakan desentralisasi itu, yang kemudian diperkuat dalam Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar 1945 seperti tertuang pada Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18, 18A, dan 18B;

**Kedua**, persepsi publik terhadap eksistensi dan perilaku partai politik (parpol) kurang sejalan dengan harapan publik, karena sistem kepartaian kita masih sangat sentralistik. Sistem seperti itu sudahlah pasti selalu menyulitkan perjuangan kepentingan daerah dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tatar nasional, akibat dari kebijakan yang sentralistik yang secara alamiah berseberangan dengan aspirasi desentralistik;

**Ketiga**, kehadiran DPD merupakan produk dari refleksi kritis terhadap eksistensi utusan daerah dan utusan golongan yang mengisi formasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dalam sistem keterwakilan kita di era sebelum reformasi. Mekanisme pengangkatan dari utusan daerah dan utusan golongan bukan saja merefleksikan sebuah sistem yang tidak demokratis; melainkan juga mengaburkan sistem perwakilan yang seharusnya dibangun dalam tatanan kehidupan negara modern yang demokratis. Maka DPD lahir sebagai bagian dari upaya untuk memastikan bahwa wilayah atau daerah harus memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya secara utuh di tatar-nasional, yang sekaligus berfungsi menjaga keutuhan NKRI;

**Keempat**, kehadiran DPD mengandung makna bahwa sekarang ada lembaga yang mewakili kepentingan lintas golongan atau komunitas yang sarat dengan pemahaman akan budaya dan karakteristik daerah. Para wakil daerah bukanlah wakil dari suatu komunitas atau sekat komunitas di daerah (antara lain yang berbasis ideologi atau Parpol), melainkan figur-figur yang bisa mewakili seluruh elemen yang ada di daerah. Dengan sendirinya, para wakil daerah baru bisa dikatakan “sungguh-sungguh berada di atas kepentingan golongan” apabila yang bersangkutan benar-benar memahami apa yang menjadi muatan daerah yang diwakilinya (komunitas berikut budaya dan ruhnya, geografisnya, kandungan

buminya, dan sebagainya), dan sekaligus harus terbebas dari semua sekat ideologis. Kita semua tahu dan menyadari, apalagi di era kebebasan berorganisasi dan berekspresi yang dijamin oleh konstitusi kita, bahwa Parpol yang eksis di daerah umumnya merepresentasikan kepentingan Parpol pusatnya yang berwatak sentralistik itu. Tepatnya, kalau seorang wakil daerah merupakan bagian dari komunitas yang *primary group*-nya berbasis Parpol, maka sangat berpotensi mengabaikan kepentingan daerah yang diwakilinya apabila itu tidak sejalan dengan kepentingan partainya;

Proses transisi Indonesia menuju demokrasi adalah reformasi di bidang ketatanegaraan yang dijalankan melalui perubahan konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Salah satu perubahan penting adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi. Perubahan mendasar lainnya adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD);

Pembentukan lembaga perwakilan kedua yang dilahirkan oleh gerakan reformasi tersebut tidak terjadi seketika, tetapi melalui tahap pembahasan yang cukup panjang baik di masyarakat maupun di MPR, khususnya di Panitia Ad Hoc I. Proses perubahan di MPR selain memperhatikan tuntutan politik dan pandangan-pandangan yang berkembang bersama reformasi, juga melibatkan pembahasan yang bersifat akademis, dengan mempelajari sistem pemerintahan yang berlaku di negara-negara lain khususnya di negara yang menganut paham demokrasi. Keberadaan DPD diharapkan akan memperkuat sistem parlemen dan dengan demikian memperkuat demokrasi di Indonesia;

Namun karena pembuatan Undang-Undang Dasar merupakan proses politik, pada akhirnya kompromi-kompromi politikalh yang membuahkan hasil akhir. Antara lain seperti yang berkenaan dengan peran DPD yang sama sekali jauh dari pikiran-pikiran awal yang datang dari gagasan-gagasan reformasi. Oleh karena itu DPD dengan dukungan dari daerah-daerah, antara lain 31 gubernur dari 32 provinsi yang sekarang ada, bupati dan walikota, DPRD-DPRD, organisasi-organisasi kemasyarakatan dan *civil society* serta pakar-pakar dari perguruan-perguruan tinggi di seluruh tanah air, berupaya untuk menyempurnakan lagi Undang-Undang Dasar agar supaya semua lembaga negara dalam konstitusi berfungsi dalam sebuah bangunan sistem demokrasi yang kukuh. Namun kami menyadari Majelis ini bukan lembaga yang tepat untuk kami membicarakan perubahan Undang-Undang Dasar. Karena justru Mahkamah Konstitusi disertai

tugas oleh konstitusi untuk menjaga agar konstitusi yang berlaku dijalankan dengan benar;

Kelahiran DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan di tingkat nasional. Bahwa kebijakan-kebijakan publik baik di tingkat nasional maupun daerah tidak merugikan dan senantiasa sejalan dengan kepentingan daerah dan kepentingan rakyat di seluruh tanah air. Bahwa DPD akan menjamin kepentingan daerah sebagai bagian yang serasi dari kepentingan nasional dan kepentingan nasional secara serasi merangkum kepentingan daerah. Bahwa kepentingan daerah dan kepentingan nasional tidak bertentangan dan tidak perlu dipertentangkan. Di dalam serba keterbatasan kewenangan dan fungsi konstitusional DPD, kami berusaha untuk memenuhi harapan rakyat tersebut dengan sekuat tenaga dengan kemampuan yang ada pada kami;

Namun, kendala yang Pemohon hadapi bukan hanya pada tingkat konstitusi, tetapi juga pada tingkat undang-undang. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menafsirkan ketentuan Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945 bahwa DPD ikut membahas rancangan undang-undang di berbagai bidang hanya pada pembicaraan tingkat I tahapan pembahasan di DPR. Kata-kata "ikut membahas" menunjukkan sifat imperatif dari amanat tersebut, namun dalam praktiknya hanya berwujud performa saja;

Bukan pula maksud Pemohon untuk menggugat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tersebut pada kesempatan ini, karena sudah berlaku terlalu jauh dan sekarang sedang ada pembahasan mengenai undang-undang yang baru tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara tersebut hasil pemilu yang akan datang. Pemohon akan terus mengikuti bagaimana hasil pembahasannya dan apabila kezaliman dan pengingkaran terhadap makna dan amanat Undang-Undang Dasar tersebut dilakukan lagi, *Insy Allah*, akan kembali berada di muka Majelis Hakim yang mulia untuk memohon keadilan;

Keberadaan Pemohon di hadapan Mahkamah yang mulia sekarang ini adalah untuk memintakan petunjuk hukum atas beberapa bagian dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menurut hemat Pemohon bertentangan dengan atau tidak mencerminkan

kehendak Undang-Undang Dasar 1945. Secara rinci materi gugatan Pemohon akan disampaikan oleh para kuasa hukum Pemohon;

Pemohon hanya akan menyampaikan sedikit pengantar saja mengenai masalah yang ada di hadapan kita dewasa ini;

Pada prinsipnya ada dua hal yang Pemohon persoalkan, dalam rangka prinsip keanggotaan DPD sebagai wakil-wakil daerah. *Pertama*, pada Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”. Pasal ini memberikan petunjuk yang tegas bahwa ada kaitan erat antara anggota DPD dengan provinsi yang diwakilinya;

Ketentuan itu tidak ditetapkan bagi anggota-anggota DPR meskipun anggota DPR pemilihannya juga dilakukan di daerah-daerah dan melalui daerah-daerah pemilihan (dapil);

*Kedua*, ada beberapa pasal yang menunjukkan peserta pemilu, yaitu:

- (1) Untuk DPR dan DPRD Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Selain itu, pada Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 mengatur bahwa, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”;
- (2) Sedangkan untuk keanggotaan DPD Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan bahwa, “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”;

Dari berbagai ketentuan tersebut, jelas sekali tampak bahwa Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan adanya dua jenis peserta pemilu untuk lembaga negara yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu yaitu partai politik dan perseorangan. Untuk DPD, tegas sekali Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki peserta pemilu bersifat perseorangan, sedangkan untuk yang lainnya, yaitu anggota DPR/DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan melalui partai politik;

Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yang dilahirkan segera setelah perubahan Undang-Undang Dasar terjadi—dengan demikian masih “merasakan kehangatan” yang terpancar dari jiwa dan semangat perubahan

Undang-Undang Dasar 1945—menetapkan dalam Pasal 63 bahwa calon anggota DPD harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon”;

Ketentuan huruf b ditunda pemberlakuannya dengan Pasal 146 Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, yaitu “Calon anggota DPD dalam Pemilu tahun 2004 tidak menjadi pengurus partai politik paling lama 3 (tiga) bulan sejak diundangkan undang-undang ini”. Berarti pada Pemilu berikutnya yaitu pemilu tahun 2009 ketentuan ini seharusnya berlaku;

Pemilu untuk anggota-anggota DPD tahun 2004, yang menghasilkan DPD yang sekarang, dilahirkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 itu. Dalam pelaksanaannya beberapa calon anggota gugur karena tidak dapat memenuhi ketentuan dalam undang-undang tersebut, khususnya yang berkenaan dengan domisili. Sebagai contoh, ada dua calon anggota yang merupakan tokoh masyarakat yang terpandang di daerahnya maupun secara nasional pencalonannya gagal, yaitu almarhum Bapak Baramuli dan Bapak Tanri Abeng karena masalah domisili. Tetapi memang demikianlah kehendak Undang-Undang Dasar yang secara konsisten dan konsekuen dilaksanakan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003;

Namun kedua ketentuan tersebut tidak tercantum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, sehingga menghilangkan arahan, jiwa, dan semangat yang dikandung dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar yang kami sebutkan di atas;

Ketentuan mengenai peserta Pemilu untuk DPD dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 jelas bertentangan satu sama lain padahal keduanya mengacu pada Undang-Undang Dasar yang sama. Oleh karena itu, Pemohon datang menghadap untuk memperoleh penegasan hukum dari Mahkamah yang mulia, sebagai lembaga peradilan yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang Dasar untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Selain bertentangan dengan amanat, jiwa, dan semangat Undang-Undang Dasar, perubahan peraturan yang

begitu cepat bahkan belum dilaksanakan sepenuhnya tanpa kebutuhan untuk kepentingan umum yang mendesak serta tidak didukung oleh kehendak masyarakat yang luas, mengakibatkan merosotnya martabat undang-undang dan kurangnya kepastian hukum yang tentunya sangat merugikan rakyat dalam upaya kita membangun masyarakat yang bukan saja menghormati tetapi juga dapat menyandarkan nasib dan kepentingannya kepada hukum. Mengenai argumentasi hukum serta masalah siapa yang dirugikan atau *legal standing* dari para Pemohon akan disampaikan pertimbangan-pertimbangannya secara lebih rinci dan lebih kompeten oleh para kuasa hukum;

Dalam kesempatan ini Pemohon hanya akan menyampaikan beberapa hal pokok saja sebagai pengantar permohonan. Di samping hal-hal yang telah dikemukakan di atas, ketiadaan ketentuan maupun syarat domisili telah menghilangkan keterkaitan hak anggota DPD dengan provinsi yang diwakilinya seperti dikehendaki oleh Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Apabila memang domisili itu tidak merupakan syarat yang dikehendaki oleh konstitusi, apa sebabnya ditetapkan demikian untuk DPD dan tidak untuk DPR, padahal anggota-anggotanya juga dipilih di daerah-daerah melalui daerah-daerah pemilihan? Di sini terlihat perbedaan oleh Undang-Undang Dasar terhadap hakikat anggota DPD yang mewakili daerah dan DPR yang mewakili partai politik (meskipun anggota DPR dipilihnya berdasar perwakilan wilayah);

Argumentasi yang pernah kita dengar bahwa seseorang dapat menyalurkan aspirasi daerah dan dapat memperjuangkan kepentingan daerah tanpa harus berasal di daerah tersebut hanyalah merupakan upaya pembenaran yang tidak didasarkan oleh kejujuran untuk mengakui fakta, bahwa seseorang akan lebih dapat memahami aspirasi daerah dan memperjuangkan kepentingan daerah jika ia berasal dari daerah tersebut. Kami garis bawahi kata “dari”, karena kata itu pula yang digunakan oleh konstitusi sebagai syarat untuk menjadi anggota DPD;

Pemohon juga mendengar bahwa penghapusan ketentuan tentang keterkaitan partai politik dengan DPD, adalah untuk menjamin hak politik setiap warga negara. Yang disembunyikan dalam argumentasi tersebut adalah ketentuan bahwa untuk menjadi anggota DPR hanya dapat melalui partai politik, artinya seseorang tidak dapat jadi anggota DPR kecuali dari partai politik. Mengapa tidak digunakan argumentasi yang sama untuk membuka juga kemungkinan menjadi anggota DPR dari perseorangan? Bukankah ketentuan itu bahwa pemilihan

anggota DPR hanya dapat melalui partai politik juga membatasi hak politik warga negara? Bagaimana pula bahwa untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden hanya bisa dari partai politik dan tidak boleh calon perseorangan? Apakah itu juga bukan pembatasan terhadap hak politik warga negara? Jawabannya sederhana, memang betul ada pembatasan! Tetapi pembatasan itu ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar dan karena itu harus kita terima dan kita patuhi. Tetapi kepatuhan itu jangan hanya berlaku sepihak saja; kalau menguntungkan dipatuhi, kalau tidak menguntungkan boleh dilanggar. Pelanggaran terhadap undang-undang bisa menjadi tindak kejahatan apalagi terhadap Undang-Undang Dasar;

Sesungguhnya tidak ada niat Pemohon untuk membatasi anggota partai politik menjadi anggota DPD. Demikian pula tidak ada niat untuk “mengurangi persaingan”, karena persaingan adalah hal yang baik asal dilakukan dengan sehat. Yang harus ditegakkan oleh undang-undang adalah aturan atau prosedur untuk menjamin bahwa kehendak Undang-Undang Dasar itu dipenuhi. Hal tersebut telah diupayakan di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yakni melalui Pasal 63, tetapi tidak muncul lagi dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, sehingga tidak ada pegangan hukum untuk memastikan bahwa kehendak Undang-Undang Dasar itu dipenuhi;

Pemohon juga mengetahui di berbagai negara di dunia keanggotaan kedua majelis perwakilan mencerminkan perwakilan partai politik misalnya di Senat Amerika Serikat, tetapi tidak juga harus selalu demikian. Misalnya di Thailand Ketentuan mengenai domisili Anggota Senat diatur dalam *Section* 114 angka 4 huruf a sampai dengan d Konstitusi Thailand yang menyatakan bahwa, nama dari orang yang akan ikut serta di dalam pemilihan harus tercatat di provinsi yang bersangkutan sebagai penduduk di provinsi yang bersangkutan selama sekurang-kurangnya lima tahun berturut-turut sebelum mengajukan pencalonan atau dilahirkan di provinsi itu dimana dia akan ikut pencalonan atau pernah belajar di sebuah lembaga pendidikan di provinsi tersebut dimana yang bersangkutan akan ikut dalam pemilihan selama sekurang-kurangnya lima tahun akademik atau pernah bekerja di provinsi tersebut dan itu tercantum di dalam catatan provinsi tersebut yang bersangkutan itu telah bekerja sekurang-kurangnya lima tahun berturut-turut. Sedangkan mengenai ketentuan Anggota Senat yang berkaitan dengan partai politik Undang-Undang Thailand menyatakan bahwa calon anggota senat tidak boleh merupakan keturunan, suami atau istri atau anak perempuan

atau laki-laki dari seorang anggota DPR atau seorang yang menduduki posisi politik. Di dalam menjadi anggota atau memiliki kedudukan kepengurusan di dalam partai politik selama sekurang-kurangnya lima tahun berturut-turut. Jadi dengan demikian peraturan yang kita terapkan di Indonesia tidak bersifat anomali. Setiap negara mempunyai sistemnya sendiri, yang tentunya dipengaruhi oleh latar belakang sejarah, budaya, dan tradisinya serta kepentingan dan kebutuhannya. Sejarah politik, sistem kepartaian, dan kondisi sosial budaya di satu masyarakat tentu saja berbeda dengan masyarakat lainnya, termasuk di dalamnya sejarah pembentukan dan perubahan konstitusi. Untuk bangsa Indonesia, khittah bangunan lembaga perwakilan kita dalam konstitusi maupun faktor kondisional meniscayakan pemisahan secara tegas antara karakter wakil rakyat melalui partai politik dengan karakter wakil rakyat dalam entitas daerah. Hal ini juga sekaligus mengisyaratkan penolakan monopoli atau hegemoni partai politik dalam proses-proses pengambilan kebijakan di *level* nasional, sekaligus merupakan bagian dari perwujudan *checks and balances* yang merupakan hal yang sangat fundamental dalam sebuah sistem demokrasi;

Kalau kita membuka bagian konsideran 'mengingat' dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, secara eksplisit dinyatakan ayat (1) Pasal 22C dan Pasal 22E. Artinya, terdapat konsistensi antara syarat-syarat khusus bagi calon anggota DPR dan calon anggota DPD dengan ayat-ayat terkait dalam konstitusi di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Tetapi dalam Undan-Undang Nomor 10 Tahun 2008, syarat khusus calon anggota DPD itu sudah dihilangkan atau tidak lagi dimunculkan, meskipun konsideran 'mengingat'-nya masih tetap sama dengan undang-undang sebelumnya. Padahal dalam draft RUU Pemilu yang diajukan oleh pemerintah dicantumkan secara eksplisit syarat-syarat khusus calon anggota DPD itu seperti pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Namun dalam prosesnya RUU yang diajukan oleh Pemerintah tersebut telah berubah sedemikian rupa sehingga timbul pertanyaan, apa yang sebetulnya terjadi? Apa sebabnya para pembuat undang-undang mengabaikan semangat konstitusi dan kepentingan apa yang ada di balik itu?

Pertanyaan tersebut di atas sangat diperlukan jawabannya yang pasti melalui kearifan Majelis Hakim Konstitusi yang mulia dalam merespon usulan uji materi yang kami ajukan sekarang ini. Karena Pemohon menganggap bahwa penghilangan dua syarat khusus itu merupakan pelanggaran terhadap Pasal 22C

dan 22D Undang-Undang Dasar 1945 dan implikasinya berpotensi untuk terjadinya pengingkaran terhadap perjuangan kepentingan daerah di tingkat nasional. Sebab kalau dua syarat khusus itu tidak dicantumkan secara eksplisit, maka membuka ruang untuk anggota lembaga perwakilan daerah yang dangkal pemahamannya terhadap daerah yang diwakilinya dan berpotensi biasanya kepentingan wakil daerah akibat terkalahkan oleh kepentingan parpol yang menjadi *primary group*-nya. Konsekuensi lebih lanjut dari itu adalah akan munculnya benih-benih kekecewaan daerah terhadap manajemen pemerintahan dan pengambilan keputusan di tatar nasional—sesuatu yang juga bertentangan dengan tujuan reformasi. Pada titik simpulnya sidang Mahkamah yang mulia daerah-daerah di Indonesia membutuhkan keadilan dan komitmen yang konsekuen terhadap pelaksanaan Undang-Undang Dasar. Masa depan bangsa ini, ketaatannya pada konstitusi dan konsistensinya pada desentralisasi dan otonomi daerah yang terwujud dalam semboyan bhinneka tunggal ika Pemohon serahkan pada daulat Mahkamah Konstitusi untuk menentukannya. Patut disyukuri pada akhirnya sekarang palu penjaga konstitusi berada dalam genggam sembilan jubah merah konstitusi. Karena kami percaya tutur jujur Hakim Konstitusi yang kami baca dalam buku *Menjaga Denyut Konstitusi* tahun 2004 bahwa—Pemohon kutip, “sembilan jubah merah adalah dewa-dewa pembawa cerah, para pengawal konstitusi yang gagah, sembilan jubah merah bukan drakula-drakula haus darah bukan penjagal konstitusi yang membuat rakyat marah”. Apapun yang dihasilkan dalam upaya Pemohon “Merenda Keadilan dalam Mengangkat Harkat Daerah” melalui Majelis Hakim yang mulia Pemohon percaya dasarnya adalah kebenaran dan keadilan dan akan Pemohon terima dan teruskan seutuhnya kepada masyarakat di daerah di seluruh penjuru tanah air, Indonesia tercinta;

[2.3] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti tulis yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-18, dan telah pula mengajukan 1 orang saksi serta 8 orang ahli yang telah memberi keterangan di bawah sumpah pada persidangan tanggal 13 Mei 2008 dan 10 Juni 2008, yang dilengkapi dengan keterangan tertulis, sebagai berikut:

Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara

- Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4836);
- Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 37, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4277);
- Bukti P-3 : Fotokopi naskah akademik dan draft awal rancangan undang-undang tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dari Pemerintah tahun 2007;
- Bukti P-4 : Fotokopi berita yang berjudul "*RUU Pemilu: Upaya Uji Materi Harus Diharga*" disampaikan oleh Ketua Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB) Harian Kompas, Jumat, 14 Maret 2008, halaman 3;
- Bukti P-5 : Fotokopi kompilasi dukungan masyarakat atas "*Petisi Tolak Parpol Masuk Kamar DPD*";
- Bukti P-6 : Fotokopi buku yang berjudul "*DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*", disusun oleh Prof. Dr. Bagir Manan, SH., M.CL., penerbit FH-Ull Press, Maret 2003, halaman 56-57;
- Bukti P-7 : Fotokopi paper yang berjudul "*Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*", disusun oleh Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH;
- Bukti P-8 : Fotokopi artikel yang berjudul "*UU Pemilu: Dari Partai untuk Partai?*", ditulis oleh Syamsuddin Haris, Profesor Riset Ilmu Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Harian Kompas, Senin, 3 Maret 2008, halaman 6;
- Bukti P-9 : Fotokopi paper yang berjudul "*Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah*", ditulis oleh I Dewa Gede Palguna;
- Bukti P-10 : Fotokopi buku yang berjudul "*Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*", disusun oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH., Catatan Kaki No. 98, halaman 44-45;

- Bukti P-11 : Fotokopi paper yang berjudul "*Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Katatanegaraan*", ditulis oleh Prof. Dr. Sri Soemantri Martosoewignjo, SH., dan Dr. Mochamad Isnaeni Ramdhan, SH., halaman 8;
- Bukti P-12 : Fotokopi artikel yang berjudul "*Anggota DPR dan Anggota DPD*", ditulis oleh Prof. Dr. Satya Arinanto, Guru Besar Hukum Tata Negara, Harian Kompas, Senin, 4 Februari 2008, halaman 6;
- Bukti P-12A : Fotokopi makalah yang berjudul "*Political Parties in the United States*", ditulis oleh John F. Bibby;
- Bukti P-12B : Fotokopi berita yang berjudul "*Oligarki Partai Sebabkan DPR Abaikan Aspirasi Rakyat*", disampaikan oleh Dhaniel Dhakidae, dalam harian Sinar Harapan, Rabu, 21 Januari 2004;
- Bukti P-12C : Fotokopi artikel yang berjudul "*Utopia Reformasi Parpol*", oleh Abdul Gafur Sangadji, Harian Merdeka, tanggal 15 September 2004;
- Bukti P-12D : Fotokopi makalah yang berjudul "*Reflections on the Significance of the Bicameral Parliamentary System*", oleh Dr. Herbert Schambeck;
- Bukti P-12E : Fotokopi Chapter VI Part 3 Konstitusi Thailand;
- Bukti P-13 : Fotokopi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 09 Tahun 2008 tanggal 3 April 2008;
- Bukti P-14 : Fotokopi Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 8/DPD/2008 tentang Teknis Pelaksanaan dan Mekanisme Kerja Tim *Judicial Review* Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Bukti P-15 : Fotokopi Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 27/DPD/2008 tentang *Judicial Review* Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

- Bukti P-16 : Fotokopi Daftar Hadir Sidang Paripurna Ke-11 (Tertutup) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Masa Sidang III Tahun Sidang 2007-2008 tanggal 17 Maret 2008;
- Bukti P-17 : Fotokopi artikel Rakyat Merdeka, Jumat, 30 Mei 2008, "*Kuasai DPD, PKS Susun Daftar Calon Senator*";
- Bukti P-18 : Fotokopi artikel Rakyat Merdeka, Selasa, 10 Juni 2008, "*Partai Megawati Seleksi Calon Senator Kuasai DPD*".

### **Keterangan Saksi Drs. Progo Nurdjaman**

Kesaksian saksi adalah berdasarkan keterlibatan saksi dalam proses penyusunan dan penetapan undang-undang tentang Pemilu. Dalam proses penyusunan dan penetapan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, saksi terlibat sebagai Ketua Tim Penyusun RUU Pemilu dan wakil Pemerintah *cq.* Menteri Dalam Negeri dalam pembahasan RUU tersebut bersama DPR. Dalam proses penyusunan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, saksi terlibat sebagai Ketua Tim penyusun Undang-Undang Bidang Politik (dalam paket undang-undang bidang politik: Pemilu, Parpol, Susduk, Pilpres).

Dalam penyusunan Undang-Undang Pemilu, terdapat pokok pikiran:

1. Menata kehidupan demokrasi yang lebih baik dan sehat, sejalan dengan reformasi yang dilakukan bangsa Indonesia.
2. Penataan kehidupan politik diatur dengan Undang-Undang sesuai amanat Undang-Undang Dasar.
3. Pengaturan keterwakilan ditata ulang sesuai dengan perkembangan politik dan demokrasi, seperti keterwakilan pada lembaga DPR.

Pengaturan Keterwakilan DPR:

UU yang lalu (UU Pemilu 1999) : 1 kabupaten/kota minimal 1 wakil

UU yang sekarang (UU Pemilu 2003 dan 2008) : Daerah Pemilihan

4. Dalam Amandemen UUD ditetapkan adanya Lembaga Perwakilan:
  - a. Perwakilan Rakyat
  - b. Perwakilan Daerah

### **PROSES PENYUSUNAN**

Dalam penyusunan draft RUU Pemilu 2003, di samping memperhatikan naskah akademik dilandasi oleh pokok-pokok ketetapan dalam UUD 1945, khususnya pada beberapa pasal sebagai berikut :

UUD 1945

Pasal 2 : MPR terdiri atas DPR dan DPD.

Pasal 22C : (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi  
 (2) Setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruhnya tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR.  
 (4) Susduk DPD diatur dengan Undang-Undang.

Pasal 22 E : (2) Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD.  
 (3) Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik.  
 (4) Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.  
 (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

### **PROSES PENETAPAN**

Dari naskah yang disampaikan Pemerintah dan setelah melalui pembahasan DPR bersama Pemerintah, ditetapkan undang-undang Pemilu dengan UU Nomor 12 Tahun 2003

Beberapa pokok pengaturan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, ditetapkan antara lain syarat pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD:

Pasal 60 : Persyaratan umum calon anggota DPR, DPD, dan DPRD

Pasal 61 : Seorang calon hanya dapat dicalonkan dalam satu lembaga perwakilan pada satu daerah pemilihan

Pasal 62 : Calon anggota DPR dan DPRD , juga harus terdaftar sebagai anggota parpol peserta pemilu yang dibuktikan dengan KTA.

Pasal 63 : Calon anggota DPD, harus memenuhi syarat:

- a. domisili di provinsi bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon, atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh)

tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan.

- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai pengajuan calon.

### **UU PEMILU NOMOR 10 TAHUN 2008**

1. Dalam draft RUU yang diajukan Pemerintah kepada DPR, substansi persyaratan calon mengadopsi persyaratan calon dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, karena dipandang tetap relevan dari ketentuan UUD 1945.
2. Dituangkan dalam draft RUU Pasal 7 antara lain Huruf n dan o (draft pasal tersebut adalah penggabungan dari beberapa pasal dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 yang menetapkan persyaratan calon yaitu Pasal 60, 61, 62, 63, dan 64) Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 mengenai persyaratan calon ditetapkan dalam Pasal 12.
3. Ketentuan syarat calon anggota DPD yang ditetapkan dalam Pasal 63 huruf a dan b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, dan dalam pengajuan RUU, tetap dicantumkan ketentuan tersebut. Dalam perkembangan pembahasan dan pengesahan RUU menjadi undang-undang tidak dicantumkan lagi. Hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, yang mengatur persyaratan calon DPD.
4. Sedangkan persyaratan dukungan minimal yang ditetapkan baik dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 (Pasal 11), maupun draft RUU (Pasal 8) maupun Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (Pasal 13) ,tidak berubah.

Ketentuan tersebut meliputi, provinsi yang berpenduduk:

- a. Sampai dengan satu juta harus dapat dukungan 1.000 pemilih.
- b. Lebih dari satu juta sampai dengan lima juta harus dapat dukungan 2.000 pemilih.
- c. Lebih dari 5 juta sampai dengan 10 juta harus dapat dukungan 3.000 pemilih.
- d. Lebih dari 10 juta sampai dengan 15 juta harus dapat dukungan 4.000 pemilih.
- e. Lebih dari 15 juta harus dapat dukungan 5.000 pemilih.

**Keterangan Ahli Drs. Arbi Sanit**

Meskipun jejak sejarah Partai Politik Indonesia bisa ditelusuri sampai ke era kolonial, namun diskontinuiti dan inkonsistensi pengembangannya, menjadikan institusi utama demokrasi itu tidak berkemampuan memadai untuk berperan secara optimal, apalagi maksimal. Argumen peranan partai yang menguat dalam proses demokrasi, belumlah diimbangi dengan tekad dan tanggung jawabnya untuk merealisasikan demokrasi secara bermanfaat. Kesenjangan yang cenderung menguat di antara hak dan kewajiban partai dalam demokrasi seperti itu, merupakan konsekuensi dari lemahnya pendewasaan politisi dan pencanggihan teknologi politik serta pematangan institusionalisasi politik yang dialami partai di sepanjang perubahannya yang terputus putus.

Selama hampir seratus tahun sejak awal abad ke 20, tetap dan semakin diyakini bahwa representasi institusional dan fungsional partai atas rakyat ialah Sistem Multi Partai. Padahal sudah terbukti secara periodik bahwa representasi seperti itu bermuara kepada lemahnya pemimpin dan tidak efektifnya pemerintahan. Malah pengalaman berbagai negara yang sukses dengan representasi rakyat oleh sistem partai sederhana, tidak dipertimbangkan manfaatnya bagi Indonesia dengan alasan percobaannya yang dilakukan oleh Penguasa Orde Baru.

Sekalipun di sepanjang kemerdekaan Indonesia partai tidak berperan secara kontinu, namun dengan alasan demokrasi, politisi partai begitu percaya diri bahwa merekalah yang paling berhak menjadi penguasa dan atau penyelenggara negara. Interpretasi demokrasi seperti itu, bukan saja menafikan sejarah Pemilu tahun 1955 yang memberikan kesempatan kepada Calon Ormas dan Calon Perseorangan untuk menjadi Calon Pemilu dan Pemimpin Politik—Pemerintahan, melainkan juga mengenyampingkan peran dan sumbangan berbagai kekuatan sosial—politik non partai dalam penyelenggaraan dan perubahan negara sewaktu partai tidak berdaya dan atau tidak melakukan peran sebagaimana seharusnya.

Di era reformasi menuju demokrasi liberal jilid dua ini, interpretasi dan operasi demokrasi seperti itu telah menjuruskan politisi dan partainya kepada keyakinan dan usaha sistemik, untuk menunaikan peran politiknya secara monopolistik. Berkuasa dan/atau berpengaruh atas keseluruhan proses politik dan pemerintahan, dengan melemahkan atau mengenyampingkan peran kekuatan sosial—politik non Partai, semakin menguat secara kuantitatif dan kualitatif.

Artinya, hampir tidak ada batasan institusional bagi intervensi kekuasaan politisi dan partainya, dan keterlibatan itu berlangsung secara informal sampai formal dengan menggunakan hukum, sekalipun mengesankan ingin benar sendiri dan memaksakan kehendak.

Tragisnya, peran luas dan mendalam politisi dan partainya itu, tidaklah ditunaikan secara adil dalam artian menyeimbangkan hak dengan tanggung jawab (kewajiban). Berdasar analisis Ian Shapiro (YOI:2006), operasionalisasi hak Politisi Partai bergaya *Cartesian* dengan menekankan hak individu sebagai subjeknya, sementara substansi hak sesuai dengan pandangan libertarian negatif diabaikan. Dalam pada itu pembenaran politik dan pengabaian etik yang melemahkan dasar hak, mengaburkan kebaikan pluralis sebagai tujuan hak.

Kontradiksi-kontradiksi kepartaian itu, menghadapkan kita kepada keharusan untuk menjawab pertanyaan tentang sebab musabab kehadiran monopoli paran partai, dan dampaknya kepada kehidupan masyarakat dan bangsa serta negara, beserta solusinya yang dibutuhkan.

### **Peran Partai Monopolistik**

Diskontinuiti perkembangan partai politik merupakan konsekuensi logis dari keterpatahan perjalanan sejarah Demokrasi Indonesia. Demokrasi Konstitusional I (1945—1959) tidak sepenuhnya membuka peluang partai untuk memonopoli peran kenegaraan dan politik. Memang Sistem Partai Massa menghadirkan mekanisme politik *onderbouw*, di mana setiap partai 'memelihara' anak organisasi massa untuk mendapatkan anggota dan pendukung yang luas secara permanen. Dengan begitu peran berbagai Ormas di bawah partai, mewakili dan atas nama partai bersangkutan. Maka hadirilah kecenderungan monopoli berbagai peran dalam kehidupan masyarakat dan bangsa serta negara dengan mengatasnamakan partai. Akan tetapi di dalam Pemilu 1955, Partai bersaing dengan Ormas dan Perseorangan untuk memperebutkan kekuasaan (kursi) Lembaga Legislatif, yang karena penggunaan Sistem Politik dan Pemerintahan Parlementariannisme, memungkinkan Politisi Non Partai berkuasa atau berpengaruh atas Lembaga Eksekutif.

Sirnanya mekansime politik kompetitif di era Demokrasi Konstitusional II (1999-...), bukan saja karena minimnya pengalaman berdemokrasi, melainkan juga disebabkan oleh reaksi berlebihan kepada Sistem Politik dan Pemerintahan Otoritarianisme yang diberlakukan oleh Penguasa Orde Lama dan Orde Baru

selama hampir empat dekade. Jangankan berdemokrasi, berpolitik non demokratikpun harus menghadang risiko berlebihan, di bawah rezim otoriter tersebut. Isolasi kehidupan secara menyeluruh, penjara tanpa Pengadilan, dan bahkan kekerasan serta pembunuhan politik, adalah risiko menakutkan yang harus dihadapi Politisi waktu itu. Semuanya itu menjerakan kalangan luas masyarakat untuk terlibat di dalam proses politik. Apalagi untuk memerankan politik secara demokratik.

Selama hampir 40 tahun demokrasi terkerdikan atau terpendamkan menjadi impian dan wacana di kalangan terbatas golongan intelektual dan aktivis gerakan demokratisasi. Itulah masa di mana politisi dan partai dijadikan kamouflage demokratik bagi rezim dan Sistem Kekuasaan Otoriter. Politisi dan partai hadir, akan tetapi perannya sepenuhnya ditentukan oleh penguasa secara sepihak. Untuk mempertahankan hidup, apalagi untuk ikut berkuasa, siapapun harus menyesuaikan diri dengan Sistem Kekuasaan Otoriter.

Maka tidaklah mengherankan tatkala di era reformasi tampil politisi dadakan, yang bukan saja minim pemahaman tetapi juga minim pengalaman berpolitik secara demokratik, atau mendadak sontak menganut cara pikir demokratik walaupun tanpa penghayatan, di panggung politik Indonesia. Rekonsiliasi tidak resmi di antara dua kekuatan politisi yaitu reformator dan eks Orba melalui Pemilu tahun 1999 itulah yang membangun landasan masyarakat politik dan sistem partai di era Demokrasi Konstitusional II dewasa ini. Politisi dan partai adalah subjek hak untuk berkuasa atas negara. Tetapi substansi hak itu tidak jelas karena berakar kepada pertemuan kepentingan eks Orba dan aktivis reformasi. Maka landasan hak itupun tidak jelas, sebab asal usul politisi yang cenderung terurai berdasar keyakinan primordial. Tujuan hak itupun tidak tertentu karena tak terselesaikan konflik multiinterpretasi demokrasi yang bermuara kepada jebakan demokrasi sebagai tujuan atau alat.

Tatkala politisi partai tanpa niat (rencana) dan minim pengalaman politik demokratik yang menjadikannya tidak visior itu, berwenang menentukan operasi demokrasi, mereka bereaksi secara spontan dan berlebihan. Tanpa persiapan matang untuk mengoperasikan demokrasi, mereka terjebak oleh kecenderungan revolusioner dengan meniadakan sifat Orba dan/atau tindakan kompromistis dengan mencampurkan sifat Orba dengan watak demokrasi. Mudah diketahui bahwa pragmatisme sikap para politisi partai seperti itu, berakar secara kukuh

kepada keharusan menyesuaikan diri kepada cara berpikir dan bertindak penguasa-penguasa otoriter dari masa lalu. Maka mereka dewasa ini dengan enteng menggeser monopoli kekuasaan rezim Orba menjadi monopoli peran politik politisi dan partainya dewasa ini.

Selain dari pragmatisme, politisi dan partai dewasa ini juga berpikir dan bertindak secara sentralisme. Bila rezim Orba menerapkan sentralisme kekuasaan di dalam negara secara menyeluruh, maka politisi partai dewasa ini menerapkan sentralisme peran politik kenegaraan dan sentralisme kekuasaan di dalam partai. Sentralisme peran politik kenegaraan politisi partai pertama kalinya terdeteksi tatkala mengoperasikan Sistem Pemerintahan Parlementer berdasarkan UU Politik yang asal usulnya dari era Orba. Saat itu UUD 1945 asli yang mengkombinasikan Sistem Pemerintahan Parlementer dengan Presidensiil, digunakan sebagai landasan penyusunan UU Politik yang bersubstansikan Sistem Parlementer, untuk menutupi Presiden yang mensentralkan kekuasaan dan tidak boleh diganti. Tafsir Parlementerianisme Rezim Orba atas UUD 1945 itu, dilanjutkan secara sadar oleh Penguasa era reformasi dengan maksud mengalihkan pusat kekuasaan negara dari Presiden ke Parlemen. Hal itu masuk akal bila diingat kesimpulan Arend Lijphart (Rajawali 1995) bahwa:

*DPR menjadi pusat kekuasaan Negara di bawah Sistem Pemerintahan Parlementer. Akan tetapi mendistorsi Sistem Presidensiil yang sudah diberlakukan sejak amandemen UUD 1945 di tahun 2004.*

Kedua, sentralisme peran politisi dan partai diketahui saat mereka menetapkan struktur DPR bikameralisme lunak di dalam amandemen UUD 1945, dan menata operasionalisasinya di dalam UU Pemilu dan Susduk 2004 dan 2008. Wujud ialah peran DPD sebagai penasihat atau pembantu DPR. Di dalam UU Pemilu 2008, malah dibuka peluang bagi politisi partai untuk menjadi anggota DPD.

Sudah barang tentu langkah politisi partai itu berlawanan dengan perintah amandemen UUD 1945, karena mengenyampingkan pelaksanaan DPD dalam kerangka mekanisme *checks and balances* sebagai operasi demokrasi presidensialisme yang diamanatkannya. Secara universalpun, tindakan itu melawan arus, sebab dari 10 negara pengguna sistem pemerintahan presidensiil dan bikameralisme yang diteliti IDEA, ternyata sebanyak 8 negara di antaranya (Amerika Serikat dan Piliphina) menerapkan bikameralisme penuh, sekalipun dari 40 negara pengguna sistem pemerintahan parlementer hanya 8 yang

menggunakan bikameralisme kuat (<http://www.idea.org>). Searah dengan kecenderungan bentuk sistem pemerintahan tersebut, ternyata 8 dari 11 negara federal menerapkan bikameralisme kuat, berbanding dengan 7 negara kesatuan seperti Belanda, Cile, Philipina, Italia, Jepang, dan Inggris, menggunakan bikameralisme kuat, semetara 13 negara kesatuan lainnya menerapkan bikameralisme lemah. Di lihat dari penyelenggaraan demokrasi dari 54 negara sebanyak 32 menerapkan bikameralisme dengan perimbangan 16:16 antara bikameralisme kuat dengan lemah.

Pengkerdilan DPD itupun melemahkan sistem perwakilan politik yang seyogianya terdiri dari perwakilan kelas sosial di samping perwakilan penduduk dan perwakilan daerah dalam artian teritori atau wilayah (George Tsebelis dan Jeannette Money, 1997). Setidaknya dikenali 3 bentuk pelemahan sistem perwakilan yang berakar kepada ketidakseimbangan peran DPR dengan DPD tersebut. *Pertama*, Parlemen tidak teliti mewakili nilai dan kepentingan unsur entitas Indonesia, sehingga dirasa kurang pas mewujudkan Republik Indonesia. *Kedua*, perdebatan dan keputusan DPR tidak kompetitif sepenuhnya, karena berlangsung dalam kalangan terbatas dari satu golongan yaitu politisi partai, dan *ketiga*, perwakilan politik dalam DPR menafikan hak politik rakyat yang tidak berpartai, dan sebaliknya hanya warga partailah yang mendominasi parlemen.

Dalam pada itu sentralisme kekuasaan internal partai memang sudah merupakan tradisi Kepartaian Indonesia sejak awal kemerdekaan. Bentuknya ialah kekuasaan DPP Partai untuk menetapkan kebijaksanaan partai. Para pengurus daerah partai wajib memperoleh persetujuan DPP, sebelum bertindak di daerahnya masing-masing. Alasan penerapannya oleh partai ialah untuk menegakkan disiplin organisasi partai dan supaya terjamin integrasi partai secara nasional. Tetapi sentralisme itu sudah mendatangkan berbagai konflik vertikal di dalam partai, di samping gagalnya partai menyiapkan pemimpin yang berkapasitas kuat untuk melaksanakan Otonomi Pemda secara berhasil.

Kombinasi aneh pragmatisme dengan sentralisme politik untuk mengoperasikan demokrasi, dengan sendirinya bermuara kepada egoisme politik sebagai tampilan terburuk dari individualisme. Sebab, sentralisme yang beroperasi melalui pragmatisme di bawah kebebasan, memberi peluang kepada politisi untuk menghindarkan tanggung jawab publik (kolektif) untuk memaksimalkan pemenuhan kepentingan individu. Kepentingan individu politisi dan kepentingan

partai yang dijadikan motif untuk bersikap dan bertindak, melahirkan egoisme politisi dan egoisme partai politik (institusional). Berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan oleh politisi partai, mulai dari korupsi dan nepotisme sampai kepada skandal dan kekerasan, hanya bisa terjadi karena egoisme, dan berbagai kebijaksanaan partai (DPP dan atau Fraksi) yang tidak tepat atau minim manfaat, sehingga menghadirkan ketidakadilan, berakar kepada pengutamaan kepentingan partai politik.

### **Peran Dilematis Partai Politik**

Sekalipun kehidupan politisi dan partai di era Demokrasi Konstitusional I jauh lebih ideal dari penerusnya di era Demokrasi Konstitusional II, namun adalah jelas bahwa hasil karyanya untuk menanggulangi masalah sambil membuat kemajuan masyarakat dan bangsa serta negara semakin jauh dari memadai. Kenyataan itu terasa sebagai ironi, karena terlalu jauh jarak di antara hak dan kekuasaan politisi partai di dalam demokrasi dengan realisasi kewajibannya terhadap pemegang kedaulatan. Karenanya rakyat dan daerah Indonesia dihadapkan kepada pilihan demokrasi yang rumit: dukung peran politisi partai untuk mewujudkan demokrasi, atau batasi peran partai dengan mengkompetisikannya terhadap kekuatan non partai untuk mendayagunakan demokrasi.

Setelah dekade pertama reformasi, urgensi untuk memilih alternatif kedua peran politisi dan partai menjadi amat kuat, karena berbagai sebab, yaitu praktik demokrasi baru sebatas minimalis, fundasi kehidupan politik kenegaraan tak kunjung menguat, dan kondisi negara sudah berada ditubir Negara Gagal.

Lipset dan Lakin dalam analisisnya tentang pemaknaan demokrasi, sampai kepada kesimpulan tentang operasinya secara minimalis dan perluasan serta maksimalis (*The Democratic Century*, 2004). Demokrasi minimalis terjadi bila wujud utamanya hanyalah penggunaan kedaulatan rakyat untuk menentukan penguasa negara melalui Pemilu. Ekstensinya terjadi apabila Pemilu disertai dan diikuti dengan jaminan HAM, dan maksimalitasnya ditampilkan oleh Pemerintah hasil Pemilu yang mampu menyelesaikan masalah sembari memajukan kehidupan masyarakat dan bangsa serta negara, melalui kebijaksanaan publik yang relevan dan tersedianya *public goods* serta berlangsungnya proses politik secara damai.

Karena Pemilu-pemilu demokratis Indonesia, tidak menjamin HAM dan penyelesaian masalah serta membuat kemajuan, maka dengan sendirinya

menurut analisa tersebut, demokrasi Indonesia tergolong kepada kadarnya yang minimalis. Makna itu mengandung arti bahwa demokrasi barulah sekedar alias prosesi prosedural. Manfaatnya bagi masyarakat dan bangsa serta negara masih amat terbatas pada kaum elit khususnya penguasa. Itupun kualitasnya masih belum memadai, karena cenderung bersifat formal dan normatif, sebagaimana dituangkan di dalam peraturan perundangan. Maka baik Demokrasi Konstitusional I maupun Demokrasi Konstitusional II sama-sama rentan ketidak stabilan dan karenanya berpeluang untuk dihancurkan dan digantikan dengan otoriter. Begitulah misalnya dengan Demokrasi Konstitusional I yang dieliminasi oleh Presiden Soekarno melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 untuk membubarkan DPR dan Konstituante hasil Pemilu 1955 serta kembali menggunakan UUD 1945.

Kegagalan demokrasi Indonesia memberikan manfaat luas dan intensif itu, bertolak dari ketidakberhasilan politisi partai memperkuat fundasi kehidupan politik dan kenegaraan Indonesia, yang mencakup kepemimpinan politik dan pemerintahan yang kapabel, sistem partai yang kuat, dan sistem pemerintahan yang efektif dan stabil (Dahl, Perihal Demokrasi, Obor:2001). Pemilu hanyalah menghasilkan penguasa yang tanpa kapabilitas kepemimpinan secara memadai. Pemilu selalu berkaitan dengan sistem multi partai yang tidak dapat diandalkan oleh penguasa untuk menguatkan kepemimpinannya, dan Pemilu akhirnya menghasilkan atau melanggengkan sistem pemerintahan yang tidak koheren dan tidak sinergis, sehingga mengalami kesulitan untuk menghasilkan kebijaksanaan publik yang relevan di samping memajukan.

Kegagalan Pemilu menguatkan fundasi kehidupan politik kenegaraan itu, berawal dari kelemahan UU Politik. UU Pemilu tidak mempersyaratkan Calon Pemimpin, tetapi hanya mempersyaratkan peserta Pemilu. Tidak ada kriteria syarat calon pemimpin dalam UU Pemilu, yaitu indikator kapabilitas pemimpin politik dan pemerintahan yang terdiri dari integritas (kejujuran), visi 10-30 tahun kedepan, kompetensi politisi profesional, kompetensi negarawan, kompetensi manajer politik dan pemerintahan, dan kepemimpinan pembaharu. Akibatnya ialah kesewenangan politisi partai menentukan calon Pemilu dan tidak adanya kewajiban partai untuk mendidik kader dan menyiapkan pemimpin yang berkapabilitas memadai.

UU Partai dan Pemilu tidak mengkondisikan politisi partai untuk memperkuat sistem partai, sebagaimana terbukti dari UU Partai yang tidak

mengkondisikan koalisi atau fusi. Dalam pada itu UU Pemilu tidak memungkinkan pelaksanaannya menghasilkan sistem partai kuat yang dibuktikan dengan kemayoritasan suara pemilih dan atau kursi Legislatif yang dimiliki.

UU Susduk, bukan saja tidak mengoperasikan bikameralisme di lembaga legislatif sesuai dengan UUD, melainkan juga mengkondisikan beroperasinya sistem pemerintahan parlementer di lembaga itu.

Maka jelaslah bahwa UU Politik yang tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial sesuai UUD itu, bukan saja melemahkan eksekutif dan sekaligus melemahkan perwakilan politik rakyat, tetapi juga memandulkan mekanisme kompetisi di *level* lembaga negara, sehingga rakyat tidak memperoleh pelayanan terbaik dari negara.

### **Jalan Keluar**

Akhirnya keseluruhan pengamatan dan analisis di atas, membangun keyakinan bahwa akar dari berbagai kelemahan negara adalah ketidakberhasilan politisi dan partainya dalam menunaikan tanggung jawabnya kepada masyarakat dan bangsa serta negara. Lumpuhnya partai sebagai lembaga, oligarkhi elit partai, dan penolakan politisi partai akan tawaran fasilitasi kaum intelektual dan pemerintah lewat naskah akademik dan RUU untuk membangun partai dan kepemimpinannya atas nama intervensi, bercokol di balik kegagalan tugas atau peran partai tersebut.

Sejauh ini upaya persuasif dari golongan menengah dan tekanan opini publik bersama aksi massa, semakin kehilangan pengaruh atas kehidupan politisi dan partainya, terutama untuk pembaharuan kekuatan politik tersebut. Sebagaimana terbukti dari penolakan politisi partai atas usul perubahan UU Politik, institusi negarapun tidak efektif untuk mendukung pembaharuan politisi dan partai. Sekalipun begitu, masih ada tiga institusi negara yang secara strategis berpotensi untuk mendorong pembaharuan politisi dan partai, yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Pemberantasan Korupsi serta Badan Pemeriksa Keuangan.

Namun di antara ketiga lembaga itu, Mahkamah Konstitusi berpeluang terbesar untuk mendorong pembaharuan Politisi dan Partainya. *Pertama*, karena Mahkamah Konstitusi bertugas menjaga Konstitusi sebagai design menyeluruh penataan dan pengelolaan negara (*state craft*). *Kedua*, dengan menggunakan kewenangannya itu, Mahkamah Konstitusi berhak membuat interpretasi UUD yang tidak lagi dilengkapi dengan penjelasan, sehingga kematangan para Hakim

Mahkamah Konstitusi berfaedah untuk meluruskan dan mendorong pembangunan politisi dan partai politik, dan *ketiga*, Mahkamah Konstitusi sudah membuktikan kinerja dan karyanya dalam meluruskan substansi UU sesuai dengan prinsip-prinsip Demokrasi Universal, berdasarkan UUD hasil amandemen.

**Keterangan Ahli Dr. John Pieris, SH., MS.**

1. Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 secara tegas dan jelas menyatakan: "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*". Secara etimologis, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi kedua, frase (kata) "dari setiap provinsi" menunjukkan tempat (ruang) dan asal, yaitu tempat berdiam, berteduh, tempat tinggal atau tempat domisili. Jika dapat dipertegas, artinya bertempat tinggal dan pencalonan anggota DPD berasal dari provinsi asal, bukan dari provinsi lain apalagi dari partai politik. Contoh seperti di Amerika Serikat, setiap senator (anggota senat) disyaratkan berdomisili atau bertempat tinggal permanen secara administratif (kependudukan) di negara bagian atau, di mana dia terdaftar secara sah menjadi warga negara. Frase dipilih dari setiap provinsi berbeda maksud dengan frase dipilih di setiap provinsi. Dipilih dari setiap provinsi artinya calon anggota DPD itu tinggal menetap di provinsi dan dipilih serta dicalonkan dari provinsi di mana ia berdomisili. Sedangkan dipilih di setiap provinsi mengandung maksud, hanya dipilih di provinsi, tetapi calonnya tidak harus berdomisili di provinsi tersebut. Frase dipilih dari setiap provinsi ingin menjelaskan, bahwa calon tersebut, berdasarkan teori representasi, mewakili wilayah (provinsi). Secara substansial hermeneutikal, perwakilan wilayah itu harus diisi (diwakili) orang yang berdomisili di wilayah tersebut, juga yang mengenal serta mengetahui betul secara luas dan mendalam, kondisi, situasi, karakter masyarakat dan problematika daerahnya. Jadi sifat perwakilan anggota DPD itu syaratnya adalah "*regional representation*", bukan "*political representation*" (perwakilan politik yang orang-orangnya berasal dari partai politik). "*Regional representation*" adalah orang-orang yang berasal dari provinsi (wilayah) di mana yang bersangkutan berdomisili. Itu berarti, si wakil (anggota DPD) bertindak sebagai "*delegate*" (utusan) dan selalu berkonsultasi dengan pimpinan provinsi dan rakyat yang diwakilinya, bukan sebagai "*politico*" atau "partisan", atau politasi yang mewakili partai.

2. Pasal 22E ayat (4) menyatakan: "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan*". Rumusan norma (kaidah) hukum tersebut sangat tegas dan jelas.

Frase perseorangan tidak boleh diperluas, sebab jika tafsir perseorangan ini dikembangkan dan diperluas tanpa batas, siapa pun boleh, yaitu anggota dan pengurus partai politik, anggota TNI/Polri dan PNS. Apa jadinya nanti jika calon-calon anggota DPD bisa berasal dari beragam habit yang serba meliputi? Secara teoritis bisa bias dan dari perspektif pendewasaan demokrasi yang lebih bermartabat, bisa terjebak dalam budaya "kerakusan politik".

Frase perseorangan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah pribadi seseorang atau yang bersifat pribadi, bukan berasal dari atau milik suatu badan. Frase perseorangan dimaksud sebagai seorang yang independen, non partisan dan bukan berasal atau diskenariokan bersumber dari partai politik. Domein perseorangan ada pada *locus*nya (lokus), yaitu Dewan Perwakilan Daerah, sedangkan *locus* DPR diisi oleh calon dari partai politik.

Ricker dalam teori sosiologi politik misalnya menyatakan, dalam lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politik, tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Si pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang berbasis pada masyarakat dan berasal, serta berdomisili serta tinggal bersama-sama dengan masyarakat, dan wakil-wakilnya harus memperjuangkan kepentingan daerah dan rakyat yang ada di daerah tersebut. Sedangkan Leon Duguit dengan teori hukum objektif menyatakan, bahwa hubungan antara rakyat dan lembaga perwakilan adalah hubungan solidaritas. Karena itu, Duguit mengatakan lebih lanjut, bahwa teori hukum objektif menempatkan lembaga perwakilan menjadi bangunan hukum (bukan bangunan politik).

Atas dasar itu, dapatlah dikatakan, bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perorangan. Norma ini mempertegas, bahwa perorangan yang dimaksud adalah pribadi (orang) atau calon yang bukan berasal dari lembaga atau partai politik. Jatah untuk anggota dan pengurus partai politik ada pada lembaga DPR [*vide* Pasal 22E ayat (3)].

3. Di dalam UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD dan DPRD dijelaskan, bahwa DPR adalah wakil rakyat dan DPD adalah wakil daerah [Pasal 2 dan Pasal 13 ayat (3)]. Karena itu, DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan yang dipilih berdasarkan hasil pemilu. Itu berarti

haruslah dipakai, bahwa anggota DPR berasal dari partai politik peserta pemilu (PPPP). Ini diatur di dalam Pasal 16 UU Nomor 23 Tahun 2003. Logika hukumnya, anggota partai politik maupun pengurus parpol lainnya hanya bisa dicalonkan menjadi anggota DPR dari partai politik peserta pemilu. Norma hukum Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan norma hukum Pasal 16 UU Nomor 23 Tahun 2003 tidak boleh diperluas maknanya atau pengertiannya masuk ke dalam wilayah (*domein*) DPD sebagai lembaga perwakilan daerah, sebab lembaga perwakilan daerah adalah miliknya orang daerah. Sedangkan lembaga perwakilan rakyat adalah miliknya orang partai politik. Dengan kata lain, kedaulatan politik hanya terbatas pada hubungan partai politik dengan lembaga perwakilan rakyat (DPR), artinya parpol berdaulat atas dan berhak mengatur kader-kadernya untuk dicalonkan menjadi anggota DPR, tetapi nyata sekarang, bahwa kedaulatan partai (*partycracy*) diperluas memasuki wilayah DPD berdasarkan UU Nomor 10 Tahun 2008. Parpol telah menggerogoti kedaulatan (hak) warga negara yang bukan anggota parpol atau warga negara biasa (*non partisan*). Fenomena politik ini menarik untuk dikritisi. Budaya politik Indonesia secara sengaja memang telah diparadigmakan oleh *elite* Parpol yang ada di DPR sebagai pembentuk undang-undang menjadi budaya politik *partycracy* dan bukan *democracy*.

4. Pasal 32 UU Nomor 23 Tahun 2003 juga telah mempertegas, bahwa DPD terdiri atas wakil-wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilu. Pasal ini tidak boleh dipahami secara keliru dengan melahirkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang membolehkan DPD terdiri atas wakil-wakil daerah yang disusupi oleh wakil-wakil parpol (orang parpol). Sebab, wakil daerah adalah orang-orang yang berasal dari daerah, bukan berasal dari partai politik, sekali pun orang tersebut (kader parpol itu) berdomosili di daerah [*vide* Pasal 1 dan Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008]. Sebab, haruslah dipahami, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar [Pasal 1 ayat (2) UUD 1945]. Menurut UUD, kedaulatan rakyat yang berada pada partai politik, tempatnya ada di DPR, dan kedaulatan rakyat yang berada di luar partai politik ada di DPD.
5. Demokrasi substansial yang beradab dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang terpatri dalam sila kelima Pancasila, menghendaki tidak saja diciptakan pembatasan kekuasaan, tetapi juga

pembatasan hak. Jika hak politik tidak bisa dibatasi, maka akan tercipta *oligarkhi* politik. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa UU Nomor 10 Tahun 2008 diposisikan sebagai instrument penindas hak asasi politik dari orang-orang yang tidak berpartai. Jika asumsi ini benar, maka ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 merupakan *legal framework* yang anti demokrasi, atau yang melestarikan status *quo*.

6. Pembentuk UU, yaitu DPR dan pemerintah (*vide* Pasal 20 UUD 1945) yang membentuk UU Nomor 10 Tahun 2008 tampaknya kurang memahami arti, jiwa, roh dan semangat demokrasi rezim reformasi yang telah meruntuhkan sistem otoritarian Orde Baru dengan rezim hukum yang represif serta watak kekuasaan yang koruptif, monopolistik, integralistik, personalistik dan sentralistik.
7. Seharusnya DPR dan Pemerintah dapat memaknai secara baik dan benar rumusan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945 yang menyatakan:

***“Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan”***

dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan:

***“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.***

Prinsip negara hukum demokratis harus tercermin di dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, dan prinsip masyarakat demokratis yang harus dibatasi dengan undang-undang sesungguhnya harus diperhatikan oleh pembentuk UU Nomor 10 Tahun 2008. Pencederaian demokrasi secara kasat mata telah dilakukan oleh DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk UU. Ini adalah sikap yang tidak demokratis, sebab DPR membiarkan partai politik memasuki wilayah yang dikuasai DPD. Terkesan, telah terjadi konspirasi *elite* para pembentuk undang-undang, yaitu DPR dan Pemerintah untuk secara sistematis memandulkan peran dan fungsi DPD dengan cara menyusupkan orang-orang parpol menjadi anggota DPD. Dengan cara seperti itu dapat dipastikan, bahwa proses penguatan DPR dapat dikatakan dengan memperlemah daya juang,

fungsi dan peran DPD di masa yang datang. Sayangnya pihak Pemerintah sebagai pihak yang ikut membentuk Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak menyadari hal tersebut. Dengan kondisi seperti yang dibayangkan terjadi, maka di masa yang akan datang akan sulit tercipta sebuah sistem pengawasan yang efektif antara DPD dengan Pemerintah dan antara DPD dengan DPR. Dengan kata lain akan terjadi distorsi dalam sistem *checks and balance* antara lembaga-lembaga negara.

8. Indonesia, secara teoritik memang telah menjadi negara hukum modern yang demokratis tetapi kenyataannya masih dipraktikkan model negara kekuasaan. DPR sebagai pembentuk UU Nomor 10 Tahun 2008 sebagai sarana kekuasaan. Kesan ini setidaknya mengingatkan kita pada Machiavelli sebagai sosok pemikir berpengaruh pada jaman Renaisans melihat kekuasaan sebagai tujuan. Ia menyangkal asumsi, bahwa kekuasaan adalah alat atau instrumen belaka untuk mempertahankan nilai-nilai moralitas, etika, atau agama. Bagi Machiavelli, segala kebajikan agama dan moralitas, justru dijadikan sebagai alat untuk memperoleh dan memperbesar kekuasaan, bukan sebaliknya. Jadi kekuasaan, tulisnya kemudian, haruslah diperoleh, digunakan, dan dipertahankan semata-mata demi kekuasaan itu sendiri. "Bagi Machiavelli, kekuasaan adalah *raison d'etre* negara. Negara juga merupakan simbolisasi tertinggi kekuasaan politik yang sifatnya mencakup semua (*all embracing*) dan mutlak. Machiavelli memiliki obsesi terhadap negara kekuasaan (*Machtsstaat*), di mana kedaulatan tertinggi terletak pada kekuasaan penguasa dan bukan rakyat dan prinsip-prinsip hukum". Negara disimbolkan melalui lembaga-lembaga negara atau yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang acap menggunakan kekuasaannya untuk kepentingan politik atau memperluas kekuasaannya. Dalam hal ini, prinsip-prinsip hukum dan demokrasi acap diabaikan.
9. Robert P. Clark juga menyatakan secara tepat mengungkapkan, bahwa kekuasaan adalah nilai utama dalam proses politik, karena kekuasaan adalah kemampuan untuk mengubah atau mempengaruhi pilihan kebijakan. Kekuasaan dalam arti yang digunakan di sini ialah kemampuan untuk mengubah atau mempengaruhi pilihan kebijakan, atau kemampuan untuk mempengaruhi, membentuk, atau mengubah sikap orang lain.

Dari sudut pandang sosiologis, Maurice Duverger telah menjelaskan, bahwa kekuasaan terdiri dari seluruh kerangka institusi sosial yang berhubungan dengan otoritas, yang berarti, ada dominasi beberapa orang terhadap orang lain. Pemikiran Duverger ini memang mengarah pada kekuasaan institusional yang berhubungan dengan kekuasaan negara atau pemerintah terhadap anggota masyarakat. Selanjutnya, dengan agak spektakuler, dalam menganalisis politik modern, Robert A. Dahl menafsirkan kekuasaan sebagai suatu gumpalan tunggal, padat, dan tak terpecahkan. Dikatakan lebih jauh, bahwa gumpalan dapat dialihkan dari seorang kepada orang lain, tetapi tidak bisa dibagi-bagi.

Dari sudut pandang moral, kekuasaan yang dikendalikan oleh penguasa negara, dapat saja secara absolut atau otoriter, cenderung mengabaikan hati nurani dan nilai-nilai moral, karena kekuasaan seperti itu hanya mengabdikan kepada kepentingan penguasa. Apa yang dikatakan oleh John Emerick Edward Dalberg Acton (Lord Acton), bahwa *power tends to corrupt but absolut power corrupts absolutely*, artinya kekuasaan cenderung disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti disalahgunakan.

10. Teori elit kekuasaan memang menjelaskan, bahwa meskipun masyarakat terdiri atas bermacam kelompok yang pluralis, tetapi dalam kenyataannya, kelompok elit penguasa datang hanya dari satu kelompok elit masyarakat tertentu. Secara halus, semua orang memang bisa menempati jabatan negara, jabatan militer atau posisi bisnis kelas atas. Tetapi dalam kenyataannya, jabatan-jabatan itu diduduki oleh orang-orang dari kelompok tertentu.

Dalam membahas pembenaran otoritas politik Richard T. de George, menyatakan, bahwa otoritas (*authority*) sering didefinisikan sebagai kekuasaan (*power*) yang legitim. "Otoritas politik" dapat disebut juga dengan istilah "kekuasaan politik", namun, ada bahaya pereduksian segala bentuk otoritas. Reduksi itu, dominannya ke dalam bentuk otoritas politik. Karena itu, dalam hubungannya dengan kekuasaan pembentukan undang-undang dapat dikatakan, bahwa pembentuk undang-undang memiliki otoritas politik yang sangat besar dalam membentuk undang-undang di bidang politik, khususnya UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008.

11. R.J. Mokken pernah menyatakan, bahwa kekuasaan adalah kemampuan penguasa, yang secara mutlak dapat mengubah alternatif tindakan penguasa

terhadap yang dikuasainya, dan menurut Woodrow Wilson, karena politik merupakan usaha perumusan kehendak/kemauan dari negara (*the formulation of the will of the state*), maka negara dan pemerintahan identik dengan kekuatan dan kekuasaan. Itulah sebabnya, maka ada kekhawatiran dari F. Oppenheimer, bahwa pada semua negara, sering terjadi dominasi satu kelas atas kelas lainnya.

12. Saat ini, fakta politik menunjukkan, bahwa dominasi DPR terhadap DPD sangatlah besar. Dominasi tersebut secara kasat mata dapat dirasakan, sebab UUD 1945 tidak memberikan kewenangan konstitusional yang memadai kepada DPD dalam bidang legislasi. Jadi, ada kelemahan konstitusional yang dialami DPD, dan ada dominasi konstitusional yang dimiliki DPR.

Berdasarkan beberapa catatan penting yang disampaikan, maka pada kesempatan ini menyampaikan beberapa pemikiran sekaligus sikap ahli sebagai berikut:

1. Bahwa UU Nomor 10 Tahun 2008 kurang menghiraukan jiwa, semangat, dan roh reformasi untuk menegakkan keadilan substansial di atas prinsip negara hukum demokratis sebagaimana dikehendaki di dalam Pasal 1 ayat (3) serta Pasal 28I ayat (5) dan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945;
2. Bahwa UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mencantumkan serta menjelaskan norma hukum tentang persyaratan perorangan untuk menjadi calon anggota DPD. Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 beserta Penjelasannya tidak merumuskan secara lebih bermakna norma hukum calon (peserta) perorangan. Secara teoritik UU Nomor 10 Tahun 2008 sengaja menghilangkan konsistensi norma hukum sebagaimana dikatakan oleh H. L. A. Hart, yaitu bahwa Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 sebagai *primary rules* tidak dipahami sebagai *legal framework* utama yang seyogianya harus menurunkan norma ikutan sebagai *secondary rules* yang mengatur ketentuan peserta (calon perorangan) sebagai calon anggota DPD. Bagi Hart, haruslah dipahami, bahwa penyatuan tentang apa yang disebutkan sebagai *primary rules* dan *secondary rules* merupakan pusat dari sistem hukum, dan keduanya harus ada dalam sistem hukum.
3. Sama halnya dengan Hart, John Rawls tentang *A theory of justice* (keadilan) yang secara doktrinal mengikuti ajaran empirisme, menyatakan, bahwa semua sistem hukum akan gagal, bila tidak disemangati suatu sikap moral pribadi

yang sejati (*justice as fairness*). Rawls mengatakan, bahwa beberapa prinsip konkrit harus membimbing penguasa untuk mewujudkan keadilan sosial yang memadai. Karena itu, keadilan sosial politik berdasarkan pembukaan dan pasal-pasal UUD 1945 haruslah ditaati dan hendaknya dirumuskan secara memadai di dalam UU pemilu. Sebab itu haruslah mengaitkan *primary rules* dan *secondary rules* yang berintikan keadilan di dalam UU Nomor 10 Tahun 2008;

4. Untuk menegakkan keadilan substansial dan hukum yang mengandung prinsip-prinsip moral serta kehidupan politik yang demokratis, maka calon-calon anggota DPD harus dipilih dari setiap provinsi dan berasal dari calon perseorangan. UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak boleh mengenyampingkan atau mereduksi *primary rules* [Pasal 22C ayat (1) dan 22E ayat (4) UUD 1945] mengenai sistem pemilihan dan persyaratan anggota DPD. Karena itu Pasal 12 dan Pasal 67 UU Nomor 10 Tahun 2008 harus dinyatakan oleh Mahkamah Konstitusi batal demi hukum, keadilan dan demokrasi sesuai dengan isi, jiwa, dan semangat negara hukum demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Honeste Vivere, sebaiknya dijadikan prinsip hukum dan demokrasi di negeri ini dan harus ditegakkan secara bermartabat.

#### **Keterangan Ahli Sry Satriya Tjatur Wisnu Sasangka**

Pasal 22C ayat (1) UUD 1945:

*“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”.*

Kata *dari* merupakan preposisi atau kata depan yang menyatakan makna ‘asal’, sedangkan kata *setiap* pada frasa “*setiap provinsi*” menyatakan makna ‘masing-masing’. Dengan demikian, frasa *dari setiap provinsi* pada kalimat *anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum* bermakna bahwa anggota DPD haruslah berasal dari provinsi masing-masing.

Secara semantis, ayat ini secara *gamblang* memaparkan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi (provinsi masing-masing) dan, oleh karena itu, ia harus mewakili provinsi tersebut. Jika anggota DPD bukan berasal dari provinsi itu, ia bukan merupakan perwakilan daerah tersebut, melainkan merupakan perwakilan daerah lain.

Jika DPD benar-benar dimaknai sebagai Dewan Perwakilan Daerah, bukan dewan perwakilan daerah lain, anggota DPD itu haruslah merupakan penduduk yang diwakilinya sehingga permasalahan yang ada di daerahnya dapat diketahui secara baik, mendalam, dan mendasar.

Keberadaan calon anggota DPD yang harus merupakan penduduk yang diwakilinya itu ditunjukkan dengan Kartu Tanda Penduduk (KTP) dan/atau akta kelahiran. Apabila anggota DPD tidak mewakili daerahnya, ia tentu tidak mengetahui aspirasi masyarakat yang diwakilinya dan anggota DPD yang tidak mewakili daerahnya, tentu tidak memahami permasalahan yang ada di daerah itu.

Pasal 22E ayat (3) UUD 1945

*“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”.*

Pasal 22E ayat (3) ini secara lugas menjelaskan bahwa rakyat memilih partai politik dan partai politiklah yang memilih atau menunjuk siapa saja yang akan diangkat menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Rakyat hanya diberi hak memilih partai bukan memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945

*“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”.*

Pasal 22E ayat (4) ini menjelaskan bahwa rakyat memilih perseorangan untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Rakyat diberi hak penuh dan secara langsung memilih perseorangan menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah. Jadi, rakyat tidak melalui partai politik tertentu untuk memilih anggota DPD. Selain itu, calon anggota DPD adalah perseorangan (masyarakat biasa) bukan dari suatu partai sebab jika berasal dari suatu partai, ia tidak dapat menjadi anggota DPD, ia harus menjadi anggota DPR.

Jika orang partai akan menjadi calon anggota DPD, ia harus keluar dari partainya dan menjadi masyarakat biasa. Di samping itu, ia juga harus mengikuti ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945.

### **Keterangan Ahli Denny Indrayana, SH., LL.M., Ph.D**

Pendapat hukum ini terutama akan bersandar kepada enam argumen berikut:

1. Maksud asli (*original intent*) dari perumus Perubahan Ketiga UUD 1945 adalah adanya: (i) Syarat Domisili Provinsi [Pasal 22C ayat (2) UUD 1945]; dan (ii) Syarat Perseorangan [Pasal 22E ayat (4) UUD 1945], bagi keanggotaan Dewan Perwakilan Daerah (DPD).
2. Maksud asli (*original intent*) dari perumus Perubahan Ketiga tersebut di atas terkait Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan bagi keanggotaan DPD masih cukup konsisten dilakukan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003.
3. Pembuatan UU Nomor 10 Tahun 2008 dengan sengaja menghilangkan Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan tersebut dari penormaan persyaratan keanggotaan DPD.
4. Penghilangan norma Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan tersebut adalah salah satu bentuk pelaksanaan kekuasaan legislasi yang tidak pada tempatnya (*improper purposes*), dan karenanya dapat dijadikan dasar pengujian konstusionalitas UU Nomor 10 Tahun 2008.
5. Ketiadaan Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan bagi keanggotaan DPD di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 harus dinyatakan tidak berkesesuaian (*unconformity*) dengan UUD 1945. Menurut *Webster New World College Dictionary (1996)* hal. 1452, *unconformity* juga bermakna *a lack of conformity, inconsistency* dan *incongruity*. Lihat juga AW Bradley dan K.D. Ewing sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie dalam Perihal Undang-Undang, hal. 150.
6. Putusan Mahkamah Konstitusi tidak hanya dapat menyatakan adanya suatu norma di dalam undang-undang bertentangan dengan konstitusi, namun harus pula mempunyai kewenangan untuk menyatakan ketiadaan norma dalam suatu undang-undang tidak berkesesuaian dengan UUD 1945.

Penjelasan satu persatu dari keenam argumen hukum di atas.

#### **I. Maksud Asli Perumus Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945**

Para pembuat Perubahan Ketiga UUD 1945, khususnya ketika merumuskan Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22E ayat (4) menegaskan adanya Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan bagi keanggotaan DPD.

- Risalah Rapat Pleno Ke-17 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 22 Mei 2001

Maswadi Rauf (Tim Ahli) menyatakan, “ ... kita mengusulkan bahwa **calon perseorangan itu hanya ada di DPD ... tidak di DPR pusat dan DPR Daerah, kita beranggapan bahwa DPR pusat dan DPR daerah adalah memang ajang untuk partai-partai politik ...** sedangkan **untuk DPD ... memang keterwakilan daerah yang ditekankan di sini**, ada kemungkinan tokoh-tokoh daerah yang tidak bergabung dengan partai manapun yang ingin ikut dalam pemilihan DPD”.

- Risalah Rapat Pleno Ke-19 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 29 Mei 2001

Ramlan Surbakti (Tim Ahli) menyatakan, “Bagaimana caranya supaya keterwakilan daerah itu memang diperjuangkan anggota DPD. Salah satu di antaranya persyaratan untuk menjadi anggota DPD itu ... misalnya **sekurang-kurangnya sekian tahun terakhir harus berdomisili di satu daerah untuk bisa menjadi calon anggota DPD (daerah) itu ... (ini) adalah syarat domisili**, bahkan ada yang mengatakan tidak hanya dibuktikan KTP, tetapi juga dibuktikan dengan membayar PBB, pajak dan lainnya di daerah itu, **sehingga memang dia memahami betul aspirasi masyarakat daerah ... pengaturannya lebih jauh dalam Undang-Undang pemilu ...** prinsipnya itu adalah kepentingan daerah”.

- Risalah Rapat Pleno Ke-32 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 19 September 2001

- a. Erman Soeparno (F-PKB) menyatakan keberadaan DPD adalah untuk, “... memperbaharui pola rekrutmen selama ini (yang) **cenderung selalu partisan** dan sangat **mencerminkan representasi kepentingan sentralistik kekuasaan** ... membuka kemungkinan peran ... anggota DPD yang otonom ... **memulihkan independensi anggota perwakilan terhadap preferensi kekuasaan politik**” (halaman 84 – 85)
- b. Sutjipto (F-PDIP) menyatakan, “Saya **belum yakin apakah betul-betul di DPD nanti bisa menampilkan orang yang representasinya orang teritorial utuh**, utuh dari segala dimensi karakteristik daerah, itu saya belum yakin, **jangan-jangan materiilnya dari partai juga**, jadi pada akhirnya kesitu” (halaman 94).
- c. Patrialis Akbar (F-Reformasi) menyatakan untuk kenggotaan DPD, “ ... kita fokuskan saja pemilihannya adalah **berdasarkan ketokohan** sehingga **tidak lagi mewakili kepentingan-kepentingan partai politik**, karena dia adalah tokoh-tokoh daerah. **Wakil-wakil dari daerah**, jadi berjuang mereka di sini adalah **betul-betul adalah perjuangan khusus ke daerah mereka**” (halaman 107).

- Risalah Rapat Pleno Ke-33 Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR tanggal 20 September 2001

Rosnaniar (F-PG) menyatakan, “Selanjutnya partai politik dan calon perseorangan. Calon **perseorangan ini tentu orang yang tidak tertampung di partai politik**” (halaman 142).

- Risalah Rapat Komisi A Ke-5, Sidang Tahunan MPR RI Tahun 2001 tanggal 8 November 2001

Jacob Tobing (F-PDI) menyatakan, “Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan ... jadi partai bisa mengajukan, kelompok masyarakat bisa mengajukan satuan-satuan terteritu bisa mengajukan **tetapi begitu dia maju, dia perorangan** karena perorangan ini adalah untuk menyuarakan kekhasan daerah **bukan lagi menyuarakan ... suara-suara politik**, jadi ini nanti menggambarkan keanekaragaman wilayah negara kita yang begitu kaya dan juga keanekaragaman golongan di dalam masyarakat, idenya begitu.

Dari pernyataan Jacob Tobing tersebut dapat disimpulkan bahwa pendapat bahwa calon DPD memang dapat dimajukan oleh berbagai kalangan – termasuk partai politik – tetapi **dengan syarat** ketika mencalonkan diri menjadi anggota DPD, yang bersangkutan haruslah sebagai perseorangan, tidak lagi membawa kepentingan partainya, tetapi lebih pada kepentingan daerah; karenanya seharusnya yang bersangkutan pada saat maju sudah bukan lagi anggota atau pengurus partai politik.

Oleh karenanya, untuk menegaskan calon anggota DPD haruslah independen dari kepentingan partai politik, maka rumusan Pasal 22E ayat (4) yang diusulkan PAH I dan Tim Ahli, yang awalnya sama berbunyi, Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah diikuti oleh calon dari partai politik dan calon perseorangan”; **diubah** salah satunya dengan menghilangkan frasa “calon dari partai politik” sehingga hanya berbunyi “Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”. Penghilangan “calon dari partai politik” itu bermakna meskipun yang bersangkutan **dapat** dicalonkan partai politik, tetapi calon tersebut ketika mencalonkan diri tidak boleh lagi masih menjabat sebagai anggota atau pengurus partai politik.

**KESIMPULAN** dari beberapa kutipan pendapat para pakar (Tim Ahli) dan anggota PAH I BP MPR di atas menegaskan adanya maksud syarat keanggotaan DPD seharusnya mempunyai syarat domisili dari daerah yang diwakilinya. Karena DPD adalah perwakilan daerah provinsi, maka syarat domisili tersebut harus dimaknai sebagai syarat domisili provinsi. Pendapat di atas juga menegaskan perbedaan kriteria representasi antara DPR yang mewakili partai politik dan DPD yang perseorangan, untuk menguatkan perwakilan daerah (provinsi) yang bebas dari kepentingan partai politik.

Untuk menegaskan *original intent* tersebut berikut adalah pendapat pakar yang menguatkan adanya Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan:

**Sri Soemantri:** “DPD ... yang menjadi anggota ialah rakyat dan penduduk yang berdomisili di daerah provinsi yang diwakili. Karena itu harus dicegah dan dilarang mereka yang sehari-hari berdomisili di Jakarta menjadi anggota DPD mewakili provinsi tertentu ... Jangan seperti Orde Baru yang memungkinkan penduduk Jakarta menjadi utusan dari provinsi lain ...” [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 22]

“... anggota DPD tidak diajukan oleh partai politik, melainkan mencalonkan diri, dengan syarat mendapat dukungan sejumlah penduduk ...” [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 22].

“Seseorang yang dicalonkan menjadi anggota DPD harus menyatakan bahwa dirinya bukan anggota partai politik tertentu ...” [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 24].

**Sri Soemantri dan Mochamad Isnaeni Ramdhan:** “Pencalonan anggota DPD yang merupakan bukan anggota atau pengurus partai politik perlu dipertahankan, guna mengimbangi kepentingan partai politik yang sudah diakomodasi dalam DPR”. [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 33].

**I Dewa Gede Palguna:** “Sifat perseorangan yang disyaratkan dalam pengisian jabatan keanggotaan DPD, secara implisit, juga bermakna bahwa anggota DPD harus terbebas dari kepentingan partai politik mana pun secara institusional. Hal ini dikarenakan keberadaan DPD, pada sisi lain, juga dimaksudkan untuk mengimbangi “warna” kepentingan partai dalam proses pengambilan keputusan politik di tingkat nasional”. [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 66].

**A. Mukhtie Fadjar:** “ ... anggota DPD adalah perorangan (individu-individu) yang mewakili daerahnya (provinsi) bukan mewakili partai politik ... (yang) harus dipilih secara langsung oleh rakyat di masing-masing provinsi ...” [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 75]

**Jimly Asshiddiqie:** “Sekarang MPR hanya bertumpu pada dua pilar perwakilan, yaitu perwakilan politik melalui DPR dan perwakilan daerah melalui DPD. Karena itu, (1) hakikat perwakilan daerah pada DPD dan hakikat perwakilan rakyat pada DPR hendaknya dibedakan satu sama lain. Yang satu mewakili kepentingan daerah dan yang lain mewakili kepentingan rakyat; (2) hakikat perwakilan daerah dan perwakilan rakyat yang berbeda itu ditandai pula oleh perbedaan prosedur rekrutmennya. Calon anggota DPD dipilih sebagai perseorangan, sedangkan calon anggota DPR dipilih sebagai warga partai politik dan karena itu dicalonkan oleh partai politik...” [Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia (Juli 2003), hal. 116].

**Jimly Asshiddiqie:** “Pemilihan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah ini dibedakan dari pemilihan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Jika peserta pemilihan umum untuk calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah partai politik, maka peserta pemilihan umum untuk calon anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Perbedaan ini dapat dikaitkan dengan (i) penerapan sistem pemilihan yang berbeda, yaitu sistem proporsional untuk calon anggota DPR dan sistem distrik untuk calon anggota DPD. Meskipun pemilihan umum yang

diikuti oleh peserta partai politik tidak mutlak harus dilakukan berdasarkan sistem proporsional, tetapi pemilihan yang diikuti oleh peserta perseorangan dapat dipastikan adalah pemilihan berdasarkan sistem distrik di mana rakyat secara langsung memilih orang, bukan memilih tanda gambar partai politik peserta pemilu; (ii) pencalonan dilakukan melalui mekanisme kepartaian untuk anggota DPR dan mekanisme non-partai politik untuk anggota DPD. Hal ini dapat pula dikaitkan dengan pengertian sistem perwakilan politik (*political representation*) untuk anggota DPR dan sistem perwakilan fungsional (*functional representation*) untuk anggota DPD. **Dengan demikian, dalam ketentuan pelaksanaannya, misalnya dapat diatur dengan tegas bahwa calon perseorangan itu diharuskan berasal dari tokoh-tokoh yang bukan pengurus ataupun anggota partai politik manapun juga**". (Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat, hal. 44-45).

## **II. Maksud Asli Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003**

Tentang syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan, dalam pembuatan UU Nomor 12 Tahun 2003 salah satunya terlihat dalam penyampaian pemerintah (Menteri Dalam Negeri) yang menyatakan:

"Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang, juga harus memenuhi syarat berdomisili di wilayah Provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon, dan calon anggota DPD diharuskan tidak menjadi pengurus dan anggota partai politik sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon". (Penjelasan Pemerintah atas RUU tentang Pemilihan Umum pada Rapat Panitia Khusus Tentang RUU Pemilu Dewan Perwakilan Rakyat, Jakarta, 26 Agustus 2002, hal. 9).

Pada akhirnya syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan tersebut tidak mendapatkan kontra argumen dari fraksi-fraksi di DPR. Semuanya relatif setuju dan akhirnya merumuskan syarat calon anggota DPD di dalam Pasal 63, yang mengatur:

"Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:

- a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;
- b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon".

Dari rumusan Pasal 63 tersebut, nyatalah bahwa substansi syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan dari usulan Pemerintah/Mendagri disetujui oleh fraksi-fraksi di DPR.

### III. Pembuatan UU Nomor 10 Tahun 2008 Sengaja Menghilangkan Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan

Dalam pembahasan UU Nomor 10 Tahun 2008, konsep yang ada dalam Pasal 63 UU 12 Tahun 2003, secara jelas dihapuskan. Beberapa argumen yang muncul dalam pembahasan menunjukkan berubahnya posisi para pembuat Perubahan Ketiga UUD 1945 dan pembuat UU Nomor 12 Tahun 2003, terkait syarat keanggotaan DPD. Perubahan itu misalnya diperlihatkan dalam risalah berikut:

- Risalah Pansus RUU Pemilu tanggal 26 September 2007:

Patrialis Akbar menyatakan, “jadi dalam penjelasannya adalah bahwa yang dimaksudkan dengan perseorangan itu ***tidak membedakan apakah ... perseorangan yang berasal dari partai politik ...*** Jadi penekanannya yang paling penting adalah ***proses pencalonannya itu yang perseorangan, walaupun itu berasal dari partai politik, maka dibolehkan,*** asal dia secara pribadi mencalonkan diri dan memenuhi perundang-undangan”.

- Risalah Panja RUU Pemilu tanggal 20 Februari 2008:

Patrialis Akbar menyatakan, “... prinsip dasar di dalam calon perorangan DPD itu sebetulnya di dalam UUD kita ***tidak melarang sama sekali perseorangan itu apakah dia pribadi muncul di tengah-tengah masyarakat apakah dia juga adalah orang-orang partai politik,*** yang paling penting adalah ***dia mencalonkannya itu harus pribadi tidak boleh partai politik*** haram untuk mencalonkan, tapi kalau orang partai politik ya boleh ... ***tidak ada larangan di dalam UUD kita sama sekali ...*** ya sudahlah kalau namanya perseorangan kita buka saja ... apakah dia dipilih atau tidak itu adalah urusannya rakyat ...”.

Pendapat Patrialis Akbar tersebut adalah salah satu contoh bergesernya pendapat yang bersangkutan jika dibandingkan dengan ketika mengemukakan pendapat dalam perumusan perubahan UUD 1945 yang menekankan pentingnya keanggotaan DPD yang terbebas dari kepentingan-kepentingan partai politik dan lebih menekankan keterwakilan daerah. Pendapat mana yang tidak dibantahnya pula ketika rumusan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 memasukkan syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan.

### IV. Penghilangan Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan adalah Bentuk *Improper Purposes*

Perubahan radikal interpretasi – yang berbalik 180 derajat – terkait keberadaan syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan ke dalam UU Pemilu Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Pemilu Nomor 10 Tahun 2008 tentu harus dicari akar masalahnya. Ahli khawatir, adanya potensi *improper purposes* dalam penghapusan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 terkait syarat domisili provinsi

dan syarat perseorangan. Kekhawatiran mana dikuatkan dengan beberapa indikasi berikut:

- perubahan radikal patut diduga terkait dengan kepentingan agenda politis personal beberapa orang anggota DPR yang tidak dapat lagi maju sebagai calon anggota legislatif di Pemilu 2009 karena kebijakan internal partainya. Partai Amanat Nasional, misalnya, membatasi kadernya hanya dapat menjadi anggota DPR maksimal selama 2 periode. Dalam kondisi demikian, karena peluang untuk maju ke DPR tertutup, maka pintu DPD perlu dibuka bagi kader partai politik;
- selain penghapusan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003, ketentuan dalam Pasal 146 UU Nomor 12 Tahun 2003 yang memberi masa transisi hanya 3 (tiga) bulan sejak UU Nomor 12 Tahun 2003 bagi pengurus partai politik yang akan mencalonkan menjadi anggota DPD, menjadi tidak konsisten, karena saat ini siapapun dari partai politik dapat mencalonkan diri tanpa adanya batasan waktu, baik yang diatur dalam Pasal 63 maupun Pasal 146 UU Nomor 12 Tahun 2003.

Potensi adanya *improper purposes* demikian sebaiknya dicermati dan dipertimbangkan secara hati-hati oleh Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi. Jika ternyata terbukti dalam pembuktian di persidangan, maka amat cukup alasan untuk menyatakan ketiadaan/penghapusan secara sengaja syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan bagi keanggotaan DPD tersebut tidak sesuai dengan UUD 1945.

#### **V. Ketidadaan Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan bagi Keanggotaan DPD Harus Dinyatakan Tidak Sesuai (*unconformity*) dengan UUD 1945**

Sehubungan dengan argumen bahwa syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan yang terkandung dalam Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 sengaja dihilangkan penormaannya dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, setelah sebelumnya masih terdapat dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka ketidadaan kedua syarat tersebut harus diputuskan menyebabkan UU Nomor 10 Tahun 2008 menjadi tidak sesuai (*unconformity*) dengan UUD 1945.

Pilihan menyatakan **tidak sesuai** (*unconformity*) dan bukan menyatakan **bertentangan** (*in contradiction*) dengan konstitusi karena ketiadaan rumusan norma dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 yang menegaskan tidak perlunya syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan tersebut. Dengan demikian, UU Nomor 10 Tahun 2008 hanya akan sesuai dengan UUD 1945 jika dipahami tetap mengandung syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan.

#### **VI. Putusan Mahkamah Konstitusi Berwenang untuk Menyatakan Ketiadaan Norma dalam suatu Undang-Undang Tidak Sesuai (*Unconformity*) dengan UUD 1945**

Meskipun norma yang menyatakan syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan bagi keanggotaan DPD tidak dituliskan secara eksplisit dalam UU Nomor 10 Tahun 2008, ***namun ketiadaan norma demikian harus dianggap sebagai norma itu sendiri***. Terlebih nyata-nyata bahwa dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, Pasal 63 mengatur tentang syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan, yang secara sengaja dihapuskan dalam perumusan UU Nomor 10 Tahun 2008. Penghapusan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 tersebut harus dipahami sebagai penormaam dalam proses legislasi Undang-Undang Pemilu yang memberi makna kesesuaiannya atas Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Oleh karenanya, Mahkamah Konstitusi yang terhormat jelas-jelas mempunyai kewenangan untuk menentukan pemaknaan yang tepat atas konstitusionalitas syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan, yang secara berbeda dirumuskan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003 maupun UU Nomor 10 Tahun 2008.

Penghilangan norma yang ada dalam Pasal 63 UU 12 Tahun 2003 sebaiknya dianggap sebagai “modus baru” dalam proses legislasi yang berpotensi besar melanggar konstitusi, karena secara cerdas memanfaatkan doktrin Mahkamah Konstitusi sebagai *negative legislator* dan bukan *positive legislator*. Namun demikian, modus baru dari proses legislasi demikian harus tetap tidak menghalangi peran penting Mahkamah Konstitusi untuk menjaga UUD 1945 dari kemungkinan disalahgunakan dalam proses legislasi pembuatan UU, apalagi yang sangat terkait dengan kepentingan politik, sebagai UU Pemilu legislatif sejenis UU Nomor 10 Tahun 2008, yang telah menggantikan UU Nomor 12 Tahun 2003.

Agar tidak pula melanggar konsep sebagai *negative legislator* di satu sisi, namun tetap pula menjaga perannya sebagai pengawal konstitusi, Mahkamah Konstitusi amat bijak jika menyatakan UU Nomor 10 Tahun 2008 harus dinyatakan tidak sesuai dengan UUD 1945, dan hanya secara bersyarat (*conditionally constitutional*) menjadi sesuai dengan UUD 1945 jika dimaknai mengandung syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan.

Jika UU Nomor 10 Tahun 2008 dinyatakan sesuai dengan UUD 1945 hanya jika mengandung makna syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan, maka ada beberapa alternatif yang dapat diusulkan untuk menjelaskan persyaratan anggota DPD. *Pertama*, adalah melakukan perubahan terbatas atas UU Nomor 10 Tahun 2008. Perubahan demikian tentu harus segera dilakukan sebelum habisnya masa pendaftaran calon anggota DPD. *Kedua*, untuk mengantisipasi proses perubahan undang-undang yang mungkin memakan waktu, Presiden dapat mengambil inisiatif untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) terbatas yang mencantumkan syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan. *Ketiga*, Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi membuat Peraturan KPU yang mengatur syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan bagi pendaftaran calon anggota DPD.

Jalan keluar lain dikemukakan oleh Moh. Fajrul Fallaakh yang berpendapat:

**Pasal 22C ayat (2) dan Pasal 22E ayat (4) mengandung Syarat Domisili Provinsi dan Syarat Perseorangan. Kedua syarat itu diturunkan dalam Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003. Penghapusan Pasal 63 menyebabkan UU Nomor 12 Tahun 2003 tidak sesuai (*Unconformity*) dengan UUD 1945. Untuk kembali menjadi sesuai dengan UUD 1945 maka *Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 harus “dihidupkan” kembali. CARANYA: Pasal 319 UU Nomor 10 Tahun 2008 yang mencabut UU Nomor 12 Tahun 2003 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang yang mencabut ketentuan Pasal 63.***

**Keterangan Ahli Dr. Indra Jaya Piliang.**

**DPD RI sebagai Perwakilan Wilayah**

- Wilayah adalah sebutan untuk teritorial pemerintahan.
- Wilayah juga bisa diartikan sebagai teritorial politik. Sebagai teritorial politik, maka di setiap wilayah memiliki komunitas-komunitas sosial-politik yang berbeda. Sehingga, wilayah juga menunjukkan identitas politik yang membedakan antara wilayah yang satu berbeda dengan yang lain, berdasarkan kondisi pula.

- Kasus pemekaran wilayah menunjukkan bahwa masing-masing komunitas politik ini berkehendak untuk berbeda dengan komunitas politik lain.
- Perbedaan wilayah politik inilah inti dari keindonesiaan yang dikenal sebagai bhineka tunggal ika. Partai politik jelas tidak memenuhi syarat bhineka tunggal ika ini.
- Untuk perbedaan persoalan menyangkut wilayah politik ini, Indonesia pernah mengalami peristiwa buruk berupa pemberontakan-pemberontakan daerah. Dokumen-dokumen PRRI misalnya, dengan jelas mencantumkan kehendak untuk mendirikan senat di tingkat pusat.
- Wilayah terdiri dari provinsi, kabupaten dan kota.
- Wilayah politik DPD adalah provinsi, tetapi bisa saja di kemudian hari berubah menjadi kabupaten dan kota (Pasal 22C menyebut “dipilih dari setiap” provinsi).
- Kalau keterwakilan wilayah ini dihilangkan oleh keterwakilan penduduk, maka jumlah anggota DPD RI per provinsi bisa berubah, tidak lagi bersifat tetap.
- Pentingnya wilayah ini menunjukkan bahwa DPD RI tidak dengan sendirinya mewakili perubahan-perubahan yang bersifat fluktuatif, misalnya besar-kecilnya perolehan kursi Parpol.

### **Prinsip Kontra Hegemoni**

- UUD diubah dengan konsep kontra-hegemoni, yakni ketakutan atas absolutisme kekuasaan yang sebelumnya berada di bawah kendali presiden dan MPR RI.
- UUD lalu menggeser sejumlah kekuasaan kepada legislatif, tetapi sebaliknya legislatif juga diberikan ruang untuk tidak absolut, sehingga khusus menyangkut persoalan-persoalan daerah, maka diberikan hak kepada DPD.
- Perbedaan kekuasaan antara DPR dan DPD ini menunjukkan bukan hanya dari sisi fungsi, melainkan justru yang terpenting dari sisi substansi.
- Apabila DPD RI diisi oleh anggota partai politik, sekalipun mengundurkan diri, maka besar kemungkinannya absolutisme politik akan terjadi, yakni dengan sifat sentralisasi politik di kalangan partai politik.
- Partai politik tidak memberikan ruang otonomi kepada anggota-anggotanya, sehingga apabila ada kebijakan nasional Parpol yang bertentangan dengan kepentingan daerah, maka Parpol lebih mendukung kebijakan nasional itu. Sehingga, kepentingan daerah bisa diabaikan.

## Syarat Domisili

- Domisili adalah hakikat terpenting dari sistem politik. Domisili bisa diartikan juga sebagai asas kelahiran (*ius solli*). Dalam UU tentang Kewarganegaraan, sangat diatur secara hati-hati tentang mana yang menjadi warga negara, mana yang belum.
- Tidak bisa semua orang bisa mewakili daerah lain, sebagaimana sistem politik Orde Baru, karena akan menegasikan asas kelahiran. Kalau anggota DPR hanya berdasarkan representasi penduduk, maka domisili sekaligus legalitas untuk representasi wilayah.
- Dalam perkembangan terbaru, semakin banyak daerah yang meminta status otonomi khusus. Otonomi khusus itu bermuara kepada ikatan-ikatan primordialistik seperti ras (Melanesia di Papua), agama (Islam di Aceh), kerajaan (keistimewaan Yogyakarta). Dalam perjalanannya, masyarakat Kalimantan juga meminta status otonomi khusus, begitu pula dengan Bali.
- Dari sini, domisili berkaitan dengan titik asal politik. Politik etnis, misalnya, menyangkut domisili berdasarkan etnis. Adalah melanggar prinsip-prinsip keterwakilan wilayah dan politik, apabila hak keterwakilan itu diberikan kepada penduduk atau etnis dari provinsi lain.
- Sebaliknya, dengan prinsip kontra-hegemoni, tidak ada masalah untuk duduk di legislatif (DPR/DPRD) tanpa harus memiliki status domisili mengingat kepentingan penduduk juga berarti penduduk seluruh Indonesia.
- Kalau dilihat secara objektif, sebagian besar anggota DPD RI masuk kategori orang daerah, bahkan masuk juga kedalam bentuk perwakilan dari unsur-unsur pemerintahan tradisional yang ada, seperti kerajaan, pesantren, masyarakat adat, kelompok keagamaan, dan lain-lainnya.
- Dengan menghilangkan syarat domisili maka dengan sendirinya menghilangkan prinsip keterwakilan berdasarkan kategori wilayah atau daerah ini.
- Keberadaan partai politik lokal di Aceh menunjukkan bahwa partai politik juga mengenal “domisili”, sebaliknya partai politik nasional “berdomisili” di ibukota negara. Dengan begitu, apabila tidak ada syarat domisili, maka identitas politik menjadi hilang.

### **Keterangan Ahli Hestu Cipto Handoyo, SH., M.Hum**

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD (UU Pemilu) ternyata masih menyisakan persoalan substansial. Ini terbukti karena begitu muncul undang-undang tersebut langsung dimintakan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Persoalan substansial yang disengketakan tersebut menyangkut belum tegasnya norma domisili dan non Parpol dicantumkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 sebagai persyaratan dan tata cara pendaftaran bakal calon anggota DPD.

Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum. Ketentuan normatif seperti ini jelas masih menimbulkan dua penafsiran. **Pertama**, setiap provinsi seperti yang dimaksud pasal ini dapat ditafsirkan sebagai sebuah struktur organisasi pemerintah daerah, dan **kedua**, setiap provinsi dapat juga ditafsirkan sebagai daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pemilu. Munculnya dua penafsiran ini disebabkan, karena UUD 1945 hasil amandemen sudah tidak menyertakan lagi Penjelasan sebagaimana UUD 1945 sebelum amandemen.

Pada hakikatnya, sifat UUD 1945 setelah amandemen adalah konstitusi tertulis. Artinya norma-norma hukum yang menjadi substansi konstitusi telah secara tersurat (tidak tersirat) dicantumkan dalam ketentuan pasal-pasal konstitusi. Hal ini berbeda dengan UUD 1945 sebelum amandemen yang mengakui adanya *convention of constitutions* (kebiasaan ketatanegaraan) sebagaimana tertuang di dalam Penjelasan Umum. Dalam kondisi yang seperti inilah keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) menjadi sangat penting dalam kerangka penafsiran konstitusi tertulis.

Norma yang tercantum dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 tersebut pada hakikatnya tidaklah berdiri sendiri. Norma ini terkait dengan norma yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang. Dengan demikian, jelas kiranya bahwa yang dimaksud dengan “anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum” seharusnya ditafsirkan oleh MK yakni provinsi sebagai struktur pemerintahan daerah sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan normatif Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

Oleh sebab itu norma domisili yang belum dicantumkan dalam persyaratan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu jelas melanggar norma konstitusi dan MK harus berani memberikan putusan *judicial review* yakni persyaratan calon anggota DPD diubah karena melanggar norma konstitusi.

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Ketentuan normatif ini dalam pelaksanaannya jelas menyisakan sebuah pertanyaan, yakni dalam bentuk apakah kedaulatan rakyat tersebut akan diimplementasikan.

Sejak Pemilu tahun 2004 implementasi kedaulatan rakyat telah diterjemahkan dalam 3 (tiga) model Pemilu, yakni:

1. Implementasi kedaulatan rakyat di bidang politik dilakukan melalui Pemilu anggota DPR yang berasal dari Partai Politik.
2. Implementasi kedaulatan rakyat di bidang kepentingan yang berdimensi kedaerahan dilakukan melalui Pemilu anggota DPD yang berasal dari perseorangan dan mewakili masing-masing daerah (provinsi).
3. Implementasi kedaulatan rakyat di bidang pemerintahan dilakukan melalui Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Jika diperhatikan lebih seksama, maka nampak jelas bahwa 2 (dua) model Pemilu, yakni Pemilu anggota DPR dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah mengakomodasi kepentingan politik rakyat yang diartikulasikan oleh Partai Politik dengan mengajukan calon-calonnya. Sementara 1 (satu) model Pemilu, yakni Pemilu anggota DPD mengakomodasi kepentingan yang berdimensi kedaerahan dalam konteks kebijakan nasional. Oleh sebab itulah, dalam Pemilu anggota DPD norma domisili (***bukan norma partai politik***) menjadi penting untuk dimasukkan sebagai salah satu ketentuan persyaratan pencalonan anggota DPD dalam UU Pemilu.

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwa Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Kata “**perseorangan**” sebagaimana dimaksud pada ketentuan ini secara terminologis harus dimaknai sebagai individu yang mandiri dan tidak terikat oleh kepentingan golongan maupun afiliasi politik tertentu. Hal ini berarti secara konstitusional, persyaratan Pemilu anggota DPD seharusnya juga memuat norma perseorangan yang non partai politik.

Salah satu persyaratan bagi peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD yang sifatnya perseorangan adalah bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan.

Kalimat kunci dalam persyaratan tersebut adalah “***serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan***”. Persoalannya yang terkandung dalam kalimat kunci tersebut adalah apa yang dimaksud dengan konflik kepentingan itu? Penjelasan ketentuan ini menyatakan “Cukup Jelas”.

Pasal 1 angka 1 UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menyatakan bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mencermati pengertian tersebut menunjukkan bahwa organisasi Parpol dibentuk memperjuangkan dan membela terlebih dahulu kepentingan politik anggota, disusul memperjuangkan kepentingan politik masyarakat, baru kemudian memperjuangkan kepentingan politik bangsa dan negara. rumusan seperti ini memberikan penguatan secara yuridis bahwa partai politik memang hanya mementingkan kelompok dan anggota-anggotanya.

Ditinjau dari aspek *legal drafting*, tidak dicantumkan norma domisili dan non partai politik dalam persyaratan peserta Pemilu serta tata cara pendaftaran bakal calon anggota DPD merupakan tindakan yang melanggar konstitusi dan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik. Dikatakan melanggar konstitusi karena tidak sinkron dengan Pasal 22C UUD 1945 yang menegaskan bahwa anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum, Pasal 18 ayat (1) dan Pasal 22E UUD 1945 yang menyatakan bahwa peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan.

Sedangkan dikatakan melanggar asas-asas perundang-undangan yang baik, karena dengan tidak dicantumkannya secara tegas persyaratan tersebut menunjukkan bahwa asas kesusantaraan, bhineka tunggal ika, keadilan dan kepastian hukum belum terpenuhi.

### **Keterangan Ahli M. Fadjrul Falaakh, SH., M.Sc.**

#### **I. Keterwakilan Daerah dan Perekrutannya**

Keterwakilan daerah, dengan jumlah wakil majemuk, bukanlah konsep baru dalam sejarah UUD 1945. Pasal 2 ayat (1) praamandemen menentukan: “MPR terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, ...”, yang kemudian dijelaskan: “Maksudnya ialah supaya seluruh rakyat, seluruh golongan, seluruh daerah akan mempunyai wakil dalam Majelis sehingga Majelis itu akan betul-betul dapat dianggap sebagai penjelmaan rakyat”. Bangsa Indonesia pernah mengalami sistem perekrutan wakil daerah, ketika Gubernur provinsi otomatis menjadi utusan daerah.

Saat ini, setelah amandemen UUD 1945 melembagakan utusan daerah ke dalam DPD dan memasukkan ketentuan tentang pemilihan umum (Pemilu), sebetulnya UUD 1945 tidak mengatur sistem Pemilu bagi DPR dan DPD [Pasal 2 ayat (1), 19 ayat (1), 22C ayat (1) UUD 1945] maupun syarat kualitatif calon anggota DPR maupun DPD. Meskipun demikian, terdapat beberapa ketentuan konstitusional terkait sistem Pemilu DPD, terutama tentang asal dan jumlah anggota DPD, peserta Pemilu DPD, dan sifat Pemilu.

- MPR terdiri atas anggota-anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang [Pasal 2 ayat (1) UUD 1945].
- Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945]. Terdapat beberapa norma di sini: anggota DPD dipilih, pemilihan umum, asal calon anggota DPD yaitu provinsi. Asal calon anggota DPD bukanlah dikhususkan dari desa, kabupaten atau kota, ibukota provinsi (apa lagi luar negeri).
- Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR [Pasal 22C ayat (2) UUD 1945]. Ketentuan ini mengenai: daerah yang diwakili anggota DPD yaitu provinsi, kesetaraan keterwakilan provinsi (*equality of regional representation*)

dengan mengabaikan jumlah penduduk dan luas provinsi, serta keseluruhan jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR.

- Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) menunjukkan, provinsi berhak atas keterwakilan di DPD dan anggota DPD berangkat dari dan/atau berasal dari provinsi. Berarti, rakyat di provinsi tersebut memilih kepala daerah, anggota DPRD dari partai politik, wakil di DPD dan anggota DPR dari partai politik.
- Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan [Pasal 22E ayat (4) UUD 1945], sedangkan peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik [Pasal 22E ayat (3) UUD 1945]. Ketentuan ini membedakan subjek hukum (langsung) peserta Pemilu yaitu orang untuk Pemilu DPD dan badan/lembaga. Perbedaan subjek ini berimplikasi pada desain sistem Pemilu.
- Pemilu DPD harus pula bersifat langsung, umum, babas, rahasia, jujur dan adil [Pasal 22E ayat (1) UUD 1945].

Sejumlah ketentuan konstitusional penting tentang pemilihan anggota DPD serta DPR dan DPRD di atas belum cukup menggambarkan sistem Pemilu yang digunakan. Desain kelembagaan (*institutional design*) untuk pemilu-pemilu lembaga perwakilan (*parliamentary elections*) ditentukan di luar konstitusi, yang harus tetap sesuai (*congruent*) dengan ketentuan-ketentuan konstitusi.

Ketentuan dasar dalam konstitusi tersebut memerlukan pengaturan lebih lanjut [Pasal 22E ayat (6) UUD 1945]. Banyak hal yang dapat diatur lebih lanjut, misalnya:

- Anggota DPD dipilih melalui pemilu (bukan ditunjuk): dipilih langsung oleh rakyat atau tak langsung (oleh kelompok pemilih, oleh DPRD provinsi, atau oleh DPRD kabupaten/kota);
- Anggota DPD dari setiap provinsi: apa dan bagaimana relasi calon dengan provinsi yang diwakilinya, misalnya lahir dan pernah mengabdikan/bekerja di provinsi yang diwakili atau cukup bertempat tinggal selama masa tertentu;
- Anggota DPD dari setiap provinsi berjumlah sama: satu, dua atau berapa pun dari tiap provinsi, tetapi jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu pertiga) jumlah anggota DPR.
- Daerah pemilihan (*electoral boundary/district*): batas administratif pemilihan untuk suatu pencalonan, yang dapat seluas provinsi (provinsi sebagai satu

daerah pemilihan) atau hanya bagian-bagian provinsi (suatu provinsi dibagi ke dalam beberapa daerah pemilihan), dapat pula seluas kabupaten/kota atau bagian-bagiannya. Pilihan mengenai daerah pemilihan yang dipadukan dengan cara memilih akan menghasilkan sistem Pemilu yang berbeda.

- Perseorangan sebagai peserta Pemilu anggota DPD: seberapa berbedakah “perseorangan Pemilu DPD” (perseorangan, tidak berkelompok dalam Parpol) dari “partai politik peserta Pemilu DPR” atau dari “perseorangan dalam daftar Parpol peserta Pemilu DPR” (perseorangan yang berkelompok dalam Parpol, memiliki kartu anggota, bahkan pengurus).
- Konsekuensi sistem Pemilu: penggantian antarwaktu anggota DPD dapat dilakukan melalui Pemilu di provinsi yang mengalami kekosongan wakil (bukan hanya diganti oleh peringkat berikut dalam daftar Pemilu DPD untuk provinsi yang bersangkutan); sedangkan PAW anggota DPR dan anggota DPRD dapat diambilkan dari daftar caleg dari partai yang mengalami kekosongan (dalam hal Pemilu menggunakan *List PR System*) atau melalui pemilu sela (dalam hal Pemilu menggunakan “sistem distrik” atau *Plurality-majority principle*).

## II. UU Pemilu 2008

UUD 1945 menentukan bahwa peserta Pemilu DPD adalah perseorangan dari provinsi. Pola hubungan (negatif maupun positif) antara calon anggota DPD dengan “parpol peserta Pemilu DPR” maupun dengan provinsi masih memerlukan pengaturan.

Saat ini “system” Pemilu DPR dan DPD ditentukan dan dirumuskan secara padat di Pasal 5 UU Nomor 10 Tahun 2008 sebagai berikut:

- (1) Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.
- (2) Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.

“Sistem” pemilihan yang berlaku pada perekrutan anggota DPD berbeda dari perekrutan anggota DPR dan DPRD. UU Pemilu 2008 menentukan, misalnya, perseorangan bakal calon anggota DPR dan DPRD harus “menjadi anggota Parpol peserta Pemilu” [Pasal 50 ayat (1) huruf n] yang dibuktikan dengan ‘kartu tanda anggota’ Parpol peserta Pemilu” [Pasal 50 ayat (2) huruf i], karena peserta Pemilu DPR dan DPRD adalah partai politik. Perseorangan bakal calon anggota DPR

pun akan diseleksi oleh Parpol menurut mekanisme demokrasi internal Parpol (Pasal 52).

Selengkapnya syarat bukan calon anggota DPR dan DPD ditentukan dalam Pasal 50 ayat (1) sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia; Penjelasan: Yang dimaksud dengan "bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia" dalam ketentuan ini termasuk WNI yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara RI setempat.
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. sehat jasmani dan rohani;
- i. terdaftar sebagai pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri dan yang tidak dapat ditarik kembali;
- l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas,

- wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat-negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
  - n. menjadi anggota parpol peserta Pemilu;
  - o. dicalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
  - p. dicalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan

Syarat peserta Pemilu anggota DPD diatur sama pada Pasal 12 (Bab III Bagian Ketiga), dengan perbedaan bahwa perseorangan peserta Pemilu DPD mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan (huruf p).

Tata cara pendaftaran bakal calon anggota DPD dalam UU Pemilu 2008 diatur pada Pasal 67 (Bab VIII Bagian Ketujuh), yang serupa dengan Pasal 68 ayat (2) UU Pemilu 2003, sebagai berikut:

- (1) Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU provinsi.
- (2) Kelengkapan administrasi bakal calon anggota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan: dst. sama dengan DPR, DPRD.
- Syarat domisili calon anggota DPD sengaja tidak dikaitkan dengan provinsi [misalnya seperti Pasal 63 ayat (1) UU Pemilu 2003] melainkan dirumuskan secara umum pada Pasal 12 huruf c tersebut di atas.

Dalam penjelasan Pasal 12 huruf c justru diperluas sebagai berikut: Yang dimaksud dengan “bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam ketentuan ini termasuk WNI yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara RI setempat. Padahal Pasal 22C ayat (1) menyatakan, “Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi ...” dan ayat (2) menyatakan, “Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama ...”

Syarat domisili calon anggota DPR dan DPD pun dirumuskan sama pada Pasal 50 huruf c dan dalam penjelasannya justru diperluas sebagai berikut: Yang

dimaksud dengan “bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia” dalam ketentuan ini termasuk WNI yang karena alasan tertentu pada saat pendaftaran calon, bertempat tinggal di luar negeri, dan dengan melengkapi persyaratan surat keterangan dari Perwakilan Negara RI setempat.

- Konstruksi mengenai domisili calon anggota DPD ini semakin mengaburkan dan mencederai sistem Pemilu anggota DPD maupun watak representasi politik yang diemban DPD. Penjelasan yang membolehkan domisili di luar Indonesia (dan berimplikasi hanya memberi keistimewaan kepada mereka yang berdomisili di gedung perwakilan RI). Untuk apa daerah-daerah di luar negeri “milik” negara yang bersangkutan, tetapi didiami hanya oleh ratusan atau ribuan WNI itu, diwakili di DPD? Bagaimana mengukur dukungan yang harus diperoleh dari WNI penduduk di negara setempat serta akan “dimasukkan” pada provinsi mana dan di berapa provinsi?
- Syarat “bukan Parpol” tidak dicantumkan dalam redaksi UU Pemilu 2008 sehingga membuka peluang pengurus parpol mengikuti Pemilu DPD, sedangkan perseorangan non Parpol tidak dapat menjadi anggota DPR karena terhalang Pasal 50 di muka. Ketiadaan syarat “bukan parpol” ini mengakibatkan *unfairness* untuk perseorangan nonpartai yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPD, maupun anggota DPD yang telah diharuskan untuk non partisan sejak akhir tahun 2004 dan ingin mencalonkan kembali dalam Pemilu DPD 2009. Perseorangan non partai akan sulit, mungkin sama sekali tertutup peluangnya, untuk diikuti dalam *party-list* bagi pencalonan anggota DPR dan DPRD dengan persyaratan menurut Pasal 50 UU Pemilu tersebut di muka. Parpol pendukung calon pun akan menerima risiko politik internal karena pengurus dan/atau kadernya ingin menjadi anggota DPD.

Kesimpulan terhadap konstruksi Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu 2008. *Pertama*, tindakan lembaga pengambil keputusan UU Pemilu 2008 tidak mengatur “syarat domisili” di provinsi dan syarat “nonparpol” bagi calon anggota DPD telah menghasilkan konstruksi yang tidak sesuai (*incongruent*) dengan sistem Pemilu anggota DPD, *viz-a-viz* sistem pemilu anggota DPR dan DPRD, yang dikehendaki dalam UUD 1945 dan telah dibahas di depan. Penghapusan bukan sekedar karena kedua hal itu tidak dicantumkan (tidak dituliskan) dalam UU Pemilu 2008, melainkan juga karena Pasal 319 UU Pemilu 2008 mencabut UU Pemilu 2003

yang notabene mengatur kedua hal dimaksud (Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu).

*Kedua*, konstruksi Pasal 12 huruf c dan penjelasannya lebih mengacaukan pengertian domisili bagi calon anggota DPD, karena menjauhkan calon dari daerah yang diwakili dan memperluas keterwakilan daerah (dhi. provinsi) hingga ke luar negeri. Pengertian domisili bakal calon anggota DPR dan DPRD, pada Pasal 50 ayat (1) huruf c, juga patut dipertanyakan ketepatannya; meskipun tepat untuk pemegang hak pilih.

*Ketiga*, konstruksi Pasal 12 dan Pasal 67 menimbulkan kerugian konstitusional bagi rakyat di daerah untuk memiliki dua macam sistem keterwakilan di tingkat nasional, dari sumber keanggotaan yang berbeda, dan direkrut melalui cara yang berbeda yaitu “sistem Pemilu anggota DPD” dan “sistem Pemilu anggota DPR”.

*Keempat*, konstruksi kedua pasal juga berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi perseorangan non partai yang hanya berpeluang langsung untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD dari suatu provinsi, dan tidak berpeluang langsung untuk dicalonkan sebagai anggota DPR melalui Parpol tanpa memiliki KTA parpol –yang disyaratkan oleh Pasal 50 ayat (2) huruf j UU Pemilu 2008.

*Kelima*, konstruksi Pasal 12 *juncto* Pasal 67 UU Pemilu 2008 belum sesuai (*incongruent*) dengan “sistem Pemilu anggota DPD” yang beberapa ketentuan pokoknya sudah dimuat dalam UUD 1945, *viz-a-viz* sistem Pemilu anggota DPR dan DPRD.

*Keenam*, karena itu diperlukan aturan seperti Pasal 63 UU Pemilu 2003 bahwa calon anggota DPD:

- (1) Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan.
- (2) Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Syarat bagi calon anggota DPD tersebut Pasal 63 UU Pemilu 2003 bersesuaian (*congruent*) pula dengan keharusan anggota DPD, sebagai berikut:

- Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya dan selama bersidang bertempat tinggal di ibukota negara RI [Pasal 33 ayat (4) UU Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD 2003]. Penjelasannya mengatakan: Yang dimaksud dengan bertempat tinggal di ibukota negara adalah bertempat tinggal di DKI Jakarta dan sekitarnya, yaitu Kabupaten/Kota Bogor, Kabupaten/Kota Tangerang, Kabupaten/Kota Bekasi, dan Kota Depok.
- Pekerjaan sebagai pengurus Parpol (apa lagi partai yang memiliki kursi di DPR dan/atau DPRD) tentu saja berbenturan dengan kepentingan anggota DPD yang bersumpah "... memperjuangkan aspirasi daerah untuk mewujudkan tujuan nasional ... dst." (Pasal 36 UU Susduk MPR, DPR, DPD, DPRD), sedangkan pengurus Parpol akan mengutamakan Parpol sebagai "... organisasi ... untuk membela kepentingan politik anggota ... dst." (Pasal 1 angka 1 UU Nomor 31 Tahun 2003 tentang Partai Politik).

Ketentuan-ketentuan di atas menunjukkan bahwa syarat "dari provinsi" (berapa lama pun), dan syarat "perseorangan bukan parpol" maupun "perseorangan yang berbeda dari orang Parpol" (dari segi kualitas maupun waktu) menjadi unsur penting dalam sisam pemilihan anggota DPD, seperti dikehendaki oleh Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

*Ketujuh*, oleh karena itu pencabutan ketentuan Pasal 63 UU Pemilu 2003 melalui Pasal 319 UU Pemilu 2008 tidak tepat, karena telah mengakibatkan konstruksi hukum (*legal construct*) pada Pasal 12 *juncto* 67 UU Pemilu 2008 tidak *congruent* (*incongruent*) dengan ketentuan Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2), Pasal 22E ayat (4) dan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945.

#### **Keterangan Ahli Drs. Thomas Aquino Legowo, MA**

Disahkannya UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan suatu kemajuan. Selain memperbaiki kelemahan yang ada pada UU terdahulu, yaitu UU Nomor 12 Tahun 2003, UU Nomor 10 Tahun 2008 juga merumuskan beberapa ketentuan baru yang belum pernah diberlakukan pada pemilu-pemilu sebelumnya, dan menghilangkan beberapa ketentuan lama yang ada dalam UU Nomor 12 Tahun 2003.

Tentu keputusan untuk menambah ketentuan baru dan/atau menghilangkan ketentuan lama merupakan upaya biasa untuk memperbarui dan

menyempurnakan suatu peraturan perundang-undangan. Meski begitu, tidak tertutup kemungkinan bahwa penambahan dan atau penghilangan beberapa ketentuan dapat menyimpang ataupun mengubah secara maknawi semangat, prinsip, dan pemikiran dasar yang ada dan berkembang pada saat perumusan ketentuan-ketentuan mendasar dalam Konstitusi (dalam hal ini UUD 1945) yang menjadi landasan bagi perumusan peraturan perundang-perundangan.

Salah satu dari persoalan semacam itu yang tercermin dari UU Nomor 10 Tahun 2008 terkait dengan tidak lagi disertakannya persyaratan tentang domisili dan persyaratan tentang tidak menjadi pengurus partai politik. Kedua persyaratan ini tertuang dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, yang selengkapnya terurai pada Pasal 63, seperti berikut:

Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:

Berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan.

Tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.

Tentu menjadi pertanyaan, mengapa UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak lagi memberlakukan ketentuan tentang persyaratan bagi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) seperti itu? Sampai dengan saat ini belum ada penjelasan resmi dari para pembuat UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang pertanyaan ini. Namun, terlepas dari ada dan tidaknya penjelasan dimaksud, penghilangan dua ketentuan itu telah memungkinkan keanggotaan DPD terbuka untuk diisi oleh calon-calon terpilih yang tidak berdomisili di daerah (provinsi) yang diwakilinya, dan yang menjadi pengurus partai politik. Persoalannya, apakah kemungkinan seperti ini sesuai dengan semangat, prinsip, dan pemikiran dasar yang melatari pembentukan DPD dalam proses amendemen terhadap UUD 1945 dalam sidang-sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002?

Jika ditengok kembali proses perdebatan yang mengantar pada pembentukan DPD dalam sidang-sidang MPR itu, dapat ditarik beberapa catatan penting terkait

secara langsung maupun tidak langsung dengan dua persyaratan tentang domisili dan tidak menjadi pengurus partai politik tersebut.

*Pertama*, DPD merupakan badan perwakilan yang menggantikan “Utusan Daerah” untuk menyalurkan aspirasi daerah demi mencegah disintegrasi bangsa. Dalam semangat itu, maka DPD merupakan perwakilan teritori (wilayah), dalam hal ini provinsi, untuk menampung aspirasi daerah dalam proses politik nasional. Maka anggota DPD diharuskan untuk dapat memberikan konsentrasinya secara penuh dalam menjalankan tugas dan peran sebagai perwakilan daerah.

*Kedua*, DPD sebagai badan perwakilan daerah harus dibedakan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan badan perwakilan yang mewakili aspirasi penduduk (rakyat). Dalam prinsip dasar ini, DPD tidak boleh mengungguli DPR baik dalam ukurannya (jumlah anggota) maupun dalam wewenangnya. Argumentasinya jelas, jumlah wilayah senantiasa lebih sedikit dari jumlah penduduk. Maka jumlah anggota DPD ditentukan 1/3 (satu pertiga) dari jumlah anggota DPR, dan ruang lingkup wewenangnya terbatas pada masalah-masalah yang terkait dengan daerah.

*Ketiga*, DPD sebagai perwakilan daerah harus beranggotakan orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum di masing-masing daerah (provinsi). Dalam prinsip utama ini, anggota-anggota DPD adalah orang-orang yang secara absah dipilih oleh masyarakat daerah setempat untuk mewakili daerah bersangkutan. Maka, anggota DPD tidak mewakili entitas lain apa pun juga selain daerah. Karena itu, anggota DPD tidak mewakili organisasi masyarakat, komunitas agama, dan bahkan partai politik.

Semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tersebut jelas menegaskan bahwa anggota DPD adalah orang yang mengetahui, mengenal, dan memahami masalah-masalah daerah yang diwakilinya. Orang seperti ini tentu saja adalah orang yang pernah dan memang bertempat tinggal (domisili) di daerah yang bersangkutan. Tentu orang ini bukan orang sembarangan karena yang bersangkutan harus mampu meyakinkan masyarakat setempat untuk memperoleh dukungan suaranya sehingga terpilih menjadi anggota DPD.

Semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tersebut juga jelas menegaskan bahwa DPD tidak mewakili partai politik atau entitas apapun juga, melainkan mewakili daerah. Karena itu sifat keanggotaan DPD adalah perorangan. Ini juga secara

langsung maupun tidak langsung membedakan DPD dengan DPR. Keanggotaan DPR didasarkan pada kolektivitas, yaitu partai politik. Dalam batas ini, semangat UUD 1945 mengarahkan para anggota DPD untuk mau dan mempunyai komitmen mewakili aspirasi daerah saja.

Semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tersebut dituangkan secara lugas dalam UUD 1945, Pasal 22C dan Pasal 22D. Pasal 22C mengatur tentang dari mana, bagaimana, dan berapa jumlah anggota DPD ditentukan. Pasal 22D mengatur tentang ruang lingkup tugas utama dan wewenang DPD.

Di antara ketentuan dalam UUD 1945 tersebut, ketentuan yang tertuang dalam Pasal 22C ayat (1) perlu dipahami secara cermat. Ayat ini dirumuskan sebagai berikut: "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*". Ayat ini pada dasarnya merefleksikan tiga hal utama dalam proses rekrutmen anggota DPD.

Hal pertama jelas bahwa anggota DPD harus dipilih melalui pemilihan umum. Baik UU Nomor 12 Tahun 2003 dan UU Nomor 10 Tahun 2008 mengatur pelaksanaan pemilihan umum anggota DPD secara jelas pula.

Hal kedua dan ketiga terkait dengan penggunaan rangkaian kata "dari setiap provinsi" dalam rumusan ayat (1) tersebut. Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia oleh Indrawan WS yang diterbitkan oleh Penerbit Linas Media Jombang, menjelaskan kata "dari" sebagai "kata perangkai mengatakan asal". Dengan penjelasan ini, penggunaan rangkaian kata "dari setiap provinsi" tentu bukan tanpa makna sama sekali. dan, makna itu adalah bahwa anggota DPD berasal dari setiap provinsi, yang menrefleksikan asas tempat tinggal atau domisili; dan, anggota DPD bukan berasal dari tempat asal yang bukan provinsi seperti kabupaten atau kota, partai politik, organisasi kemasyarakatan ataupun organisasi keagamaan.

Untuk menegaskan makna kedua hal dari penggunaan rangkaian kata "dari setiap provinsi" itu, dapat diperbandingkan dengan jika penggunaan kata "dari" diubah dengan kata "di" sehingga rumusan ayat (1) menjadi "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih di setiap provinsi melalui pemilihan umum*". Dalam Kamus Lengkap Bahasa Indonesia tersebut di atas, kata "di" merupakan "kata perangkai yang menyatakan ada pada suatu tempat". Dengan penjelasan ini, maka arti dari ayat (1) dalam rumusan ini hanya semata-mata menjelaskan di tempat mana anggota

DPD itu dipilih melalui pemilihan umum. Rumusan ayat seperti ini tidak menjelaskan dari mana asal anggota DPD yang dipilih itu.

UU Nomor 12 Tahun 2003 dengan cermat mengatur pelaksanaan hal kedua dan ketiga tersebut yang dituangkan dalam Pasal 63 huruf a dan b. UU Nomor 10 Tahun 2008 tidak mengatur sama sekali dua hal mendasar ini.

UUD 1945 yang merupakan hasil dari proses amandemen terhadap UUD 1945 secara bertahap pada dasarnya dilatari oleh semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tentang bagaimana pembaruan-pembaruan politik harus diterjemahkan dalam ketentuan-ketentuan dasar tentang sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sangat disadari bahwa rumusan-rumusan dalam ketentuan-ketentuan dasar UUD 1945 tidak dapat menenjemahkan keseluruhan makna dari semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tentang pembaruan-pembaruan politik. Namun, rumusan-rumusan yang terbatas ini jelas tidak mengurangi makna dari semangat, prinsip, dan pemikiran dasar pembaruan-pembaruan yang harus dan perlu ditegakkan itu.

Dalam nuansa seperti itu, UUD 1945 memang tidak menyatakan secara eksplisit dalam rumusan ketentuan yang mengatur tentang rekrutmen keanggotaan DPD. Tetapi pilihan atas penggunaan kata-kata dalam rumusan ketentuannya, khususnya Pasal 22C ayat (1), jelas mencerminkan semangat, prinsip, dan pemikiran dasar tentang pembentukan DPD.

Pencermatan atas semangat UUD 1945 atas rekrutmen anggota DPD tersebut jelas mengingatkan kembali bahwa merumuskan ketentuan-ketentuan operasional untuk membentuk DPD melalui pemilihan umum harus didasarkan kepada pemahaman yang tepat dan bijaksana terhadap semangat, prinsip, dan pemikiran dasar yang melatari pembentukan DPD tersebut.

UU Nomor 10 Tahun 2008 merupakan suatu peraturan perundang-undangan yang harus menjabarkan secara operasional ketentuan-ketentuan dasar yang ada dalam UUD 1945. Dalam menerjemahkan ketentuan-ketentuan dasar ini, suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh mengurangi atau lebih-lebihkan dan sama sekali tidak boleh menghilangkan semangat, prinsip, dan pemikiran dasar yang bukan hanya melatari tetapi menjiwai ketentuan-ketentuan dasar dalam UUD 1945 tersebut.

Atas dasar pemahaman ini, tidak salah sama sekali untuk menegaskan bahwa ketentuan tentang persyaratan domisili dan tidak menjadi pengurus partai politik merupakan amanat dari UUD 1945 yang harus dirumuskan secara nyata dalam ketentuan operasionalnya di dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini, perlu dilakukan revisi terhadap UU Nomor 10 Tahun 2008 untuk secara khusus memasukkan ketentuan tentang kedua persyaratan tersebut.

[2.4] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 13 Mei 2008, dan 10 Juni 2008, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah memberi keterangan, sebagai berikut:

**A. Ketentuan Pasal-pasal Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimohonkan Pengujian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian atas Undang-Undang tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai ketiadaan syarat domisili dan syarat non partai politik yang tidak tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

**Ketentuan Pasal 12 menyebutkan:**

*Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):*

- a. *Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*
- b. *Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- c. *Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- d. *Cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. *Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;*
- f. *Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*

- g. *Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- h. *Sehat jasmani dan rohani;*
- i. *Terdaftar sebagai pemilih;*
- j. *Bersedia bekerja penuh waktu;*
- k. *Mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;*
- l. *Bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;*
- m. *Bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;*
- n. *Mencalonkan hanya 1 (satu) lembaga perwakilan;*
- o. *Mencalonkan hanya 1 (satu) daerah pemilihan; dan*
- p. *Mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.*

**Ketentuan Pasal 67 menyebutkan:**

- (1) *Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU provinsi.*
- (2) *Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan :*
  - a. *kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;*
  - b. *bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;*

- c. surat keterangan catatan kepolisian tentang tidak tersangkut perkara pidana dari Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat;
- d. surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;
- e. surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;
- f. surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- g. surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, dan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup;
- h. surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan
- i. surat pernyataan tentang kesediaan hanya mencalonkan untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermaterai cukup.

**B. Hak dan/atau kewenangan Konstitusional yang dianggap Pemohon dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Para Pemohon dalam permohonan *a quo*, mengemukakan bahwa hak/kewenangan konstitusionalnya dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu sebagai berikut :

1. Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon IV beranggapan ketiadaan syarat domisili memberikan peluang kepada siapa saja yang tidak berasal dari suatu provinsi yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD, dan juga ketiadaan syarat non-partai politik membuka kemungkinan

calon dari partai politik untuk berkompetisi dengan calon perseorangan dalam pemilihan anggota DPD. Sehingga menurut Pemohon I, Pemohon II, Pemohon IV hak/kewenangan konstitusionalnya yang dijamin Pasal 22D ayat (1), (2), (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

2. Pemohon III tidak menguraikan secara konkrit mengenai hak konstitusionalnya yang dirugikan, oleh karena memang dalam permohonan *a quo* telah dikemukakan bahwa kepentingan Pemohon III tidak ada relevansinya dengan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yang dipertentangkan dengan Pasal 22E ayat (4) UUD Tahun 1945.

a. **Pasal 22C ayat (1) UUD Tahun 1945 :**

*"Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum".*

b. **Pasal 22E ayat (4) UUD Tahun 1945:**

*"Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan".*

Berdasarkan hal-hal tersebut, dengan ini DPR menyampaikan keterangan dan pandangan-pandangan sebagai berikut:

**C. Keterangan DPR RI Atas Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap UUD Tahun 1945**

**C.1. Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa ***"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak/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.*”

Hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dimaksud ketentuan Pasal 51 ayat (1) tersebut, dipertegas dalam Penjelasannya, bahwa **“yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”**. Ketentuan Penjelasan Pasal 51 ayat (1) ini menjelaskan, bahwa hanya hak-hak yang secara eksplisit diatur dalam UUD Tahun 1945 saja yang termasuk “hak konstitusional”.

Sehingga menurut Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diatur dalam UUD 1945;
- c. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam **“Penjelasan Pasal 51 ayat (1)”** dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji.

Batasan-batasan mengenai kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya satu undang-undang menurut Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005) yaitu sebagai berikut:

- a. **adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD Tahun 1945;**
- b. **bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;**
- c. **bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;**

- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam mengajukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pihak.

### **KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON**

Dalam permohonan *a quo* dikemukakan sebagai berikut:

**Pemohon I** adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan Lembaga Negara, beranggapan bahwa kewenangan konstitusionalnya yang dijamin dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, dirugikan dengan diberlakukannya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut Undang-Undang tentang Pemilihan Umum), karena dalam pasal-pasal tersebut tidak mencantumkan persyaratan bahwa calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan, serta tidak terdapat persyaratan bahwa calon anggota DPD bukan anggota partai politik.

**Pemohon II** adalah para anggota DPD yang dalam permohonan *a quo* berkedudukan sebagai “perorangan (kelompok orang) WNI”, sebagaimana dijamin dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 beranggapan bahwa hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, oleh karena ketiadaan syarat domisili menyebabkan pemilihan anggota DPD suatu provinsi dapat diikuti oleh orang-orang yang tidak berasal dari provinsi yang bersangkutan, dan ketiadaan syarat non-partai politik membuka kemungkinan calon dari partai politik untuk berkompetisi dengan calon perseorangan dalam pemilihan anggota DPD.

**Pemohon III** (Direktur Eksekutif CETRO, Ketua Dewan Pakar Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, Ketua

Umum IPC, Koordinator FORMAPPI) yang dalam permohonan *a quo* berkedudukan sebagai perorangan WNI, tidak menjelaskan secara konkrit dan spesifik mengenai hak konstitusional yang mana yang telah dirugikan atau yang berpotensi menimbulkan kerugian oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

**Pemohon IV** (warga daerah) dalam permohonan *a quo* berkedudukan sebagai “perorangan (kelompok orang) WNI” beranggapan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang sama dengan **Pemohon II**, sehingga juga hak konstitusionalnya yang dijamin dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 telah dirugikan sebagaimana yang dialami oleh **Pemohon II**.

Bahwa terhadap dalil-dalil para Pemohon *a quo* mengenai kedudukan hukum (*legal standing*), DPR berpandangan, dalam hal ini terhadap permohonan para Pemohon *a quo* perlu dipertanyakan dahulu mengenai **kedudukan hukum (*legal standing*)** para Pemohon yaitu:

- **Apakah para Pemohon sudah memenuhi kualifikasi sebagai pihak [kualifikasi Pemohon sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) dan Penjasannya Undang-Undang Mahkamah Konstitusi] ?**
- **Adakah hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diatur dalam UUD 1945 ?**
- **Apakah hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Pemilihan Umum ?**

Apabila para Pemohon menganggap sudah memenuhi kualifikasi yang ditentukan sebagai pihak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, maka pertanyaan berikutnya adalah, apakah terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diatur dalam UUD 1945?. Dalam hal terdapat hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diatur dalam UUD 1945, maka selanjutnya perlu dipertanyakan apakah hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dirugikan dengan berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum ?

### 1. Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon I (DPD)

Dalam permohonan *a quo*, Pemohon I berkedudukan sebagai Lembaga Negara beranggapan kewenangan konstitusionalnya sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, berpotensi menimbulkan kerugian oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, oleh karena dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo* tidak mencantumkan syarat domisili dan syarat larangan bagi pengurus/anggota partai politik untuk mencalonkan sebagai anggota DPD, sehingga hal ini dianggapnya bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Adapun ketentuan UUD 1945 yang mengatur kewenangan DPD yaitu:

#### **Pasal 22D ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD Tahun 1945:**

- (1) *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
- (2) *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*
- (3) *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan*

*pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja Negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

**Pasal 23 ayat (2) UUD 1945:**

*(2) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja Negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah.*

**Pasal 23E ayat (2) UUD 1945:**

*(2) Hasil pemeriksaan keuangan Negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.*

**Pasal 23F ayat (1) UUD 1945:**

*(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.*

Dalil yang menjadi dasar yuridis *legal standing* bagi permohonan Pemohon I tersebut tidak berdasar, apabila mencermati makna Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 mengenai kewenangan konstitusional DPD, dikaitkan dengan persyaratan administrasi yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Dalam hal ini Pemohon I *a quo* beranggapan ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non partai politik dalam norma Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*, bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Berdasarkan argumen Pemohon I tersebut justru menunjukkan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tidak terdapat pertentangan dan tidak ada relevansinya dengan kewenangan Pemohon I sebagai Lembaga Negara yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), (3) UUD 1945.

Perlu dipahami bahwa kewenangan konstitusional Pemohon I sebagai Lembaga Negara yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, **adalah kewenangan konstitusional yang diberikan setelah terbentuknya DPD melalui pemilihan umum, sedangkan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum mengatur syarat-syarat pencalonan anggota DPD, artinya secara kelembagaan DPD belum terbentuk. Sehingga tidak ada hubungannya dengan prosedur pencalonan anggota DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang a quo.**

Terhadap dalil Pemohon I tersebut, DPR berpendapat bahwa benar Pemohon I yang berkedudukan sebagai Lembaga Negara memiliki kualifikasi sebagai pihak, dan memiliki kewenangan konstitusional yang diatur dalam UUD 1945. Namun hal ini perlu dipertanyakan dahulu apakah kewenangan konstitusional Pemohon I benar-benar dirugikan atau berpotensi menimbulkan kerugian dengan berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo* ?

Menjawab pertanyaan tersebut, sudah jelas dan tegas bahwa norma konstitusi yang terkandung dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, tidak ada relevansinya antara kewenangan konstitusional yang dijamin Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2) dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945, dengan persyaratan administrasi yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*. Apalagi jika dipertanyakan adakah hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian konstitusional yang akan ditimbulkan dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji?

Menjawab pertanyaan tersebut, DPR berpendapat bahwa secara konstitusional, sudah jelas bahwa kewenangan konstitusional Pemohon I sebagai Lembaga Negara yang dijamin dalam UUD 1945 tidak dirugikan atau berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*, oleh karena memang antara kewenangan konstitusional Pemohon I yang diatur dalam Pasal

22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 tidak ada relevansinya dan tidak terdapat *causal verband* dengan persyaratan administrasi yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*.

Dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan: **“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”**, dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan: **“Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota DPD adalah perseorangan”**.

Jelas dan tegas bahwa Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengatur tentang syarat konstitusional bagi calon anggota DPD yang harus dipilih dari perseorangan setiap provinsi melalui pemilihan umum, artinya bahwa pengaturan syarat konstitusional ini mengandung arti bahwa setiap warga negara Indonesia disetiap provinsi dan yang berasal dari provinsi manapun mempunyai hak yang sama untuk menjadi calon anggota DPD tanpa adanya pembatasan harus berasal dan berdomisili dari provinsi yang bersangkutan. Ketentuan ini sejalan dengan Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Adapun bunyi Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yaitu: **“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”**, dan bunyi Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 ialah: **“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”**. Dengan demikian Pemohon I tersebut keliru dalam memaknai Konstitusi yang mensyaratkan anggota DPD harus berasal dan berdomisili di provinsi yang bersangkutan. Sekali lagi ditegaskan bahwa Konstitusi UUD 1945 Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) tidak mengharuskan calon anggota DPD harus berasal dan berdomisili dari provinsi yang bersangkutan.

Makna perseorangan dari Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dapat ditafsirkan siapa saja setiap warga negara [*in casu* Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945] diberikan hak konstitusional yang sama untuk menjadi calon anggota DPD sepanjang yang bersangkutan mencalonkan diri sendiri tidak dicalonkan oleh institusi baik oleh suatu

organisasi masyarakat maupun oleh partai politik. Termasuk anggota/pengurus partai politik, pensiunan TNI/POLRI, PNS, siapa saja sepanjang memenuhi syarat Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dapat mencalonkan diri secara perseorangan atas nama diri sendiri bukan atas nama partai politik untuk menjadi anggota DPD.

Dengan demikian, secara konstitusional pula konstitusi UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit dan limitatif yang mensyaratkan bahwa anggota DPD harus berasal dan berdomisili dalam kurun waktu tertentu di provinsi tertentu, serta tidak juga mengatur larangan bagi pengurus/anggota partai politik untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPD.

Oleh karena itu, DPR berpandangan bahwa karena tidak ada relevansinya antara kewenangan konstitusional Pemohon I *a quo* (DPD) sebagai lembaga negara yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23 ayat (2), dan Pasal 23F ayat (1) UUD 1945 dengan persyaratan administrasi yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*, maka logika hukum nya jelas tidak ada potensi kerugian konstitusional bagi Pemohon I. Dengan demikian berdasarkan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 10/PUU-III/2005), DPD sebagai lembaga negara yang mempertentangkan Pasal 12 dan 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, Pemohon I *a quo* tidak memenuhi persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

## **2. Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon II (Anggota DPD)**

Pemohon II adalah para anggota DPD yang dalam permohonan *a quo* berkedudukan sebagai “perorangan (kelompok orang) WNI”, beranggapan bahwa ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non-partai politik telah merugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya

Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Oleh karena menurut Pemohon II ketiadaan syarat domisili memberikan peluang kepada siapa saja yang tidak berasal dari suatu provinsi yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD, dan juga ketiadaan syarat non-partai politik membuka kemungkinan calon dari partai politik untuk berkompetisi dengan calon perseorangan dalam pemilihan anggota DPD.

Dalam permohonan *a quo*, dikemukakan bahwa kepentingan hukum Pemohon II sama dengan Pemohon I yang mempertentangkan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yang tidak mencantumkan persyaratan domisili dan larangan bagi anggota partai politik, dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Terhadap dalil-dalil Pemohon II tersebut, DPR berpandangan, bahwa Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan: **“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”**, dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan: **“Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota DPD adalah perseorangan”**. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bahwa ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengatur persyaratan konstitusional yang menegaskan; **pertama**, bahwa pemilihan anggota DPD termasuk dalam rezim pemilihan umum (*vide* Pasal 22E UUD 1945), karena secara konstitusional harus dipilih melalui pemilihan umum, bukan lagi diangkat sebagai utusan daerah sebagaimana yang pernah terjadi sebelum Perubahan UUD 1945. **Kedua**, persyaratan konstitusional berikutnya anggota DPD harus dipilih dari setiap provinsi, berarti setiap provinsi di NKRI dapat diwakili oleh setiap Warga Negara Indonesia yang akan mencalonkan diri secara perseorangan menjadi anggota DPD [*vide* Pasal 22E ayat (4) UUD 1945]. Ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 tidak memberikan pembatasan yang eksplisit bahwa anggota DPD harus dipilih dari provinsi tertentu yang merepresentasikan langsung anggota DPD yang bersangkutan, oleh karena berasal dan berdomisili dari provinsi yang bersangkutan.

DPR berpandangan, bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengandung makna bahwa anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum harus calon dari perseorangan (*perseorangan berarti setiap warga negara baik anggota partai politik maupun bukan anggota partai politik*), bukan calon yang diajukan oleh partai politik, yang dapat juga menimbulkan tafsir konstitusional bahwa meskipun calon anggota DPD berasal dari partai politik, sepanjang yang bersangkutan mencalonkan diri atas nama pribadi secara perseorangan, tidak diajukan atau dicalonkan oleh partai politik yang bersangkutan, maka atas nama perseorangan dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD.

Kaitannya dengan hak konstitusional anggota DPD, perlu dicermati bahwa dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan konstitusional yang khusus mengatur hak konstitusional anggota DPD, yang ada hak setiap orang untuk menjadi anggota DPD. Secara khusus hak dan kewenangan anggota DPD diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Tetapi secara kelembagaan DPD sebagai lembaga negara diberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Meskipun anggota DPD dalam pemohonan *a quo* berkedudukan sebagai perorangan WNI, secara konstitusional tidak ada kerugian oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, karena secara perseorangan setiap WNI diberikan hak untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPD.

Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005), DPR berpandangan bahwa anggota DPD yang berkedudukan sebagai perorangan WNI tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak dalam pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945.

### 3. Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon III (LSM)

Pemohon III (CETRO, SETNAS PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT HUKUM ADAT, IPC, FORMAPPI) yang dalam permohonan *a quo* adalah bahwa CETRO merupakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbentuk badan hukum privat (yayasan), dan IPC merupakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbentuk badan hukum privat (perkumpulan), sedangkan FORMAPPI merupakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang terdiri dari “perorangan (kelompok orang) WNI”.

Bahwa dalam permohonan *a quo*, Pemohon III tidak menjelaskan secara konkrit dan spesifik mengenai hak konstitusional yang mana yang telah dirugikan atau yang berpotensi menimbulkan kerugian oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

SETNAS PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT HUKUM ADAT selaku Pemohon III beranggapan ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non-partai politik dalam Undang-Undang Pemilu *a quo* menyebabkan aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat terancam tidak terwakili.

Terhadap dalil tersebut DPR berpendapat perlu juga dipertanyakan kepada Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat mengenai masyarakat hukum adat yang mana yang dirugikan hak konstitusionalnya? hal ini penting dalam *legal standing* karena terkait dengan kepentingan langsung dari masyarakat hukum adat itu sendiri. Perlu juga dicermati bahwa tidak terdapat relevansinya antara kepentingan masyarakat hukum adat dengan hak konstitusional perseorangan sebagai persyaratan untuk menjadi anggota DPD melalui pemilihan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Selain itu juga tidak ada relevansinya antara kepentingan hukum masyarakat hukum adat dengan persyaratan administrasi untuk menjadi anggota DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Dalam permohonan *a quo* dikemukakan mengenai kepentingan hukum dari masing-masing *principal* dalam kelompok Pemohon III yaitu sebagai berikut:

1. Pemohon III (Direktur Eksekutif CETRO) berkepentingan terhadap upaya upaya pembaharuan pemilu demi terselenggaranya pemilu yang demokratis.
2. Pemohon III (Ketua Dewan Pakar SETNAS PERLINDUNGAN HAK KONSTITUSIONAL MASYARAKAT HUKUM ADAT) berkepentingan terhadap penyaluran aspirasi masyarakat hukum adat sebagai bagian dari aspirasi masyarakat daerah melalui terpilihnya wakil-wakil daerah yang tepat di DPD agar aspirasi dan hak-hak masyarakat hukum adat yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 18I ayat (3) UUD 1945 terlindungi.
3. Pemohon III (Ketua Umum IPC) berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis.
4. Pemohon III (Koordinator FORMAPPI) berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis.

Bahwa jelas Pemohon III walaupun berkedudukan sebagai perorangan WNI dalam permohonan *a quo* memiliki kepentingan hukum yang berbeda dengan kepentingan hukum Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon IV. Sebagaimana telah diuraikan bahwa Pemohon I, Pemohon II dan Pemohon IV beranggapan memiliki kepentingan terhadap hak/kewenangan konstitusional yang diatur dalam UUD 1945 yang dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Sedangkan Pemohon III tidak ada kepentingan terhadap hak konstitusionalnya yang dilanggar atau dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*.

Dalam konteks dan *content* pengujian undang-undang *a quo* tidak ada relevansinya antara kepentingan Pemohon III dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 *juncto* Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Dengan demikian sudah dapat dipastikan tidak ada kerugian atau berpotensi menimbulkan kerugian terhadap Pemohon III.

Adapun Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan: **“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”**, dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 mengamanatkan: **“Peserta pemilihan umum untuk memilih Anggota DPD adalah perseorangan”**. Berdasarkan ketentuan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, jelas tidak ada relevansinya antara syarat untuk menjadi anggota DPD dengan kepentingan hukum Pemohon III, dan juga Pemohon III selaku organisasi baik LSM yang sudah berbadan hukum maupun dalam bentuk perkumpulan tidak memiliki kepentingan yang sama dengan Pemohon I, II, dan IV terhadap Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Pemilu *a quo*.

Dikaitkan dengan hak konstitusional masyarakat hukum adat yang dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, di mana hak-hak tradisional diakui dan dihormati oleh negara, harus dibedakan dengan hak konstitusional setiap warga negara untuk menjadi anggota DPD yang dijamin Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. **Hak-hak tradisional masyarakat hukum adat tersebut adalah termasuk hak asasi dalam kelompok hak ekonomi, sosial, dan budaya, sedangkan hak yang dimaksud dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 termasuk dalam hak sipil dan politik.** Dengan perbedaan ini jelas tidak ada relevansinya antara kepentingan masyarakat hukum adat yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) *juncto* Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 dengan syarat konstitusional untuk menjadi anggota DPD yang diatur dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Pemohon III juga tidak menjelaskan secara konkrit dan spesifik mengenai hak konstitusional yang mana, yang dirugikan atau yang berpotensi menimbulkan kerugian oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. Hal ini sangat penting untuk menentukan *legal standing* sesuai Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan, **“bahwa pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang hak dan/atau kewenangan**

***konstitusionalnya yang dirugikan dengan berlakunya undang-undang”.***

Oleh karena itu, DPR berpandangan bahwa Pemohon III tidak memenuhi persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.

#### **4. Mengenai Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon IV (Warga Daerah).**

Dalam permohonan *a quo* Pemohon IV (warga daerah) yang berkedudukan sebagai “perorangan (kelompok orang) WNI” beranggapan memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) yang sama dengan **Pemohon II**, sehingga juga hak konstitusionalnya telah dirugikan sebagaimana yang dialami oleh **Pemohon II**.

Terhadap dalil Pemohon IV tersebut, DPR berpandangan bahwa benar warga daerah selaku perorangan WNI dapat sebagai pihak dalam pengujian Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, terhadap UUD 1945, sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Tetapi perlu dipertanyakan apakah hak konstitusional Pemohon IV selaku perorangan WNI sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum?

Sebagaimana telah diuraikan mengenai persyaratan kedudukan hukum (*legal standing*) yang harus dipenuhi Pemohon II yang juga berkedudukan sebagai perorangan WNI, DPR berpandangan bahwa Pemohon IV selaku perorangan WNI tidak dirugikan hak konstitusionalnya, oleh karena kepada Pemohon IV secara perseorangan sebagai warga negara Indonesia diberikan hak konstitusional untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPD sebagaimana diatur dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Dengan demikian, karena tidak ada hak konstitusional Pemohon IV yang dirugikan atau dilanggar oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan

Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka Pemohon IV tidak memenuhi kedudukan hukum (*legal standing*).

Secara umum, dapat dikemukakan bahwa terhadap *legal standing* sebagaimana dijelaskan oleh para Pemohon, perlu dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

- a. Bahwa cakupan dari Undang-Undang Pemilihan Umum meliputi teknis pelaksanaan Pemilu. Dengan demikian Undang-Undang tentang Pemilihan Umum lebih terkait dengan hak individu atau perseorangan khususnya hak sipil dan politik, lebih khusus lagi hak untuk memilih dan dipilih atau *right to be candidate*.
- b. Dengan demikian *legal standing* Pemohon yang berupa lembaga negara dan badan hukum tidak tepat sebagai Pemohon dalam pengajuan uji materiil undang-undang ini. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tidak mengatur kewenangan konstitusional DPD, apalagi merugikan kewenangan konstitusional DPD yang terdapat di dalam Pasal 22D UUD 1945, karena bukan ruang lingkup pengaturan Undang-Undang Pemilihan Umum. Penjabaran kewenangan DPD diatur di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Sementara untuk kesatuan masyarakat hukum adat lebih terkait dengan Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya dibandingkan dengan Hak Sipil dan Politik.
- c. Sebagai perorangan Warga Negara Indonesia, undang-undang memang mengatur hak memilih dan hak dipilih. *Legal standing* yang diajukan Pemohon tidak tepat. Undang-Undang tentang Pemilihan Umum telah memberikan jaminan hak politik warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menjamin setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Demikian pula dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik). Pasal 25 yang menyebutkan:

“Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa perbedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih;
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum”.

Apabila dikaitkan pula dengan kovenan internasional tersebut, UU Pemilu tidak melanggar hak-hak sipil dan politik.

Berdasarkan alasan-alasan di atas, maka permohonan para Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) dan Penjelasannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 010/PUU-III/2005), karenanya permohonan para Pemohon **harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)**.

## C.2. Mengenai Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang.

Dalam permohonan *a quo* para Pemohon pada pokoknya mendalilkan bahwa ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non partai politik dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dianggapnya bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Jadi sesungguhnya yang dipertentangkan oleh para Pemohon *a quo* bukan materi muatan berupa norma-norma yang tertuang dalam undang-undang, melainkan suatu rumusan frasa yang menurut para Pemohon harus dituangkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang *a quo*. Jika demikian halnya berarti secara normatif Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum sesungguhnya tidak melanggar dan tidak bertentangan

dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Keharusan menguraikan materi muatan undang-undang secara jelas berupa pasal/ayat/bagian-bagian dalam pengujian materiil undang-undang terhadap UUD 1945 diperintahkan oleh Pasal 51 ayat (3) huruf b Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi.

*“Para Pemohon dalam permohonan a quo halaman 52 angka 86, Para Pemohon menyadari bahwa Permohonan Pengujian Undang-Undang ini adalah mengenai ketiadaan norma dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, sedangkan dalam praktek pada umumnya pengujian undang-undang dilakukan karena adanya norma (ketentuan) undang-undang yang dianggap inkonstitusional”.*

Kalau memang benar-benar menyadari, seharusnya kuasa hukum para Pemohon tidak mengabaikan tetapi justru sebagai bagian dari penegak hukum mengindahkan ketentuan Pasal 51 ayat (3) huruf b Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi yang merupakan hukum positif dan sudah berlangsung dalam praktik ketatanegaraan dalam hal melakukan pengujian materiil undang-undang terhadap UUD 1945 oleh Mahkamah Konstitusi yang merupakan lembaga negara pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*).

Mengingat yang diajukan para Pemohon sesungguhnya adalah mengenai ketiadaan syarat domisili dan syarat non partai politik sebagaimana disadari betul oleh para Pemohon sendiri, maka untuk kepentingan penyampaian keterangan/pandangan DPR ini, mohon diizinkan untuk menguraikan norma-norma hukum yang dapat diuji kebenarannya dalam hubungannya dengan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang.

Dalam praktik dikenal adanya tiga macam norma hukum yang dapat diuji atau yang biasa disebut sebagai *“norm control mechanism”*. Norma hukum yang dapat diuji tentunya adalah norma hukum yang berlaku karena memiliki validitas daya ikat (mengikat) setelah ditetapkan oleh lembaga-lembaga yang mempunyai otoritas dan kewenangan yang diberikan undang-undang.

Masih terkait dengan norma hukum yang dapat diuji tersebut, ketiga norma hukum tersebut sama-sama merupakan bentuk norma

hukum sebagai hasil dari proses pengambilan keputusan yaitu; (i) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*); (ii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penetapan administratif (*beschikking*); (iii) Keputusan normatif yang berisi dan bersifat penghakiman (*judgement*) yang biasa disebut vonis, (Belanda: *Vonnis*).”

Dalam konsep pengujian undang-undang, maka undang-undang yang bersifat *general and abstract*, merupakan keputusan normatif yang berisi dan bersifat pengaturan (*regeling*) dan mengikat umum yang disetujui DPR bersama Presiden. Oleh karena sifatnya yang *general and abstract*, undang-undang sebagai objek yang hendak diuji haruslah norma-norma hukum dalam undang-undang yang sudah disahkan. Artinya yang dapat diuji adalah norma hukum yang tertulis dalam materi muatan undang-undang yang tertuang dalam pasal-pasal. Dalam ilmu hukum tata negara undang-undang merupakan salah satu sumber hukum tata negara, sehingga undang-undang yang menjadi objek pengujian tersebut dapat diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD 1945 di peradilan tata negara seperti Mahkamah Konstitusi.

Secara teoritis, pengujian (*toetsing*) dibedakan antara *materiële toetsing* dan *formeële toetsing*. Perbedaan tersebut biasanya dikaitkan dengan perbedaan pengertian antara *wet in materiële zin* (undang-undang dalam arti materiil) dan *wet in formeëlezin* (undang-undang dalam arti formal). Kedua bentuk pengujian tersebut oleh Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dibedakan dengan istilah pembentukan undang-undang dan materi muatan undang-undang. Pengujian atas materi muatan undang-undang adalah pengujian materiil, sedangkan pengujian atas pembentukan undang-undang adalah pengujian formil.

Jika pengujian undang-undang tersebut dilakukan atas materinya, maka pengujian demikian disebut pengujian materiil yang berakibatkan dibatalkannya sebagian materi undang-undang yang bersangkutan. Yang dimaksud dengan materi muatan undang-undang itu ialah isi ayat, pasal atau bagian-bagian tertentu dari undang-undang. Lazim dipahami bahwa yang dimaksud dengan isi atau materi undang-undang adalah pasal-pasal dan termasuk undang-undang itu sendiri sebagai bagian yang tidak

terpisahkan dari pasal-pasal undang-undang tersebut, karenanya bersifat mengikat pula secara hukum. Jika dilihat dari segi materiil, berarti hal-hal yang dipersoalkan itu dilihat sebagai materi muatan undang-undang yang seharusnya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

Menurut teori Hak Uji Materiil adalah suatu wewenang untuk menyelidiki kemudian menilai apakah suatu perundang-undangan **isinya** sesuai atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi derajatnya. Berarti hak uji materiil ini berkenaan dengan materi/isi dari undang-undang yang diuji terhadap UUD 1945. Selanjutnya dikatakan, *“apabila suatu undang-undang dilihat dari **isinya** bertentangan dengan UUD, maka undang-undang tersebut harus dinyatakan tidak memiliki daya mengikat”*. Frasa “isinya” ini artinya norma-norma hukum yang tertulis dalam materi muatan undang-undang, karena jika norma hukum tertulis ini bertentangan dengan UUD 1945 harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam Pasal 51 ayat (3) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan, **“Pemohon wajib menguraikan dengan jelas bahwa”**;

**(a) Pembentukan undang-undang tidak memenuhi ketentuan berdasarkan UUD 1945; dan/atau**

**(b) Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945”**.

Dengan demikian harus dimaknai bahwa pengujian materiil atas undang-undang terhadap UUD 1945 ialah menguji suatu undang-undang yang materi muatannya berupa pasal, ayat, dan/atau bagian-bagian dari undang-undang yang dianggapnya bertentangan dengan UUD 1945. Berarti objek pengujian atas undang-undang adalah isi pasal, ayat/bagian-bagian yang memiliki kekuatan hukum mengikat dalam undang-undang. Oleh karena apabila isi pasal, ayat/bagian-bagian dari undang-undang dianggap bertentangan dengan UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi akan memutuskan, menyatakan bahwa ketentuan isi pasal, ayat/bagian-bagian dari undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. (**vide Pasal 57 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi**). Isi amar putusan ini harus dimaknai **pertama**,

bahwa hanya materi muatan pasal, ayat/bagian-bagian dari undang-undang saja yang dapat diuji terhadap UUD 1945, dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945. **Kedua**, bahwa hanya materi muatan pasal, ayat/bagian-bagian dari undang-undang yang berlaku (memiliki kekuatan hukum mengikat) saja yang dapat dianggap bertentangan dengan UUD 1945, dan dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Bagaimana mungkin dalam permohonan perkara *a quo* yang tidak menguraikan pasal, ayat dari Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yang dianggapnya bertentangan dengan UUD 1945, mengajukan petitum agar ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan harus dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat? Oleh karena yang diajukan pengujian oleh para Pemohon adalah mengenai ketiadaan syarat domisili dan syarat non partai politik dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, bukan materi muatan pasal-pasalnya. Perlu dipahami oleh para Pemohon, bahwa dalam praktik persidangan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi ialah hanya materi muatan pasal, ayat/bagian-bagian dari undang-undang yang memiliki kekuatan hukum mengikat saja yang dapat diuji terhadap UUD 1945. Sedangkan mengenai ketiadaan syarat domisili dan syarat non partai politik yang didalilkan oleh para Pemohon *a quo* bukan suatu norma yang memiliki kekuatan hukum mengikat.

### **C.3. Mengenai Pokok Permohonan**

Dalam permohonan *a quo* dikemukakan bahwa pokok materi permohonan yang diajukan oleh para Pemohon adalah ketiadaan syarat domisili dan syarat non partai politik yang tidak tercantum dalam ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, yang dianggapnya bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Terhadap pokok materi permohonan tersebut, DPR akan menyampaikan keterangan, argumentasi, dan tanggapan terhadap dalil yang diajukan oleh para Pemohon, sebagai berikut:

1) Mengenai ketiadaan norma dalam pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945

Dalam permohonan *a quo* para Pemohon tidak menguraikan secara konkrit mengenai pasal/ayat/bagian-bagian dari undang-undang yang hendak diuji terhadap UUD 1945. ***Bahwa yang dipersoalkan oleh para Pemohon a quo ialah mengenai ketiadaan norma mengenai syarat domisili dan syarat non partai politik yang tidak diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.***

Dalil yang dikemukakan para Pemohon dalam permohonan *a quo* nomor 86 halaman 52, ***para Pemohon telah menyadari bahwa permohonan pengujian undang-undang ini adalah mengenai ketiadaan norma dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, sedangkan praktek umumnya pengujian undang-undang dilakukan karena adanya norma (ketentuan) di dalam undang-undang yang dianggap inkonstitusional.***

Selanjutnya para Pemohon menginterpretasikan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Mahkamah Konstitusi, bahwa inkonstitusionalitas suatu undang-undang dapat disebabkan oleh **adanya norma** undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 maupun mengenai **tiadanya norma** tertentu dalam undang-undang.

Bahwa terhadap dalil tersebut, para Pemohon kiranya perlu mencermati ketentuan Pasal 51 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa, ***"dalam permohonan, pemohon wajib menguraikan dengan jelas materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945"***. Ketentuan ini tentunya dimaksudkan bahwa materi muatan tersebut berupa rumusan norma yang terdapat dalam pasal, ayat, bagian dari undang-undang *a quo* yang bertentangan dengan UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pada Pasal 1 angka 2 menyebutkan

bahwa, ***“Peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat negara yang berwenang dan mengikat secara umum. Undang-Undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden”***. Dengan demikian undang-undang adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden dan mengikat secara umum. Peraturan yang tidak tertulis bukan merupakan undang-undang. Sehingga uji materiil terhadap undang-undang juga harus diartikan menguji apa yang tertulis di dalam undang-undang tersebut.

Oleh karena itu, DPR berpandangan bahwa ketiadaan syarat domisili dan ketiadaan syarat non-partai politik dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tidak dapat menjadikan Pasal 12 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum kemudian dianggap bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD Tahun 1945, karena rumusan yang terdapat di dalam Pasal 12 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dari huruf a sampai dengan huruf p, tidak bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD Tahun 1945.

**Pasal 12 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum menyebutkan:**

Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):

- a. *Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;*
- b. *bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- c. *bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- d. *cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. *berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;*
- f. *setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;*
- g. *tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena*

- melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- h. sehat jasmani dan rohani;*
  - i. terdaftar sebagai pemilih;*
  - j. bersedia bekerja penuh waktu;*
  - k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;*
  - l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;*
  - m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;*
  - n. mencalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;*
  - o. mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan*
  - p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.*

Para Pemohon tidak menyebutkan pada kalimat, frasa, kata, huruf, maupun tanda baca mana dalam Pasal 12 tersebut yang bertentangan dengan UUD 1945, dan memang para Pemohon telah mengakui dan menyatakan dalam angka nomor 92 halaman 53-54 bahwa, "***norma-norma yang telah ada (tertulis) dalam UU Pemilu telah sesuai dan tidak bertentangan dengan UUD 1945, namun apa yang tiada-lah yang bertentangan dengan UUD 1945***". Dengan demikian, sangat tidak berdasar apabila norma-norma yang tidak

bertentangan dengan UUD 1945 tersebut dimohonkan untuk dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945

Demikian pula akan menjadi janggal apabila rumusan yang tertulis pada Pasal 12 huruf a sampai dengan huruf p Undang-Undang tentang Pemilihan Umum yang tidak bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Pada Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum juga mengatur mengenai kelengkapan administratif bagi calon anggota DPD. Pasal ini merupakan implikasi dari Pasal 12 Undang-Undang *a quo*. Tentu saja pada pasal ini tidak mencantumkan kelengkapan administrasi yang terkait dengan syarat domisili dan syarat non-partai politik, mengingat pada Pasal 12 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, kedua norma tersebut tidak dipersyaratkan. Selanjutnya sama dengan argumentasi sebelumnya, akan menjadi janggal apabila keseluruhan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dimohonkan untuk dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sementara keseluruhan rumusan norma yang tertulis di dalam pasal tersebut tidak bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

Oleh karena yang dianggap bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 oleh para Pemohon *a quo* ialah soal ketiadaan norma/penghilangan norma syarat domisili dan syarat non partai politik dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, sedangkan norma-norma yang tertuang dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tidak dianggap suatu norma yang bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, maka sudah seharusnya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan mengajukan permohonan uji materiil mengenai ketiadaan norma dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945, maka permohonan ini menjadi kabur (*obscuur*

*libels*). Mahkamah Konstitusi merupakan negatif legislator, sementara DPR dan Presiden merupakan positif legislator, yang bermakna DPR dan Pemerintah membuat norma undang-undang, kemudian Mahkamah Konstitusi meniadakan norma dalam undang-undang, apabila dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Petitum yang diajukan oleh para Pemohon akan menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai positif legislator karena memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memasukkan norma tertentu berupa *conditionally constitutional*. Permohonan tersebut lebih tepat masuk dalam ranah *legislatif review* bukan dengan *judicial review*.

Pendapat yang terhormat salah satu Hakim konstitusi pada saat seleksi calon Hakim Konstitusi di DPR (Moh. Mahfud MD, *Mahkamah Konstitusi dan Independence of Judiciary dalam Negara Hukum yang Demokratis*, makalah untuk kelengkapan seleksi calon Hakim MK, 10 Maret 2008, hal. 3.) sangat menarik untuk disimak, yaitu mengenai 10 rambu yang harus dijadikan landasan Mahkamah Konstitusi dan para hakimnya dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya diantaranya adalah:

- *"Tak boleh membuat putusan yang bersifat mengatur, pembatalan UU tidak boleh disertai pengaturan, karena pengaturan adalah ranah legislatif. Mahkamah Kontitusi hanya boleh mengatakan suatu UU atau isinya konstitusional atau tidak konstitusional;*
- *Tak boleh membuat ultra petita, sebab ultra petita berarti mengintervensi ranah legislatif. Meski begitu ada juga yang berpendapat bahwa ultra petita dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi jika sebuah pasal yang dinyatakan judicial review berkaitan langsung dengan pasal-pasal lain yang tak dapat dipisahkan. Pemikiran itu wajar tetapi bagi penulis sendiri kalau sebuah permintaan uji materi ada kaitannya dengan pasal-pasal lain yang tidak diminta untuk dibatalkan maka pembatalan tak bisa dilakukan karena hal itu berarti merambah ke ranah legislatif. Biarkan yang membuat pembatalan adalah lembaga legislatif sendiri melalui legislative review.*

- *Tak boleh mendalilkan UU sebagai dasar pembatalan UU lainnya, sebab tugas MK itu menguji konstusionalitas UU terhadap UUD, bukan UU terhadap UU lainnya. Tumpang tindih antar berbagai UU menjadi bagian legislative review”.*

## 2) Mengenai Penghilangan Norma Konstitusi dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum

Dalil yang dijadikan alasan yuridis oleh para Pemohon *a quo* pada angka romawi I halaman 31-35 adalah **Penghilangan Norma Konstitusi dalam UU Pemilu**. Menurut para Pemohon syarat domisili dan syarat non-partai politik merupakan isi dari Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, ***”Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”*** dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, ***”Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan daerah adalah perseorangan”***. Dengan tidak mencantumkan syarat domisili dan syarat non partai politik pada Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, maka menurut para Pemohon Undang-Undang tentang Pemilihan Umum telah menghilangkan norma konstitusi yang terdapat di dalam Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 tersebut. Menurut para Pemohon *a quo* kedua syarat tersebut merupakan suatu norma yang diharuskan oleh Konstitusi untuk diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Terhadap dalil para Pemohon *a quo* DPR berpandangan bahwa penghilangan norma konstitusi harus dipahami bahwa norma yang telah dirumuskan di dalam konstitusi secara eksplisit dihilangkan atau dirumuskan secara berbeda, sehingga mempunyai makna yang bertentangan. Sebagai contoh dapat digambarkan dalam konstitusi Negara Thailand dan Negara Argentina, dimana konstitusi Thailand tersebut juga telah dikutip oleh para Pemohon.

### **Section 126 Konstitusi Thailand 1997**

*A person under any of the following qualifications shall have no right to be a candidate in an election of senators:*

- 1) *being a member of or holder of other position of a political party;*
- 2) *being a member of the House of Representatives or having been a member of the House of Representatives and his or her membership has terminated for not yet more than one year up to the date of applying for the candidacy;*
- 3) *being or having been a senator in accordance with the provisions of this Constitution during the term of the Senate preceding the application for the candidacy;*
- 4) *being disfranchised under section 109 (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (11), (12), (13) or (14).*

<http://www.servat.unibe.ch/icl/th00000.html>

**Section 115.** (Konstitusi Thailand 2007)

*“A person having the qualifications and having no any of the prohibitions as mentioned below has the right to be a candidate in an election or selection of senators:*

- (1) *being of Thai nationality by birth;*
- (2) *being of not less than forty years of age on the election day or the date of nomination;*
- (3) *having graduated with not lower than a Bachelor’s degree or its equivalent;*
- (4) *a candidate in an election of senators shall also possess any of the following qualifications:*
  - (a) *having his name appear on the house register in Changwat where he stands for election for a consecutive period of not less than five years up to the date of applying for candidacy;*
  - (b) *being born in Changwat where he stands for election;*
  - (c) *having studied in an education institution situated in Changwat where he stands for election for a consecutive period of not less than five academic years;*
  - (d) *having served in the official service or having had his name appear in the house register in Changwat where he stands for election for a consecutive period of not less than five years;*

(5) *not being ascendants, spouse or child of a member of the House of Representatives or a person holding a political position;*

(6) *not being a member or a person holding any position in a political party, or having been a member or having been holding a position in a political party and his membership has terminated or he vacates office in a political party for a period of not more than five years on the date of applying for candidacy or the date of nomination;”*

(<http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007/1.html#C06P03>)

### **Section 55 Konstitusi Argentina**

*“In order to be elected senator the following conditions are required: to have attained to the age of 30 years, to have been six years a citizen of the Nation, to have an annual income of two thousand strong pesos or similar revenues, and to be a native of the province electing him or to have two years of immediate residence therein”.*

([http://www.servat.unibe.ch/icl/ar00000\\_.html](http://www.servat.unibe.ch/icl/ar00000_.html))

Tanpa bermaksud menyamakan posisi DPD dengan Senat di Thailand atau Senat di Argentina, namun yang ingin disampaikan di sini adalah pemaknaan dari *“Penghilangan Norma Konstitusi dalam Undang-Undang”* sebagai berikut:

- a. Konstitusi Thailand secara tegas menyebutkan bahwa ada beberapa kualifikasi yang menjadikan seseorang tidak berhak menjadi calon senator di antaranya adalah menjadi anggota atau memegang kepengurusan/posisi tertentu di partai politik;
- b. Konstitusi Argentina menyebutkan bahwa syarat untuk menjadi anggota Senat salah satunya adalah penduduk asli dari provinsi tersebut atau telah dua tahun berdomisili di daerah tersebut.
- c. Apabila kemudian Undang-Undang tentang Pemilihan Umum menghapuskan syarat tersebut, hal ini dapat dikatakan bahwa Undang-Undang tentang Pemilihan Umum telah menghilangkan norma konstitusi dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

Dengan demikian apa yang dimaksud oleh para Pemohon *a quo* mengenai *“penghilangan norma konstitusi dalam Undang-Undang*

*tentang Pemilihan Umum*” tidak benar, karena tidak ada norma di dalam UUD 1945 yang secara eksplisit menyebutkan syarat untuk menjadi calon anggota DPD adalah bukan berasal dari partai politik dan berdomisili di wilayah yang bersangkutan sebagaimana pada konstitusi Thailand dan Konstitusi Argentina tersebut di atas. Sehingga tidak ada norma dalam UUD 1945 yang dihilangkan di dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

### **3) Mengenai Syarat Domisili dan Syarat Non-Partai Politik**

Negara Indonesia adalah negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Konstitusi kita Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Indonesia sebagai negara hukum sepatutnya dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan harus berdasarkan pada hukum yang sesuai dengan amanat konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara hukum yang menjadi kesepakatan nasional adalah negara hukum yang demokratis, artinya hukum yang dibentuk berdasarkan kedaulatan rakyat. Oleh karena kedaulatan rakyat yang dianut dalam Amandemen UUD 1945 adalah kedaulatan yang berada di tangan rakyat bukan berada di MPR sebagaimana dalam UUD 1945 sebelum perubahan.

Sebagai wujud implementasi dari negara hukum yang demokratis tersebut, dibangunnya suatu sistem pemilihan umum yang langsung dipilih rakyat melalui suatu instrumen undang-undang yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden. Bahwa esensi pemilihan umum adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedaulatan adalah di tangan rakyat. Rakyat memiliki hak untuk memilih wakilnya secara langsung. Inilah prinsip dasar pemilihan umum yang tidak boleh direduksi dengan cara apapun. Meskipun tidak ada syarat non-partai politik dan domisili, namun masih terdapat beberapa tahapan-tahapan untuk menjadi anggota DPD, yaitu mengumpulkan dukungan dan yang paling penting adalah dipilih oleh rakyat di provinsi tersebut. Hak untuk memberikan dukungan dan hak untuk memilih tetap di tangan rakyat. Dengan demikian ada suatu lompatan cara berpikir dari para Pemohon dengan menafikan keberadaan rakyat. Dalam sistem pemilihan umum yang

demokratis maka Rakyat pilih-lah yang akan menentukan wakil mereka, bukan undang-undang.

Tentang syarat domisili bagi calon anggota DPD yang menurut para Pemohon harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan, secara tegas tidak tercantum dalam Pasal 22C ayat (1) UUD Tahun 1945. Pemaknaan yang menurut para Pemohon bahwa secara semantis frasa "dipilih dari setiap provinsi" mengandung arti bahwa calon anggota DPD yang akan mewakili suatu provinsi dipilih dari orang-orang yang berdomisili di provinsi yang bersangkutan adalah tafsir dari para Pemohon sendiri. Padahal sesungguhnya frasa tersebut juga dapat bermakna bahwa setiap provinsi harus terwakili dalam DPD, sehingga isi dari kelembagaan DPD adalah wakil dari setiap provinsi. Tidak boleh ada satu atau lebih provinsi yang tidak terwakili dalam DPD. Hal ini dengan mengingat bahwa salah satu tujuan dibentuknya DPD adalah untuk meningkatkan derajat keterwakilan Utusan Daerah pada masa lalu berdasarkan risalah Rapat Panitia Ad Hoc I MPR RI ketika membahas pasal ini.

Harus dipahami bahwa kata "perseorangan" dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 bermakna bahwa pencalonannya adalah tidak melalui partai politik, sehingga berimplikasi kepada sistem pemilihan umum yang menggunakan sistem distrik. Jika dikomparasikan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah langsung, makna "perseorangan" itu lebih bermakna tidak dicalonkan oleh partai politik meskipun yang bersangkutan adalah anggota partai politik.

Pada argumentasi nomor 86 halaman 52, para Pemohon mendalilkan bahwa rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 dengan tegas memberikan kewenangan kepada Mahkamah Konstitusi untuk "menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar" tanpa pembatasan "sepanjang mengenai adanya norma undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar" sehingga kemudian disimpulkan tiadanya norma tertentu dalam undang-undang boleh diuji oleh Mahkamah Konstitusi. Alur pikir atau argumentasi para Pemohon ini menjadi bertentangan atau tidak konsisten ketika para Pemohon memaknai Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, "**Peserta**

***Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan***". Apabila para Pemohon konsisten, maka para Pemohon juga harus memaknai bahwa Pasal 22E ayat (4) dengan tegas menyebutkan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah "perseorangan" tanpa pembatasan "yang bukan berasal dari partai politik".

Terhadap dalil para Pemohon yang membandingkan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan draft RUU dari Pemerintah, DPR berpandangan bahwa sesuai kelaziman konstitusional, pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yang menjadi objek pengujian adalah undang-undang sedangkan alat ukur untuk menguji adalah UUD 1945 bukan undang-undang, karena itu dinamakan pengujian konstitusionalitas.

### **Rapat Pansus RUU tentang Pemilihan Umum**

Dalam perdebatan di Panitia Khusus, salah satu argumen yang dibangun adalah agar setiap warga negara diberi kesempatan untuk dapat mengabdikan dirinya demi kemajuan daerah provinsi. Tidak boleh dihalang-halangi hak setiap warga negara terutama bagi yang memiliki ikatan lahir batin (emosional) dengan provinsi tertentu untuk dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD terutama karena kelahirannya atau asal usul orang tuanya. Pada kenyataannya, keanggotaan DPD saat ini pun terdapat orang yang sesungguhnya berdomisili di Jakarta tetapi dapat menjadi calon yang kemudian menjadi anggota DPD. Praktik semacam itu sebaiknya dihilangkan dan diganti secara lebih *fair* dengan dibukanya kesempatan bagi setiap warga negara yang terutama ditujukan bagi yang memiliki ikatan lahir batin dengan provinsi tersebut untuk dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Apalagi jika penerapan *single identity number* sudah terlaksana sesuai Undang-Undang tentang Administrasi Kependudukan, maka warga negara tidak dengan mudah membuat KTP baru untuk kepentingan sesaat padahal KTP lama tidak hilang. Jadi, tujuan dari ketentuan tersebut adalah membuka para putra/putri daerah (provinsi) yang tinggal di luar provinsi tersebut tetapi masih memiliki kepedulian serta perhatian terhadap provinsinya untuk dapat mencalonkan diri menjadi anggota DPD mewakili provinsi tersebut.

Panitia Khusus RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara sadar membahas tentang hal ini dengan tetap berdasarkan UUD 1945, sehingga tidak ada hak warga negara yang dilanggar dengan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tersebut.

Mengenai Pasal 12 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang tidak mencantumkan syarat domisili, dalam Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD pada tanggal 5 Desember 2007, yaitu:

Persyaratan Domisili dihapus, atas dasar:

- a. bahwa persyaratan domisili membatasi hak asasi seseorang dan pada Tahun 2004 kasus soal domisili tinggi sekali bahkan menjadi objek bahkan pemerasan terhadap orang-orang yang berkeinginan menjadi dan atau berkompetisi menjadi anggota DPD. Banyak sekali yang berguguran karena adanya persyaratan domisili tetapi banyak pula yang mengambil keuntungan dari persyaratan ini.
- b. bahwa harus dibedakan antara persyaratan dengan kewajiban. Persyaratan itu kesetaraan, kesempatan yang luas, diskriminasi, pembatasan itu dalam persyaratan dan itu tidak perlu sampai menyentuh terbatasnya hak-hak setiap warga negara. Pemilu LUBER JURDIL merupakan implementasi dari Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur dan Adil yang implementasinya di persyaratan. Kewajiban adalah setelah proses persyaratan terpenuhi berlangsung dan terpilih. Persyaratan domisili tidak perlu ada, karena rakyat yang harus memilih wakilnya sebagai calon anggota DPD yang mereka kenal di daerahnya.
- c. bahwa persoalan domisili akan diatur lebih lanjut dalam UU Susduk, karena itu merupakan kompetensi Susduk
- d. bahwa konstruksi DPD adalah sebuah institusi yang mewakili daerah dan penduduk di daerah tersebut, istilah "domisili" diubah menjadi "pernah bertempat tinggal secara *de facto* di daerah yang akan diwakilinya" atau mempunyai hubungan emosional, kebatinan dengan daerah yang akan diwakili sebagai anggota DPD;
- e. bahwa orang yang *concern* dengan daerah, paham tentang daerah, mengenal tentang daerahnya dan banyak berkarya di daerahnya tetapi

berdomisili di luar daerah tersebut, harus diberikan kesempatan yang sama sehingga tidak ada hak-hak warga negara yang terlanggar.

Mengenai Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang tidak mencantumkan syarat Non Partai Politik, dalam Risalah Rapat Panitia Kerja RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD pada tanggal 26 September 2007, yaitu:

- a. bahwa peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan dan ini merupakan rumusan konstitusi yang tidak bisa diubah.
- b. bahwa yang dimaksud dengan perseorangan adalah tidak membedakan apakah berasal dari perseorangan itu sendiri maupun perseorangan dari partai politik, artinya **penekanannya pada proses pencalonan**, walaupun berasal dari partai politik tetapi orang tersebut mempunyai basis kemampuan yang besar dan tidak dicalonkan oleh partainya maka dia dapat mencalonkan diri secara pribadi sebagai anggota DPD.
- c. bahwa pencalonan diri secara pribadi merupakan *equality before the law* (kesamaan di muka hukum), seluruh warga negara diberikan kesempatan yang sama (tidak membatasi), siapapun dapat mencalonkan diri sebagai anggota DPD, dengan tidak mengenal jenis kelamin atau latar belakang pekerjaan sepanjang memenuhi kualifikasi persyaratan yang ada.

Dengan demikian, sebagaimana sudah diuraikan argumen-argumen filosofis, yuridis, dan teoritis, serta berdasarkan Risalah Rapat Panitia Khusus mengenai Pembahasan RUU tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, maka DPR berpandangan bahwa yang dapat diajukan pengujian materiil atas Undang-Undang terhadap UUD 1945 sesuai kelaziman konstitusional (meminjam istilah Jimly Asshiddiqie) harus menguraikan norma-norma hukum yang tertulis yang berlaku dan mengikat, sedangkan ketiadaan norma (yang belum berlaku dan tidak mengikat) yang dijadikan alasan pengujian adalah tidak berdasar.

Oleh karena itu, ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang tentang Pemilihan Umum tidak melanggar dan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945.

#### **D. PETITUM**

Berdasarkan dalil-dalil sebagaimana diuraikan di atas, DPR memohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang terhormat untuk memutuskan hal-hal sebagai berikut:

1. Mengabulkan keterangan DPR seluruhnya;
2. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), sehingga harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*);
3. Menyatakan permohonan para Pemohon tidak beralasan sehingga harus dinyatakan ditolak, atau setidaknya permohonan para Pemohon tidak diterima;
4. Menyatakan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan UUD 1945;
5. Menyatakan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tetap memiliki kekuatan hukum mengikat;

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

[2.5] Menimbang bahwa pada persidangan tanggal 10 Juni 2008, Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia serta Menteri Dalam Negeri memberi keterangan, sebagai berikut:

#### **I. UMUM**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat,

serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dimaksud dilaksanakan melalui pemilihan umum secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Dengan asas langsung, rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan kehendak hati nuraninya, tanpa perantara. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial. Setiap pemilih dan peserta Pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

Selain itu, untuk mengakomodasi aspirasi keanekaragaman daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota-anggotanya dipilih dari perseorangan yang memenuhi persyaratan dalam pemilihan umum bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) melalui pemilihan umum dilaksanakan berdasarkan prinsip kesamaan hak dan kedudukan setiap

warga negara dalam menggunakan haknya untuk dipilih, sehingga calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) tidak dipersyaratkan untuk berdomisili di provinsi yang menjadi daerah pemilihannya dan tidak dibatasi menurut latar belakang atau status politiknya (Parpol atau non-Parpol). Hal ini sesuai dengan prinsip kesatuan wilayah dan kesamaan kedudukan hukum warga negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## II. TENTANG KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PARA PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan 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.

Ketentuan di atas dipertegas dalam penjelasannya, bahwa yang dimaksud dengan "*hak konstitusional*" adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. Kualifikasinya dalam permohonan *a quo* sebagaimana disebut dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dalam kualifikasi dimaksud yang dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang diuji;
- c. Kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon sebagai akibat berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian.

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan kumulatif tentang kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (*vide* Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan berikutnya), harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. bahwa hak konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

Karena itu terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang *a quo*, dapat dijelaskan sebagai berikut:

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dengan register perkara Nomor 10/PUU-VI/2008, Pemerintah dapat menjelaskan sebagai berikut:

Menurut para Pemohon, dalam permohonannya bahwa dengan berlakunya ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan, karena ketentuan *a quo* dianggap telah menghilangkan persyaratan berdomisili di provinsi yang bersangkutan (**ketiadaan syarat domisili**) dan tidak terdapatnya persyaratan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik dalam waktu tertentu (**ketiadaan syarat non-parpol**) untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), karena dengan ketiadaan syarat-syarat tersebut dapat menyebabkan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) diragukan

kapabilitas dan objektivitas dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah yang diwakilinya. Karenanya ketentuan *a quo* oleh para Pemohon dianggap bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1), dan Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, perlu dipertanyakan kepentingan para Pemohon apakah sudah tepat sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh keberlakuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Juga apakah terdapat kerugian konstitusional para Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (*khusus*) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, dan apakah ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Pemerintah mempertanyakan siapa yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan undang-undang *a quo*, dengan penjelasan sebagai berikut:

- 1) Terhadap Pemohon I (Dewan Perwakilan Daerah sebagai institusi lembaga negara), apakah benar dengan berlakunya ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat secara umum, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan?, pertanyaan selanjutnya adalah siapa yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan undang-undang *a quo*?, apakah Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai institusi lembaga negara atau para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) secara keseluruhan?, pertanyaan ini perlu Pemerintah kemukakan karena Pemohon I yang terdiri dari para anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) selain menyatakan diri dan/atau mengatasnamakan mewakili lembaga negara Dewan Perwakilan Daerah (DPD), juga terdapat Pemohon lain (Pemohon II) yang terdiri dari sebagian anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Menurut Pemerintah, Pemohon I telah keliru dan tidak tepat dalam mengkonstruksikan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas keberlakuan undang-undang *a quo*, karena pada kenyataannya

Pemohon I sampai saat ini masih tetap dapat menjalankan tugas, fungsi dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maupun Pasal 32 sampai dengan Pasal 51 Undang-Undang 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan perkataan lain hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon I tidak berkurang, terhalangi maupun terganggu sedikit pun atas keberlakuan undang-undang yang dimohonkan untuk diuji.

Lebih lanjut menurut Pemerintah, jika Pemohon I merasa perlu melakukan pengujian undang-undang yang terkait dengan hak dan kewenangan konstitusional Dewan Perwakilan Daerah (DPD), maka tidaklah tepat permohonan pengujian undang-undang tersebut dilakukan terhadap undang-undang *a quo*. Karena ketentuan Pasal 12 dan 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 hanya berkaitan dengan persyaratan untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

- 2) Terhadap Pemohon II yang merupakan anggota DPD dan menyatakan diri sebagai perorangan (kelompok orang) warga negara Indonesia, yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan, karena ketentuan *a quo* dianggap tidak memberi batasan terhadap anggota/pengurus Parpol maupun tidak mencantumkan persyaratan domisili untuk menjadi calon anggota DPD.

Menurut Pemerintah, pendapat Pemohon II tersebut di atas sangatlah tidak beralasan dan tidaklah tepat, utamanya dalam mengkonstruksikan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas keberlakuan undang-undang *a quo*, karena Pemohon II pada saat ini telah duduk sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan tidak dalam situasi/posisi yang terhalang atau setidaknya berkurang hak-haknya untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Bahkan hak dan kewenangan Pemohon II untuk mencalonkan diri kembali sebagai anggota DPD pada Pemilu tahun 2009 tidak berkurang dan terhalangi sedikitpun dengan adanya ketentuan *a quo*. Menurut Pemerintah ketentuan *a quo* justru telah memberikan hak dan perlakuan yang sama bagi semua pihak yang berkeinginan untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dengan perkataan lain, ketentuan Pasal 12 dan 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, tidak terkait sama sekali dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon II, karena ketentuan *a quo* hanya berkaitan dengan persyaratan untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

- 3) Terhadap Pemohon III, yang menyatakan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia, yang dikenal aktif dan konsen dengan isu-isu yang terkait dengan Pemilu, kinerja parlemen, kualitas representasi publik dalam parlemen, dan penyaluran aspirasi daerah, antara lain yang mewakili CETRO, Serikat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, IPC, dan FORMAPPI, yang menurut Pemohon III ketentuan *a quo* dapat menyebabkan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah terancam tidak terwakili.

Menurut Pemerintah, ketentuan *a quo* sama sekali tidak terkait dengan kepentingan para Pemohon III seperti tersebut di atas, apalagi merugikannya. Jika dalam penerapan (*implementasi*) ketentuan *a quo* “seolah-olah” mengesampingkan atau mengalahkan calon anggota DPD yang berasal dari kelompok masyarakat yang diwakili oleh Pemohon III, hal tersebut tidak terkait dengan konstitusionalitas keberlakuan ketentuan *a quo*, karena pada dasarnya rakyat pemilihlah (*voter*) yang menentukan siapa yang dianggap layak untuk mewakili daerahnya menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Sementara itu terhadap Pemohon III yang mewakili lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang berbentuk “badan hukum privat”, dan aktivitasnya berkaitan dengan pemilihan umum (Pemilu), utamanya terhadap pembaharuan pemilihan umum (*electoral reform*) demi terselenggaranya pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, yang berpendapat bahwa ketentuan *a quo* dapat mencederai dan mengganggu bagi terlaksananya jaminan keterwakilan setiap daerah provinsi dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Pemerintah tidak sependapat.

Menurut Pemerintah, pendapat Pemohon III tersebut di atas, tidak jelas dan tidak konkrit mengkonstruksikan ***mengenai hak dan/kewenangan mana yang dirugikan*** atas berlakunya ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena ketentuan *a quo tidak terkait* dengan apakah penyelenggaraan pemilihan umum tersebut dilaksanakan dengan demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil atau tidak, dan hanya mengatur tentang syarat-syarat untuk dapat mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD).

Dengan perkataan lain Pemohon III tidak memenuhi kualifikasi sebagaimana ditentukan oleh Pasal 51 ayat (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yang menyatakan bahwa Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang adanya hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang.

- 4) Terhadap Pemohon IV, yang menyatakan diri sebagai perseorangan yang tinggal di provinsi tertentu, pertanyaannya adalah apakah Pemohon sebagai pihak yang berkeinginan untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dari daerah asalnya masing-masing?, pertanyaan selanjutnya adalah apakah Pemohon IV secara faktual maupun potensial terkurangi atau setidaknya terhalang-halangi haknya sebagai warga negara Indonesia untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD)?, menurut Pemerintah Pemohon IV bukanlah pihak yang telah ditolak, dikurangi maupun dihalang-halangi untuk mencalonkan diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), justru ketentuan *a quo* menurut Pemerintah telah memberikan kesempatan/keleluasaan kepada setiap orang tanpa kecuali untuk mencalonkan diri menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), hal ini sejalan dengan amanat/kehendak ketentuan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas, Pemerintah berpendapat bahwa adanya syarat-syarat bagi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) seperti tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, adalah menjadi kewenangan pembuat undang-undang (Dewan Perwakilan

Rakyat dan Presiden), dan karenanya tidak terkait sama sekali terhadap kedudukan dan kepentingan para Pemohon sebagai salah satu syarat untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang (*constitutional review*) *a quo* terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sehingga menurut Pemerintah dalil-dalil yang dikemukakan oleh para Pemohon bahwa telah timbul kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional telah nyata-nyata tidak terjadi baik secara *faktual* maupun *potensial*. Juga menurut Pemerintah ketentuan *a quo* tidak terkait dan/atau berhubungan dengan konstitusionalitas keberlakuan materi muatan suatu undang-undang, karena apa yang didalilkan oleh para Pemohon *normanya tidak tercantum (tidak tertulis)* dalam ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dengan perkataan lain dalil keberatan Para Pemohon hanya dalam “*dunia angan-angan belaka*”. Selain itu ketentuan *a quo* berkaitan erat dengan politik hukum maupun pilihan hukum/kebijakan (*legal policy*) pembuat undang-undang.

Atas hal-hal tersebut, Pemerintah meminta kepada para Pemohon melalui Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk menjelaskan dan membuktikan secara sah terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan. Pemerintah berpendapat bahwa tidak terdapat dan/atau telah timbul kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon atas keberlakuan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena itu kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan pengujian ini tidak memenuhi persyaratan sebagaimana tercantum dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi maupun berdasarkan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang terdahulu.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, Pemerintah memohon agar Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana **menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)**. Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan penjelasan Pemerintah tentang materi pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### III. PENJELASAN PEMERINTAH ATAS PERMOHONAN PENGUJIAN PASAL 12 DAN PASAL 67 UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH.

Sebelum Pemerintah menyampaikan penjelasan atas permohonan pengujian ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, berikut disampaikan:

Matrik perbandingan syarat-syarat untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD) menurut Undang-Undang 12 Tahun 2003 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai berikut:

<b>Persyaratan menjadi anggota DPD menurut UU No. 12 Tahun 2003</b>	<b>Persyaratan menjadi anggota DPD menurut UU No. 10 Tahun 2008</b>
Pasal 60 Calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota harus memenuhi syarat: <ol style="list-style-type: none"> <li>a. warga negara Republik Indonesia yang berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;</li> <li>b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</li> <li>c. berdomisili di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;</li> </ol>	Pasal 12 Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2): <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;</li> <li>b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;</li> <li>c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;</li> </ol>

<p>d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;</p> <p>e. berpendidikan serendah-rendahnya SLTA atau sederajat;</p> <p>f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;</p> <p>g. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung ataupun tak langsung dalam G30S/PKI, atau organisasi terlarang lainnya;</p> <p>h. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;</p> <p>i. tidak sedang menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;</p> <p>j. sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan dari dokter yang berkompeten; dan</p> <p>k. terdaftar sebagai pemilih.</p> <p><b>Pasal 63</b>  <b>Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat:</b>  <b>a. berdomisili di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun secara berturut-turut yang dihitung sampai dengan</b></p>	<p>d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;</p> <p>e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;</p> <p>f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;</p> <p>g. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih</p> <p>h. sehat jasmani dan rohani;</p> <p>i. terdaftar sebagai pemilih;</p> <p>j. bersedia bekerja penuh waktu;</p> <p>k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;</p> <p>l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;</p> <p>m. bersedia untuk tidak merangkap</p>
---	--

<p><b>tanggal pengajuan calon atau pernah berdomisili selama 10 (sepuluh) tahun sejak berusia 17 (tujuh belas) tahun di provinsi yang bersangkutan;</b></p> <p><b>b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.</b></p> <p>Pasal 66 Pengajuan calon anggota DPD dilakukan dengan ketentuan:</p> <p>a. calon mendaftarkan diri kepada KPU melalui KPU Provinsi dengan menyebutkan provinsi yang diwakilinya;</p> <p>b. calon menyerahkan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, Pasal 63, dan Pasal 64 kepada KPU yang batas waktunya ditetapkan oleh KPU.</p>	<p>jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;</p> <p>n. mencalonkan hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;</p> <p>o. mencalonkan hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan</p> <p>p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.</p> <p>Pasal 67 (1) Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU provinsi.</p> <p>(2) Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan:</p> <p>a. kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;</p> <p>b. bukti kelulusan berupa fotokopi ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;</p> <p>c. surat keterangan catatan kepolisian tentang tidak tersangkut perkara pidana dari Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat;</p> <p>d. surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;</p> <p>e. surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;</p> <p>f. surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;</p> <p>g. surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, dan pekerjaan penyedia barang dan</p>
--	---

	<p>jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup;</p> <p>h. surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan</p> <p>i. surat pernyataan tentang kesediaan hanya mencalonkan untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermeterai cukup.</p>
--	--

Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dianggap bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 22C ayat (1) berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*".

Pasal 22E ayat (4) berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan*".

Karena menurut para Pemohon ketentuan *a quo* telah menimbulkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Penghapusan syarat domisili dan syarat non-Parpol dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan

Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan upaya penghilangan norma konstitusi dalam undang-undang *a quo*, dan karenanya dapat mengakibatkan undang-undang *a quo* menjadi cacat.

- 2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah menegaskan keberadaan konstitusi bahwa calon anggota DPD suatu provinsi dipilih dari provinsi terkait [Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945] dan bersifat non-Parpol [asal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945].
- 3) Dengan ketiadaan syarat domisili dan syarat non-Parpol telah menimbulkan penolakan dan reaksi keras dari seantero rakyat Indonesia, seperti tercermin dalam “petisi tolak Parpol Masuk Kamar DPD”.

Terhadap anggapan/alasan para Pemohon tersebut di atas, Pemerintah dapat menyampaikan hal-hal sebagai berikut:

#### **A. TENTANG PENGHILANGAN NORMA KONSTITUSI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2008 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD**

1. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, tidak tercantum syarat mengenai domisili dalam pencalonan anggota DPD. Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan anggapan para Pemohon yang berpandangan bahwa **ketiadaan syarat mengenai domisili** merupakan penghilangan **norma konstitusi**. Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, “**Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum**” sesungguhnya dapat ditafsirkan ke dalam beberapa dimensi. **Pertama**, bahwa dalam pemilihan umum yang diatur dalam suatu undang-undang ditetapkan “daerah pemilihan” untuk pemilihan umum anggota DPD adalah provinsi. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, seperti halnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, menetapkan provinsi sebagai daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPD. **Kedua**, Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut tidak menegaskan secara pasti bahwa anggota DPD yang dipilih dari suatu daerah pemilihan provinsi tertentu harus terikat syarat domisili pada daerah pemilihan provinsi yang bersangkutan. Pengaturan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 maupun pada RUU dari Pemerintah yang mencantumkan syarat domisili hanyalah merupakan salah satu alternatif penafsiran terhadap amanat Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masih ada alternatif penafsiran lain, yaitu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili untuk calon anggota DPD. Kedua penafsiran tersebut, yang merupakan politik hukum hasil persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah, dan karenanya **tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**.

2. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak terdapat ketentuan tentang syarat non-Parpol dalam pencalonan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa **ketiadaan syarat non-parpol** merupakan penghilangan **norma konstitusi**. Hal tersebut didasarkan pemikiran bahwa Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi, **“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”** tidak serta merta harus diartikan atau ditafsirkan bahwa warga negara yang berasal dari partai politik (Parpol) tidak boleh menjadi calon anggota DPD. Selain itu, pengaturan tersebut sama sekali tidak mengurangi hak calon perseorangan yang non-Parpol untuk menjadi calon anggota DPD dan juga tidak mengurangi ruang dan kesempatan mereka untuk mendapatkan dukungan dari penduduk/pemilih.

## B. TENTANG KETIADAAN SYARAT DOMISILI

1. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi **dapat diikuti dan dimenangkan** oleh calon dari provinsi lain. Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pengaturan seperti ini apabila dihubungkan dengan Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan kerugian atau setidaknya kerugiannya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) mengalami kerugian yang potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, sebab Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi "**Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum**" dapat ditafsirkan ke dalam beberapa dimensi. *Pertama*, bahwa dalam pemilihan umum yang diatur dalam suatu undang-undang ditetapkan "daerah pemilihan" untuk pemilihan umum anggota DPD adalah provinsi. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, seperti halnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, menetapkan provinsi sebagai daerah pemilihan untuk pemilihan anggota DPD. *Kedua*, Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut tidak menegaskan secara pasti bahwa anggota DPD yang dipilih dari suatu daerah pemilihan provinsi tertentu harus terikat syarat domisili pada daerah pemilihan provinsi yang bersangkutan. Pengaturan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 maupun pada RUU dari Pemerintah yang mencantumkan syarat domisili hanyalah merupakan salah satu alternatif penafsiran terhadap amanat Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Masih ada alternatif penafsiran lain, yaitu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili untuk calon anggota DPD. Kedua penafsiran tersebut, yang merupakan politik hukum hasil persetujuan bersama antara DPR dan Pemerintah, dan karenanya **tidak bertentangan dengan pasal-pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.**

2. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi **dapat diikuti dan dimenangkan** oleh calon dari provinsi lain. Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pengaturan seperti ini apabila dihubungkan dengan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan kerugian atau setidaknya DPD mengalami kerugian yang potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, sebab Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dapat ditafsirkan ke dalam beberapa dimensi. **Pertama**, elaborasi dan implementasi kewenangan konstitusional DPD sebagaimana diamanatkan Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan wilayah Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (UU Susduk), bukan wilayahnya suatu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum. **Kedua**, sepanjang suatu UU Susduk cukup mengatur elaborasi dan implementasi Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meskipun dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tidak terdapat syarat domisili, maka kewenangan konstitusional DPD sebagai suatu lembaga negara **tidak dirugikan** atau setidaknya **tidak mengalami kerugian** yang potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.
3. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pemilihan anggota DPD yang dapat diikuti dan dimenangkan oleh calon dari provinsi lain (*vide* dalil ke-13, permohonan para Pemohon halaman 21), dapat dipastikan calon tersebut **tidak mengenal daerah pemilihan tersebut**. Karena menurut Pemerintah, **Pertama**, pandangan para Pemohon seperti ini bersifat spekulatif dan hipotetik. **Kedua**, pandangan para Pemohon seperti ini telah mengabaikan dan bahkan dapat dikatakan mencederai hak konstitusional pemangku utama suatu pemilihan umum, yaitu para pemilih. Anggota DPD dari suatu daerah pemilihan provinsi tertentu

dapat terpilih dan bersama anggota DPD lainnya bersama-sama menjalankan fungsi lembaga DPD adalah karena pilihan para pemilih. Semangat kedaulatan rakyat pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga ditandai oleh lahirnya DPD memberikan tempat utama dan kebebasan seluas-luasnya bagi pemilih untuk menentukan pilihannya kepada seseorang **warga negara republik Indonesia** yang diberi mandat untuk menjalankan hak dan kewenangan konstitusional DPD sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penilaian terhadap seorang anggota DPD apakah mengenal atau tidak mengenal daerah tersebut selain ditentukan oleh berbagai persyaratan dalam undang-undang juga harus diserahkan kepada pilihan para pemilih. **Ketiga**, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili justru sejalan dengan semangat kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

4. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pemilihan anggota DPD yang dapat diikuti dan dimenangkan oleh calon dari provinsi lain (*vide* dalil ke-13, permohonan para Pemohon halaman 21) dapat dipastikan anggota DPD yang dipilih **diragukan kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah**. Karena menurut Pemerintah, **Pertama**, pandangan para Pemohon seperti ini bersifat spekulatif dan hipotetik. **Kedua**, pandangan para Pemohon seperti ini telah mengabaikan dan bahkan dapat dikatakan mencederai hak konstitusional pemangku utama suatu pemilihan umum, yaitu para pemilih. Anggota DPD dari suatu daerah pemilihan provinsi tertentu dapat terpilih dan bersama anggota DPD lainnya bersama-sama menjalankan fungsi lembaga DPD adalah karena pilihan para pemilih. Semangat kedaulatan rakyat pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang juga ditandai oleh lahirnya DPD memberikan tempat utama dan kebebasan seluas-luasnya bagi pemilih untuk menjatuhkan pilihannya kepada seseorang warga negara republik Indonesia yang diberi mandat untuk

menjalankan hak dan kewenangan konstitusional DPD sesuai Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penilaian atas seorang anggota DPD apakah kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi daerah dan kepentingan daerah **diragukan** atau **tidak diragukan** selain ditentukan oleh berbagai persyaratan dalam undang-undang juga harus diserahkan kepada pilihan para pemilih. **Kedua**, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili justru sejalan dengan semangat kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Pemerintah berpendapat bahwa harus dibedakan antara (1) fenomena **anggota DPD yang tidak memahami daerahnya masing-masing atau diragukan kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah** dengan (2) fenomena **DPD sebagai lembaga negara yang tidak berfungsi optimal dalam menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat pusat**. Karena dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, fungsi DPD untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat pusat harus lebih banyak ditentukan oleh kapabilitas DPD secara kumulatif sebagai lembaga negara dalam merumuskan seluruh agenda prioritas aspirasi daerah secara keseluruhan yang akan diperjuangkan dalam pengambilan politik di tingkat pusat. Frasa “memahami daerahnya masing-masing” dan “kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah” terkait dengan hak dan kewenangan konstitusional DPD adalah “memahami daerah” dan “kapabilitas memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah” secara **keseluruhan dan kumulatif** oleh DPD sebagai **lembaga negara**, bukan pemahaman atau kapabilitas orang per orang anggota DPD. Kendatipun “pemahaman dan kapabilitas orang per orang anggota DPD” juga ada kaitannya dengan “pemahaman dan kapabilitas DPD sebagai suatu lembaga negara”, tetapi sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 penilaian “pemahaman dan kapabilitas orang per orang anggota DPD” tersebut diserahkan kepada kehendak dan merupakan daulat pemilih.

### C. TENTANG KETIADAAN SYARAT NON-PARPOL

1. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa anggota DPD yang berasal dari Parpol tentu akan lebih mengutamakan kepentingan atau *platform* Parpol daripada kepentingan daerah secara keseluruhan. Karena menurut Pemerintah, **Pertama**, pandangan para Pemohon seperti ini bersifat spekulatif dan hipotetik. **Kedua**, pada saat mendaftarkan diri, calon anggota DPD, baik yang mempunyai latar belakang partai politik maupun yang sama sekali tidak mempunyai latar belakang partai politik, bertindak sebagai perseorangan. Hal ini tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (4) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”. Benar bahwa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan RUU Pemerintah mengatur tentang syarat non-Parpol, tetapi hal ini merupakan salah satu alternatif penafsiran. Masih ada alternatif penafsiran yang lain, yaitu sebagaimana telah ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR sebagai politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. **Ketiga**, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menegaskan tujuan umum partai politik, adalah (a) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) menjaga dan memelihara keutuhan NKRI, (c) mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI, dan (d) mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Apabila seseorang yang memiliki latar belakang partai politik mengajukan diri secara perseorangan menjadi calon anggota DPD dan terpilih, maka anggota DPD tersebut harus menjalankan tugasnya dan bersama dengan anggota DPD lainnya melaksanakan fungsi DPD sebagai lembaga negara secara taat asas dengan tujuan umum partai politik

tersebut. Tentunya yang dimaksud dengan kepentingan daerah secara keseluruhan oleh para Pemohon dalam dalilnya huruf 14 halaman 23 adalah juga sejalan dan bahkan sama dengan tujuan umum partai politik yang sangat mulia sebagaimana diamanatkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. **Keempat**, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat non-Parpol, tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi membuka kemungkinan calon dari Parpol untuk berkompetisi dengan calon perseorangan. Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pengaturan seperti ini apabila diukur dari Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan kerugian bagi calon perseorangan atau setidaknya calon perseorangan akan mengalami kerugian yang potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, dengan penjelasan, **pertama**, bahwa Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak serta merta harus diartikan atau ditafsirkan bahwa warga Negara dari Parpol tidak boleh menjadi calon anggota DPD. **Kedua**, pengaturan tersebut sama sekali tidak mengurangi hak calon perseorangan yang non-Parpol untuk menjadi calon anggota DPD dan tidak juga mengurangi ruang dan kesempatan mereka untuk mendapatkan dukungan dari penduduk/pemilih. **Ketiga**, bahwa persaingan yang tidak adil sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon tidaklah tepat, karena sejak pencalonan anggota DPD berlangsung, maka baik calon anggota yang berasal dari Parpol maupun calon yang non-Parpol, sama-sama berstatus sebagai calon perseorangan. Kekhawatiran tentang calon dari Parpol yang ditopang oleh Parpol dibandingkan dengan calon non-Parpol yang hanya mengandalkan jaringan personal adalah kekhawatiran yang berlebihan dan sangat spekulatif. Pendapat para Pemohon bahwa persaingan dalam Pemilu akan berlangsung tidak adil dan akan merugikan para Pemohon

merupakan pendapat yang hipotetik dan spekulatif, karena justru para Pemohon secara teoritis seharusnya lebih dikenal oleh rakyat pemilih di provinsi yang diwakilinya, mengingat selama 4 (empat) tahun yang bersangkutan memiliki peluang yang lebih besar untuk berinteraksi dengan rakyat pemilih di provinsi tersebut.

3. Pemerintah berpendapat memang benar bahwa dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi membuka kemungkinan calon dari Parpol untuk berkompetisi dengan calon perseorangan. Tetapi Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa pengaturan seperti ini apabila diukur dari Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebabkan kerugian bagi calon perseorangan atau setidaknya calon perseorangan akan mengalami kerugian yang potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan terjadi, dengan penjelasan, **pertama**, bahwa Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak serta merta harus diartikan atau ditafsirkan bahwa warga Negara dari parpol tidak boleh menjadi calon anggota DPD. **Kedua**, pengaturan tersebut sama sekali tidak mengurangi hak calon perseorangan yang non-Parpol untuk menjadi calon anggota DPD dan tidak juga mengurangi ruang dan kesempatan mereka untuk mendapatkan dukungan dari penduduk/pemilih. **Ketiga**, bahwa persaingan yang tidak adil sebagaimana didalilkan oleh para Pemohon tidaklah tepat, karena sejak pencalonan anggota DPD berlangsung, maka baik calon anggota yang berasal dari Parpol maupun calon yang non-Parpol, sama-sama berstatus sebagai calon perseorangan. Kekhawatiran tentang calon dari Parpol yang ditopang oleh Parpol dibandingkan dengan calon non-Parpol yang hanya mengandalkan jaringan personal adalah kekhawatiran yang berlebihan dan sangat spekulatif.
4. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa “**ketiadaan syarat domisili**” dan “**ketiadaan syarat non-parpol**” dalam pemilihan anggota DPD akan menyebabkan hak-hak konstitusional para Pemohon dirugikan dalam

ukuran Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang berbunyi bahwa, “**Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum**”. Pemerintah berpendapat bahwa justru dengan merujuk pada Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 inilah, maka setiap orang warga negara Indonesia, tanpa membeda-bedakan domisili dan latar belakang politiknya, berhak untuk menjadi calon anggota DPD. Perlakuan khusus bagi warga daerah dalam arti warga Negara yang berdomisili di provinsi untuk mempunyai hak istimewa sebagai calon anggota DPD dari provinsi tersebut malah akan secara sengaja mendiskriminasi warga negara Indonesia lainnya.

5. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang berpandangan bahwa anggota DPD yang berasal dari Parpol tentu akan lebih mengutamakan kepentingan Parpol daripada aspirasi dan kepentingan masyarakat hukum adat. **Pertama**, pandangan para Pemohon seperti ini bersifat spekulatif dan hipotetik. **Kedua**, pada saat mendaftarkan diri, calon anggota DPD, baik yang mempunyai latar belakang partai politik maupun yang sama sekali tidak mempunyai latar belakang partai politik, bertindak sebagai perseorangan. Hal ini tidak bertentangan dengan Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”. Benar bahwa dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 dan RUU Pemerintah mengatur tentang syarat non-Parpol, tetapi hal ini merupakan salah satu alternatif penafsiran. Masih ada alternatif penafsiran yang lain, yaitu sebagaimana telah ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR sebagai politik hukum dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. **Ketiga**, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik menegaskan tujuan umum partai politik, adalah (a) mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, (b) menjaga dan memelihara keutuhan NKRI, (c)

mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam NKRI, dan (d) mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. Apabila seseorang yang memiliki latar belakang partai politik mengajukan diri secara perseorangan menjadi calon anggota DPD dan terpilih, maka anggota DPD tersebut harus menjalankan tugasnya dan bersama dengan anggota DPD lainnya melaksanakan fungsi DPD sebagai lembaga negara secara taat asas dengan tujuan umum partai politik tersebut. Tentunya yang dimaksud dengan kepentingan daerah secara keseluruhan oleh para Pemohon dalam dalilnya nomor 30 halaman 28 adalah juga sejalan dan bahkan sama dengan tujuan umum partai politik yang sangat mulia sebagaimana diamanatkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. **Keempat**, pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang tidak mencantumkan syarat non-Parpol, tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

6. Pemerintah berpendapat bahwa apa yang menjadi maksud, tujuan, dan kepentingan para Pemohon adalah juga maksud, tujuan, dan kepentingan yang sama dengan maksud, tujuan, dan kepentingan pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan dengan demikian adalah sama dengan maksud, tujuan, dan kepentingan Pemerintah. Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Pemerintah selaku unsur pembentuk undang-undang secara bersama-sama dengan unsur pembentuk undang-undang yang lain (DPR) berkehendak untuk tumbuh dan berkembangnya kesadaran politik masyarakat, berlangsungnya pemilihan umum sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta terlaksananya program pembaharuan Pemilu sebagai salah satu program strategis pembangunan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2005 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional. Sejalan dengan kehendak tersebut, melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 juga diharapkan terwujudnya sistem ketatanegaraan dengan ciri antara lain terciptanya lembaga

Negara melalui proses Pemilu yang bersifat nasional dan tidak diskriminatif dalam segala bentuknya terhadap warga negara Indonesia.

7. Pemerintah berpendapat bahwa perwujudan DPD sebagai lembaga yang mampu merepresentasikan kepentingan publik, khususnya aspirasi daerah, sehingga dapat meningkatkan kualitas produk legislasi, lebih tepat menjadi substansi pengaturan dalam suatu UU Susduk, dan bukan muatan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, karena hal ini terkait dengan pengaturan tentang fungsi, tugas, dan wewenang DPD, serta hak dan kewajiban anggota DPD.
8. Pemerintah berpendapat bahwa apa yang menjadi maksud, tujuan, dan kepentingan para Pemohon adalah juga maksud, tujuan, dan kepentingan yang sama dengan maksud, tujuan, dan kepentingan pembentukan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan dengan demikian adalah sama dengan maksud, tujuan, dan kepentingan Pemerintah. Melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Pemerintah selaku unsur pembentuk undang-undang secara bersama-sama dengan unsur pembentuk undang-undang yang lain (DPR) berkehendak untuk mendorong terbangunnya parlemen yang fungsional, efektif serta transparan untuk penyelenggaraan demokrasi di Indonesia. Pemerintah juga berkepentingan untuk mengembangkan kepedulian masyarakat atas perlu dan pentingnya memiliki parlemen yang fungsional bagi penyelenggaraan demokrasi, mendorong parlemen senantiasa mau dan mampu memperbaharui diri sehingga fungsional bagi penyelenggaraan demokrasi, serta untuk memperoleh jaminan saluran penyampaian aspirasi daerah dan jaminan pilihan kebijakan bagi kepentingan daerah yang tidak terganggu dan keterwakilan setiap daerah provinsi.
9. Pemerintah tidak sependapat dengan para Pemohon yang mengatakan bahwa kepentingan daerah dan keterwakilan setiap daerah provinsi telah tercederai dengan berlakunya UU Pemilu, khususnya yang berkaitan dengan ketentuan mengenai tempat tinggal

calon anggota DPD dan tidak adanya ketentuan pembatasan bagi pengurus Parpol untuk dicalonkan menjadi anggota DPD.

Selain hal-hal tersebut di atas, Pemerintah juga berpendapat bahwa jikalau pun anggapan para Pemohon tersebut benar adanya, dan permohonan pengujian undang-undang *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi, maka dapat menimbulkan kekacauan hukum dan ketidakpastian hukum (*onrechtzekerheid*), karena hal-hal sebagai berikut:

1. Terjadi kekosongan hukum (*rechtvacuum*) dalam hal pengaturan persyaratan untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
2. Dengan dibatalkannya Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD maka dapat dipastikan proses penyelenggaraan Pemilihan Umum akan kehilangan salah satu *objectumlitis*-nya;
3. Dapat mengganggu pelaksanaan proses penyelenggaraan Pemilihan Umum secara keseluruhan, khususnya untuk pemilihan anggota DPD;
4. Dapat dijadikan pintu masuk (*entry point*) pihak-pihak tertentu untuk mengajukan keberatan-keberatan atau gugatan-gugatan terhadap hasil penyelenggaraan pemilihan umum.

Atas hal-hal tersebut di atas, Pemerintah berpendapat bahwa ketentuan Pasal 12 dan 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ***tidak bertentangan*** dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan juga tidak merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon.

#### IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada yang terhormat Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon (*void*) seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
5. Menyatakan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetap mempunyai kekuatan hukum dan tetap berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun demikian apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berpendapat lain, mohon putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.6] Menimbang bahwa untuk menguatkan keterangannya, Pemerintah telah mengajukan 1 orang ahli yang didengar keterangannya di bawah sumpah, sebagai berikut:

**Keterangan Ahli Prof. Dr. Zudan Arif Fakhrulloh, SH.**

#### **I. Analisis Terhadap Ketiadaan Syarat Domisili**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibentuk dalam rangka menata struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD. Secara filosofis, model bikameral diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan rakyat secara lebih utuh dan menyeluruh. DPR diharapkan dapat menjadi representasi politik dan DPD diharapkan dapat mencerminkan representasi

wilayah/regional. Arti representasi politik adalah bahwa anggota DPR dipilih melalui pintu partai politik, sedangkan arti representasi wilayah adalah bahwa anggota DPD dipilih melalui calon perseorangan tanpa melalui partai politik dan merupakan wakil dari setiap provinsi. Berdasarkan filosofi tersebut maka DPD sebagai perwakilan daerah maka anggota DPD bertugas untuk menyuarakan kepentingan daerah dan arti dipilih dari setiap provinsi adalah bahwa setiap provinsi akan mempunyai wakil di DPD. Dalam konteks ini provinsi adalah merupakan daerah pemilihan (dapil). Seorang anggota DPD bertugas menyuarakan kepentingan daerah secara nasional, bukan hanya menyuarakan kepentingan daerahnya sendiri. Medan perjuangan anggota DPD adalah memperjuangkan kepentingan daerah melalui kebijakan nasional. Kepentingan daerah yang diperjuangkan haruslah merupakan pendapat lembaga DPD yang diputuskan melalui mekanisme sesuai dengan Tata Tertib DPD. Oleh karena itu, dalam konteks ini keberadaan syarat domisili menjadi tidak relevan karena tugas DPD tidak memperjuangkan daerahnya tetapi memperjuangkan daerah-daerah di Indonesia secara kumulatif di dalam kebijakan nasional. Terkait dengan hal tersebut menarik untuk dicermati pergeseran cara berpikir anggota-anggota DPD yang tercermin dalam Kode Etik DPD. Dalam Peraturan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1/DPD/2008 tentang Perubahan Atas keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 1/DPD/2005 tentang Kode Etik Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia khususnya dalam Pasal 3 dan Pasal 6.

Dalam Pasal 3 angka 2 Kode Etik DPD RI ditegaskan bahwa setiap anggota mematuhi dan berperilaku mengabdikan kepada bangsa dan negara sesuai dengan Pancasila. Hal ini dapat dimaknai bahwa cara berpikir, cara pandang dan etos kerja anggota DPD adalah bersemangat pada nasionalisme dan kebangsaan. Syarat domisili menjadi tidak sejalan dengan bunyi isi Pasal 6 Kode Etik DPD, yang berbunyi:

Pasal 6

*Anggota bertanggung jawab memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerahnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.*

Pasal 6 ini diubah menjadi empat ayat yaitu:

- (1) *Anggota bertanggung jawab memperjuangkan aspirasi masyarakat dan daerah, dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- (2) *Memberikan pertanggungjawaban moral dan politis kepada pemilih dan daerah pemilihannya;*

- (3) *Menaati Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPD RI;*
- (4) *Menjaga Etika dan Norma adat daerah yang diwakilinya.*

Perubahan mendasar dengan dihilangkan kata “nya” dalam Pasal 6 ayat (1) menunjukkan bahwa DPD telah berwawasan nasional dalam memperjuangkan daerah dan tidak bersifat *local centris* yang mengedepankan syarat domisili. Dengan perubahan cara berpikir, cara pandang, dan etos kerja sebagaimana tertuang dalam kode etik DPD tersebut, maka DPD telah bersungguh-sungguh menjaga UUD 1945 khususnya Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Semangat dalam Kode Etik DPD adalah semangat untuk menghilangkan sekat-sekat kedaerahan dan akan memupuk NKRI. Dengan tiadanya syarat domisili ini justru akan memperkuat Pasal 1 ayat (1) UUD 1945.

Terhadap syarat domisili ini, ahli akan membandingkan dengan persyaratan menjadi Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 yang berbunyi:

Pasal 58

*Calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:*

- a. *bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
- b. *setia kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah;*
- c. *berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat;*
- d. *berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun bagi calon gubernur/wakil gubernur dan berusia sekurang-kurangnya 25 (dua puluh lima) tahun bagi calon bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota;*
- e. *sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter;*
- f. *tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;*
- g. *tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*

***h. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya;***

- i. menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan;*
- j. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;*
- k. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;*
- l. dihapus;*
- m. memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak;*
- n. menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri;*
- o. belum pernah menjabat sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;*
- p. tidak dalam status sebagai penjabat kepala daerah; dan*
- q. mengundurkan diri sejak pendaftaran bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang masih menduduki jabatannya.*

Dalam persyaratan menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah tidak ada persyaratan domisili. Pasal 58 huruf h menyatakan mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya. Ahli ingin mengkomparasikan hal ini karena terdapat korelasi yang erat antara tugas anggota DPD dan tugas kepala daerah/wakil kepala daerah yaitu sama-sama memperjuangkan kepentingan daerah, walaupun melalui sarana yang berbeda. Perbedaannya adalah:

- a. kepala daerah/wakil kepala daerah memperjuangkan daerah melalui kebijakan daerah yang berupa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah;  
sedangkan
- b. anggota DPD memperjuangkan kepentingan daerah melalui kebijakan nasional yang berupa UU, PP, Perpres.

Komparasi ini menunjukkan secara jelas bahwa kepala daerah/wakil kepala daerah yang memperjuangkan kepentingan daerahnya melalui kebijakan daerah dalam lingkup pemerintahan daerah (lingkup lokal) tidak dikenakan syarat domisili. Oleh karena itu, menjadi sangat tidak relevan bahwa anggota DPD yang memperjuangkan kepentingan daerah melalui kebijakan nasional (lingkup nasional) harus dikenakan syarat domisili dalam persyaratan pencalonannya.

## II. Analisis Terhadap Ketidadaan Syarat Non-Parpol

Partai politik dibentuk berawal dari adanya asumsi bahwa dengan adanya wadah organisasi mereka bisa menghimpun orang-orang yang mempunyai pikiran dan kepentingan yang sama sehingga pikiran dan kepentingan tersebut bisa dikonsolidasikan dengan tujuan untuk memperbesar pengaruh dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan. Profesor Dr. Miriam Budiardjo berpendapat, bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik untuk melaksanakan programnya. Senada dengan Miriam, Carl Frederich menyatakan, bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggotanya kemanfaatan yang bersifat idiil dan materiil.

Di dalam UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dari tiga pengertian di atas, terdapat hal-hal yang universal dalam partai politik yaitu:

1. adanya sekelompok orang;
2. menghimpun dirinya dalam organisasi;
3. mempunyai kepentingan yang sama/serupa.

Partai politik agar dapat menjadi peserta pemilu harus berbadan hukum (Pasal 8 UU Pemilu, Pasal 3 UU Parpol).

Pasal 22E ayat (3) dan (4) UUD 1945 yang berbunyi:

- (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. \*\*\* )*

dapat diberikan makna bahwa partai politik peserta pemilu DPR dan DPRD serta perseorangan sebagai peserta Pemilu DPD adalah dalam kedudukan sebagai subjek hukum yaitu pembawa hak dan kewajiban. Kata “perseorangan” dalam Pasal 22E ayat (4) adalah subjek hukum yang berupa manusia pribadi/perorangan (*natuurlijke persoon*). Sedangkan subjek hukum dalam Pasal 22E ayat (3) adalah kumpulan manusia/perorangan (*Badan Hukum/rechtspersoon*).

Setiap subjek hukum mempunyai hak, kewajiban, serta dipandang setara oleh hukum berdasarkan asas *Equality Before The Law*. Dengan demikian, setiap orang yang memenuhi kualifikasi sebagai subjek hukum, maka berdasarkan prinsip persamaan dan keadilan diberikan hak dan kesempatan yang sama untuk mengikuti pemilihan umum anggota DPD. Oleh karena itu, ketiadaan syarat non parpol menjadi tidak relevan untuk dimasukkan ke dalam persyaratan mengikuti Pemilu DPD. Penormaan syarat non Parpol justru mengurangi esensi dari semangat kata “perorangan” yang pada prinsipnya boleh berasal dari kalangan manapun. Dengan tiadanya syarat non Parpol ini justru memberikan ruang-ruang yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh variasi calon anggota DPD yang lebih banyak. Masyarakat akan mendapatkan pilihan calon-calon anggota DPD yang lebih banyak. Sudah saatnya kita memberikan pilihan yang bervariasi kepada masyarakat dan biarkan masyarakat yang menentukan pilihannya. Hal ini juga membuka ruang-ruang kontestasi bagi para calon untuk berkampanye dan menjual program-programnya untuk meyakinkan masyarakat agar memilih dirinya. Biarkan masyarakat/rakyat berdaulat dalam memilih wakilnya di DPD, dan sistem dalam UU Pemilu ini telah memberikan akses bagi masyarakat untuk memilih wakilnya di DPD dengan varian yang lebih banyak.

### **III. Analisis Terhadap Permohonan Pengujian Ketiadaan Norma**

Dalam Ilmu Hukum (*rechtswetenschap*) dibedakan antara undang-undang dalam arti formil dan undang-undang dalam arti materiil. Undang-undang dalam arti materiil adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat mengikat umum. Hal inilah yang biasa disebut dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan undang-undang dalam arti formil adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerja sama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang berlaku dan bersifat umum. Inilah yang biasa disebut dengan undang-undang.

Unsur-unsur norma yang ada dalam peraturan perundang-undangan mengandung sifat-sifat:

1. norma perintah (*gebod*), adalah kewajiban untuk melakukan sesuatu yang biasanya mengharuskan subjek hukum untuk melakukan.
2. norma larangan (*verbod*), adalah kewajiban untuk tidak melakukan sesuatu, atau dilarang melakukan sesuatu.
3. norma pembebasan (dispensasi), adalah pengecualian dari perintah. Hal ini adalah pembolehan khusus untuk tidak melakukan sesuatu yang secara umum diharuskan.
4. norma izin (*toestemming*), adalah pembolehan khusus untuk sesuatu yang sebenarnya dilarang. Jadi izin adalah legalisasi dari perbuatan yang seharusnya dilarang.
5. norma kebolehan adalah pilihan yang bersifat fakultatif, boleh dilaksanakan oleh subjek hukum, boleh juga tidak.

Di dalam pengujian peraturan perundang-undangan, di dalam sistem hukum Indonesia dikenal adanya *concrete norm review* yang menguji *beschikking*/ penetapan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan *abstract norm review/abstract judicial review* atau yang dikenal dengan pengujian undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Kewenangan menguji undang-undang ini berarti mengoreksi konstitusionalitas undang-undang, yaitu apakah materi yang terkandung dalam undang-undang tersebut yang berupa perintah, larangan, dispensasi, ijin, maupun kebolehan tidak bertentangan dengan UUD. Dengan kewenangan mengoreksi dan membatalkan ketentuan undang-undang ini maka sifat peradilan konstitusi menurut Hans Kelsen lebih berkaitan dengan pembuatan hukum. Argumentasi yang diajukan oleh Kelsen adalah bahwa dengan pembatalan norma dalam undang-undang tersebut maka Mahkamah Konstitusi telah membentuk norma baru dengan dihapuskannya norma yang baru tersebut. Fungsi pembentukan norma yang demikian ini disebut dengan pembentukan norma yang negatif (*negative legislation*). Dalam sistem Hukum Indonesia, kewenangan pembentukan undang-undang diserahkan kepada DPR dan Pemerintah (*positive legislation*).

Berkenaan dengan ketiadaan norma dalam UU Pemilu yaitu tentang ketiadaan syarat non Parpol dan syarat domisili, maka apabila belum berada dalam norma undang-undang maka tidak dapat dimintakan pengujian karena objeknya belum terbentuk. Berdasarkan uraian di atas, maka menurut ahli, pengujian terhadap materi muatan peraturan perundang-undangan hanya dapat dilakukan apabila sudah menjadi norma hukum yang bersifat perintah, larangan, izin, dispensasi, maupun kebolehan.

[2.7] Menimbang bahwa Pemerintah dan para Pemohon telah menyerahkan kesimpulan tertulis yang masing-masing diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 Juni 2008 dan tanggal 20 Juni 2008, pada pokoknya tetap pada dalil-dalilnya masing-masing, yang selengkapanya terlampir dalam berkas perkara;

[2.8] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian Putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan ditunjuk dalam Berita Acara Persidangan, dan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dengan Putusan ini;

### 3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan adalah mengenai pengujian materiil Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836, selanjutnya disebut UU 10/2008) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

[3.2] Menimbang bahwa sebelum memasuki pokok permohonan, terlebih dahulu akan dipertimbangkan mengenai:

- a. Kewenangan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

### **Kewenangan Mahkamah**

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, salah satu kewenangan Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan *a quo* adalah mengenai pengujian UU 10/2008 terhadap UUD 1945, sehingga Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan dimaksud;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Para Pemohon**

[3.5] Menimbang bahwa berdasar Pasal 51 ayat (1) beserta Penjelasannya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316, selanjutnya disebut UU MK), yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

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

Dengan demikian, Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

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

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007, serta putusan-putusan selanjutnya, berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat:

- a. ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi;
- d. ada hubungan kausal (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. apabila permohonan dikabulkan dipastikan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa dalam permohonan *a quo* para Pemohon adalah:

- a. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dalam kedudukan sebagai lembaga negara, selanjutnya disebut sebagai Pemohon I;
- b. Perorangan Anggota DPD sebanyak 33 orang yang mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia, selanjutnya disebut Pemohon II;
- c. Perorangan warga negara Indonesia yang memiliki perhatian besar terhadap pemilihan umum, parlemen Indonesia, dan penyaluran aspirasi daerah, yaitu Hadar Navis Gumay (Direktur Eksekutif "Cetro"), Dr. Saafroedin Bahar (Ketua Dewan Pakar Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat), Sulastio (Ketua Indonesian Parliamentary Center, disingkat IPC), dan Sebastianus KM Salang (Koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia, disingkat FORMAPPI), selanjutnya disebut Pemohon III;
- d. Perorangan warga negara Indonesia sebanyak 13 orang yang tinggal di provinsi tertentu (warga daerah), selanjutnya disebut Pemohon IV;

[3.8] Menimbang bahwa Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV mendalilkan kedudukan hukum (*legal standing*) mereka dengan menjelaskan kualifikasinya sebagai Pemohon beserta hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 sebagai berikut:

**[3.8.1] Dalil-dalil *Legal Standing* Pemohon I**

- a. Pemohon I menyatakan diri sebagai Pemohon lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf d UU MK;
- b. Pemohon I memiliki kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 sebagai berikut:
  - (1) *Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.*
  - (2) *Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.*
  - (3) *Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.*

Dari ketentuan Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945 tersebut menurut Pemohon I dapat disimpulkan bahwa kewenangan konstitusional DPD di

bidang legislasi, anggaran, pertimbangan dan pengawasan selalu dikaitkan dengan kepentingan dan aspirasi daerah atau dengan kata lain untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam pengambilan keputusan politik di tingkat pusat;

- c. Menurut Pemohon I, kewenangan konstitusionalnya tersebut secara potensial dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, karena kedua pasal tersebut tidak memuat persyaratan domisili dan syarat non-partai politik bagi calon anggota DPD sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*" dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan*", dengan argumentasi bahwa:
- Ketidadaan syarat domisili bagi calon anggota DPD sebagaimana dimaksud Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 menyebabkan pemilihan anggota DPD dari suatu provinsi dapat diikuti dan dimenangkan oleh calon dari provinsi lain yang tidak mengenal daerah tersebut dan diragukan kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Menurut Pemohon I, hal itu jelas merugikan kewenangan konstitusional Pemohon I, karena: (i) anggota-anggota DPD yang tidak benar-benar memahami daerahnya masing-masing tidak akan berfungsi optimal dalam menunjang DPD sebagai lembaga negara dalam menjalankan fungsinya untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah; (ii) anggota DPD yang demikian tidak dapat dijamin keberpihakannya kepada daerah yang diwakilinya dalam pengambilan keputusan atau proses legislasi; dan (iii) tidak dapat dijamin kecepatan dan kemudahan dalam pengambilan keputusan terkait suatu daerah dikarenakan kurangnya pemahaman atau pengenalan atas daerah;
  - Ketidadaan syarat non-partai politik bertentangan dengan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sebab memungkinkan pemilihan anggota DPD diikuti dan dimenangkan oleh anggota atau pengurus partai politik. Menurut Pemohon I, berdasarkan penalaran yang wajar, anggota DPD yang berasal dari partai politik tentu akan lebih mengutamakan kepentingan atau *platform* partai politik (selanjutnya disingkat Parpol) dari pada kepentingan daerah. Apalagi sebagian besar Parpol di Indonesia masih bersifat sentralistik, yakni

pengambilan keputusan masih tergantung pimpinan pusat Parpol. Hal yang demikian jelas akan merugikan kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga negara;

**[3.8.2] Dalil-dalil *Legal Standing* Pemohon II**

- a. Pemohon II mendalilkan bahwa para anggota DPD yang mengajukan permohonan bertindak sebagai Pemohon perorangan warga negara Indonesia atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama;
- b. Pemohon II mendalilkan mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Anggota Dewan perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*". Menurut Pemohon II, secara implisit Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 memberikan hak konstitusional kepada warga negara Indonesia yang berdomisili di provinsi tertentu untuk dipilih menjadi anggota DPD dari provinsi yang bersangkutan;
- c. Menurut Pemohon II, hak konstitusionalnya tersebut di atas dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, karena:
  - (i) Pasal *a quo* tidak mensyaratkan bahwa bakal calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi tempat bakal calon tersebut mencalonkan diri. Sehingga, dengan ketiadaan syarat domisili akan menyebabkan bahwa pemilihan calon anggota DPD suatu provinsi dapat diikuti oleh orang-orang yang tidak berasal dari provinsi yang bersangkutan. Hal demikian, menurut Pemohon II, jelas merugikan hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD dari provinsi yang bersangkutan;
  - (ii) Pasal *a quo* tidak mensyaratkan non-Parpol bagi bakal calon anggota DPD, padahal menurut Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, peserta Pemilu anggota DPD adalah perseorangan, yang berarti bahwa Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 tersebut memberikan hak konstitusional kepada warga negara Indonesia yang bukan anggota atau pengurus Parpol untuk dipilih menjadi anggota DPD. Menurut Pemohon II, ketiadaan syarat non-Parpol tersebut membuka kemungkinan calon dari Parpol untuk berkompetisi dengan calon perseorangan dalam pemilihan anggota DPD, sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional Pemohon II, sebab persaingan menjadi tidak adil, mengingat bahwa calon dari Parpol ditopang oleh organisasi Parpol yang sudah terbentuk hingga kecamatan dan desa-desa, sementara calon perseorangan hanya mengandalkan jaringan personal;

- d. Pemohon II juga mendalilkan bahwa hak konstitusionalnya berupa jaminan Pemilu yang adil yang diberikan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*" dirugikan oleh ketiadaan syarat non-Parpol. Demikian juga hak atas jaminan kepastian hukum yang adil yang diberikan oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*" potensial dirugikan oleh ketiadaan syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD;
- e. Menurut Pemohon II, ketiadaan syarat domisili juga merugikan hak konstitusionalnya yang diberikan oleh Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat*". Karena, menurut Pemohon II, bagaimana Pemilu dapat dikatakan adil apabila calon anggota DPD yang akan mewakili suatu provinsi dapat berasal dari provinsi lain, sehingga terdapat kemungkinan bahwa secara substansial suatu provinsi tidak terwakili dalam lembaga DPD jika anggota DPD berasal dari provinsi lain;

### **[3.8.3] Dalil-dalil *Legal Standing* Pemohon III**

1. Pemohon III mendalilkan diri bertindak selaku Pemohon perorangan warga negara Indonesia, termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK beserta penjelasannya;
2. Menurut Pemohon III, mereka adalah orang-orang yang selama ini dikenal luas sangat aktif dan *concerned* dengan isu-isu yang terkait dengan Pemilu, kinerja parlemen, kualitas representasi publik dalam parlemen, dan penyaluran aspirasi daerah, yaitu masing-masing sebagai berikut:
  - i. Hadar Navis Gumay (nomor 1) adalah Direktur Eksekutif Cetro, mempunyai kepentingan terhadap upaya pembaharuan Pemilu (*electoral reform*) demi terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang berkedaulatan rakyat;
  - ii. Dr. Saafroedin Bahar (nomor 2) Ketua Dewan Pakar Sekretariat Nasional Perlindungan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, berkepentingan

terhadap penyaluran aspirasi masyarakat hukum adat sebagai bagian dari aspirasi masyarakat daerah melalui terpilihnya wakil-wakil daerah yang tepat di DPD agar aspirasi dan hak-hak masyarakat hukum adat yang dijamin oleh Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 terlindungi;

- iii. Sulastio (nomor 3) adalah Ketua IPC yang berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang mampu merepresentasikan kepentingan publik dengan baik;
- iv. Sebastianus KM Salang (nomor 4) adalah koordinator Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (FORMAPPI) yang berkepentingan terhadap terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, agar Pemilu menghasilkan parlemen yang fungsional dan efektif;

#### **[3.8.4] Dalil-dalil *Legal Standing* Pemohon IV**

1. Pemohon IV adalah warga daerah yang mendalilkan sebagai Pemohon perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK beserta Penjelasan;
2. Menurut Pemohon IV, sebagai warga daerah yang tinggal di provinsi masing-masing dan bukan anggota Parpol, menganggap pemberlakuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 berpotensi merugikan hak-hak konstitusional Pemohon IV yang diatur dalam Pasal 22C ayat (1), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (4), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dengan argumentasi sama dengan yang dikemukakan oleh Pemohon II;

[3.9] Menimbang bahwa terhadap dalil-dalil Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, dan Pemohon IV mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana diuraikan di atas, menurut Mahkamah hal tersebut tidak dapat dipisahkan dari dalil-dalil para Pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang tidak memuat persyaratan domisili dan non-Parpol bagi perorangan yang bermaksud mencalonkan diri sebagai anggota DPD dalam

Pemilu. Oleh karena itu, masalah kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon akan dipertimbangkan bersama pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

[3.10] Menimbang dalam pokok permohonannya, para Pemohon meminta Mahkamah untuk menguji konstitusionalitas Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang tidak memuat syarat domisili dan syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD dalam Pemilu, karena menurut para Pemohon, ketiadaan syarat domisili dan non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 tersebut bertentangan dengan UUD 1945, dengan argumentasi sebagai berikut:

- a. Bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*" mengandung norma konstitusi bahwa anggota DPD dipilih dari warga negara yang berdomisili di provinsinya masing-masing (syarat domisili). Sedangkan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan daerah adalah perseorangan*" mengandung norma konstitusi bahwa anggota DPD dipilih dari perseorangan non-Parpol (syarat non-Parpol). Bahwa selain itu, menurut para Pemohon, *raison d'être* pembatasan berupa syarat non-Parpol adalah demi netralitas wakil daerah melalui DPD, sebagaimana *raison d'être* pembatasan terhadap anggota TNI/Polri, pegawai negeri sipil (PNS), dan lain-lain untuk tidak menjadi calon anggota DPD adalah juga untuk menjaga netralitas (*vide* Pasal 12 huruf k dan m UU 10/2008);
- b. Bahwa para Pemohon juga membandingkan dengan ketentuan Pasal 63 UU Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU 12/2003, Bukti P-2) dan Naskah Akademik serta Draft Awal RUU Pemilu 2008 yang dipersiapkan oleh Pemerintah (Bukti P-3) yang mencantumkan syarat domisili dan syarat non-Parpol (dalam arti pengurus Parpol) untuk menjadi calon anggota DPD. Namun dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 justru syarat domisili dan non-Parpol tersebut ditiadakan (Bukti P-1);
- c. Bahwa menurut para Pemohon, penghilangan syarat domisili dan non-Parpol yang pada hakikatnya secara implisit merupakan norma konstitusi dilakukan

secara sengaja dan dilandasi oleh motif kekuasaan dari kalangan tertentu (Bukti P-4). Hal demikian berarti telah menegasi keberadaan norma konstitusi dan menyebabkan UU 10/2008 cacat hukum;

- d. Bahwa menurut para Pemohon, ketiadaan syarat domisili dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, karena dari frasa "*dipilih dari setiap provinsi*" mengandung makna atau tafsir bahwa calon anggota DPD harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan. Penafsiran demikian dilakukan oleh pembentuk undang-undang UU 12/2003 dan juga dalam Draft RUU Pemilu versi Pemerintah. Ketidadaan syarat domisili dan non-Parpol tersebut juga bertentangan dengan aspirasi masyarakat (Bukti P-5);
- e. Bahwa menurut para Pemohon, pentingnya syarat domisili bagi calon anggota DPD juga menjadi pendapat berbagai ahli tata negara Indonesia (Bukti P-6, P-7, P-8, dan P-9), yang berarti bahwa baik dari segi penafsiran secara semantik maupun secara kontekstual dengan mengacu gagasan dasar pembentukan DPD, syarat domisili merupakan elemen yang sangat penting bagi calon anggota DPD. Oleh karena itu, menurut para Pemohon, ketidadaan syarat domisili dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945;
- f. Bahwa menurut para Pemohon, syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD dapat ditafsirkan secara sistematis dari ketentuan yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik*" dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 bahwa "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*" Hal yang demikian menurut para Pemohon tidak mendiskriminasi warga negara Indonesia yang berasal dari Parpol, karena Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 telah memberikan kesempatan hanya kepada anggota Parpol untuk menjadi anggota DPR dan DPRD. Sehingga adalah logis untuk menafsirkan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 sebagai ketentuan yang memberikan kesempatan hanya kepada perseorangan warga negara Indonesia yang bukan berasal dari Parpol (baik anggota maupun pengurus) untuk menjadi anggota DPD;

- g. Menurut para Pemohon, Pasal 22E UUD 1945 telah cukup adil mengatur bahwa anggota DPD dipilih dari perseorangan (non-Parpol), sedangkan anggota DPR dan DPRD dipilih dari Parpol. Norma konstitusi yang demikian seharusnya juga mendapatkan pengaturan lebih lanjut dalam UU 10/2008, bukan malahan dihilangkan. Padahal, dalam alinea keempat UU 10/2008 telah ditegaskan bahwa “... untuk mengakomodasi aspirasi keanekaragaman daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 22C Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dibentuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang anggota-anggotanya dipilih dari perseorangan yang memenuhi persyaratan dalam pemilihan umum ...”;
- h. Menurut para Pemohon, ketiadaan syarat non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 merupakan pengingkaran dan/atau pelanggaran terhadap Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, karena prinsip demokrasi perwakilan di Indonesia menurut UUD 1945 direpresentasikan oleh DPR yang membawa kepentingan nasional yang terangkum dari cita-cita masing Parpol dan oleh DPD yang merupakan representasi perseorangan yang membawa aspirasi setiap daerah yang diwakilinya dalam kerangka kepentingan nasional;
- i. Pandangan demikian, menurut para Pemohon, didukung oleh pendapat para ahli tata negara Indonesia (Bukti P-8, P-9, P-10, P-11, dan P-12). Bahwa para Pemohon sepenuhnya menyadari ada pendapat yang menyatakan anggota DPD yang berasal dari Parpol belum tentu dengan sendirinya tidak dapat mewakili kepentingan/aspirasi daerah dan bahwa banyak negara demokrasi yang keanggotaan Senatya berasal dari Parpol, namun hal itu lebih karena budaya politik dan konteks sosio kulturalnya berbeda (Bukti P-12C, P-12D, P-12E);
- j. Bahwa para Pemohon menyadari, permohonan pengujian UU 10/2008 ini adalah mengenai ketiadaan norma dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang menyebabkan pasal *a quo* inkonstitusional, sedangkan dalam praktik pada umumnya pengujian ditujukan terhadap norma yang dianggap inkonstitusional. Akan tetapi, menurut para Pemohon, sesungguhnya amanat UUD 1945 yang berupa kewenangan Mahkamah untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tidaklah sempit sekedar menguji adanya norma yang inkonstitusional, melainkan juga menguji ketiadaan norma

yang seharusnya ada menurut amanat Undang-Undang Dasar, *in casu* ketiadaan norma syarat domisili dan non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang seharusnya ada menurut amanat Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945;

- k. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, para Pemohon mengajukan beberapa alternatif *Petitum* sebagai berikut:
- (i) Mengabulkan permohonan para Pemohon dengan menyatakan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 bertentangan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Kemudian untuk menghindari kekosongan hukum bagi kelancaran Pemilu 2009, Mahkamah meminta agar Presiden menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Komisi Pemilihan Umum (KPU) menerbitkan Peraturan KPU yang mencantumkan syarat domisili dan non-Parpol bagi calon anggota DPD; atau
  - (ii) Menyatakan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 berlaku *conditionally constitutional*, yakni bahwa Pasal 12 huruf (c) UU 10/2008 harus dibaca bertempat tinggal di provinsi yang bersangkutan sekurang-kurangnya 3 (tiga) tahun berturut-turut yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon atau pernah bertempat tinggal selama 10 tahun sejak berusia 17 tahun di provinsi yang bersangkutan, dan Pasal 67 UU 10/2008 harus dibaca kartu tanda penduduk warga negara Indonesia dari provinsi yang bersangkutan. Selain itu, Pasal 12 huruf c UU 10/2008 juga harus ditafsirkan warga negara Republik Indonesia perseorangan yang bukan anggota atau pengurus Parpol;
  - (iii) atau bila tidak ditafsirkan demikian, Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 harus dinyatakan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*);

[3.11] Menimbang bahwa untuk memperkuat dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat-alat bukti tulis (Bukti P-1 sampai dengan P-18) yang telah disahkan pada sidang tanggal 15 April 2008. Selain itu, para Pemohon juga telah mengajukan saksi dan ahli yang memberikan keterangan di bawah sumpah, keterangan mana selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara dari Putusan ini, pada pokoknya adalah sebagai berikut:

### **[3.11.1] Keterangan Saksi Para Pemohon, Drs. Progo Nurdjaman**

Saksi dalam Sidang Pleno tanggal 13 Mei 2008 menerangkan bahwa ketika menjadi salah seorang wakil Pemerintah dalam pembahasan RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang kemudian menjadi UU 10/2008, mengetahui dan membenarkan bahwa Draft RUU dari Pemerintah memuat ketentuan tentang syarat domisili dan bukan pengurus Parpol bagi calon anggota DPD. Saksi menyatakan syarat domisili dan non-Parpol tidak muncul dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, namun saksi tidak mengetahui sebabnya, karena saksi terlanjur berhenti pensiun dan tidak lagi menjadi wakil Pemerintah dalam pembahasan RUU Pemilu;

### **[3.11.2] Keterangan Ahli Para Pemohon, Drs. Arbi Sanit**

Ahli sebagai pakar ilmu politik dalam Sidang Pleno tanggal 13 Mei 2008 menerangkan pada pokoknya sebagai berikut:

- Ahli meninjau persoalan dasar tuntutan DPD dalam perkara ini dari perspektif partai politik yang menguasai dan mempengaruhi pembentuk undang-undang, sehingga menghasilkan pasal-pasal undang-undang yang terkait DPD dipersoalkan. Menurut ahli, hal itu disebabkan adanya kecenderungan partai-partai politik saat ini yang bernafsu mendominasi dan memonopoli negara atau urusan kenegaraan, baik secara vertikal lembaga-lembaga negara yang bersifat nasional dan daerah, maupun horizontal, lembaga-lembaga negara yang setara. Monopoli dan dominasi Parpol tersebut menurut ahli bahkan telah mereduksi sistem pemerintahan presidensil menjadi berkecenderungan ke arah sistem parlementer;
- Dalam kaitannya dengan parlemen, menurut ahli, sejak Amandemen UUD 1945 sesungguhnya ada dua badan, yaitu DPR dan DPD, tetapi DPD hanya diberi kekuasaan yang minim, kekuasaan yang tidak sesungguhnya sebagai dewan perwakilan, melainkan hanya sebagai lembaga yang membantu DPR. Bahkan, sekarang, melalui UU Pemilu (UU 10/2008), DPD hendak dimasuki dan dikuasai lagi oleh Parpol melalui pasal-pasal yang kini diuji, sehingga DPR, dalam hal ini partai-partai politik hendak melakukan sentralisasi kekuasaan, bukan mau berbagi kekuasaan atas dasar prinsip *checks and balances*;
- Menurut ahli, akar masalah kesulitan yang dihadapi oleh negara kita saat ini adalah akibat monopoli Parpol yang menyebabkan sistem presidensil yang

digariskan UUD 1945 berubah dalam praktik menjadi sistem perlementer dikarenakan munculnya sistem multipartai dengan kondisi kepartaian yang berantakan. Oleh karena itu, demi kecintaan kita kepada partai, sebab demokrasi tanpa partai itu bukan demokrasi, maka Parpol harus dibenahi, bukan dari dalam oleh internal partai yang sudah bobrok, melainkan dari luar, yaitu oleh golongan menengah dan kaum intelektual melalui tekanan-tekanan politik. Dalam pandangan ahli, saat ini ada tiga institusi yang efektif dapat memperbaiki Parpol dari luar, yaitu KPK dan BPK untuk mendorong partai semakin jujur, dan Mahkamah Konstitusi melalui interpretasi dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945;

- Ahli melalui kesimpulan tertulisnya juga menyatakan bahwa UU 10/2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili dan non-Parpol bagi calon anggota DPD yang pada dasarnya merupakan norma UUD adalah melawan UUD 1945, sebab tidak saja merugikan tokoh-tokoh independen dari masyarakat lokal di provinsi dan para anggota DPD hasil Pemilu 2004 dengan mengurangi peluangnya untuk dapat terpilih sebagai calon anggota DPD melalui Pemilu 2009, namun juga telah mendegradasikan institusi DPD. Oleh karena itu, ahli mengharapkan objektivitas dan netralitas interpretasi yudisiil oleh Mahkamah Konstitusi dapat menyelamatkan reformasi dari kekeliruan interpretasi legislasi atas Konstitusi oleh DPR;

**[3.11.3] Keterangan Ahli Para Pemohon, Dr. John Pieris, S.H., M.S.**

Dalam Sidang Pleno tanggal 13 Mei 2008, ahli memberikan keterangan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Menurut ahli, secara etimologis menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia edisi kedua, frasa "*dari setiap provinsi*" dalam rumusan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*" menunjukkan tempat atau ruang dan asal, yaitu tempat berdiam, berteduh, tempat tinggal, dan tempat berdomisili. Atau dapat dipertegas artinya bertempat tinggal dalam pencalonan anggota DPD dari provinsi asal, bukan dari provinsi lain. Syarat berdomisili permanen secara administratif dari daerah yang diwakili ini juga dianut di Amerika Serikat dan Thailand. Pengertian dipilih dari setiap provinsi mengandung makna dicalonkan dan dipilih dari provinsi di mana calon berdomisili, suatu hal yang berbeda

dengan dipilih di setiap provinsi yang bermakna hanya dipilih di setiap provinsi namun calonnya tidak harus berdomisili di provinsi tersebut;

- Menurut ahli, frasa dipilih dari setiap provinsi berdasarkan teori representasi berarti mewakili wilayah, yang secara substansial hermeneutikal perwakilan wilayah itu harus diisi atau diwakili oleh orang yang berdomisili di wilayah tersebut, yang mengenal dan mengetahui secara luas dan mendalam kondisi, situasi, dan karakter masyarakat dan problema daerahnya.
- Menurut ahli, sifat perwakilan dari anggota DPD adalah *rational representation*, yang berarti secara rasional mewakili provinsi di mana yang bersangkutan berdomisili, dan juga bukan merupakan representasi politik Parpol (*political representation*) yang merupakan ranahnya perwakilan di DPR dan DPRD;
- Mengenai frasa “*perseorangan*” dalam rumusan Pasal 22E ayat (4) dimaksud sebagai pribadi seseorang atau pribadi yang independen, non-partisan dari suatu badan termasuk Parpol, PNS, dan anggota TNI/Polri;

#### **[3.11.4] Keterangan Ahli Para Pemohon Sry Satriya Tjatur Wisnu Sasangka**

Sebagai ahli bahasa, ahli mengemukakan pemahamannya dari segi bahasa atas rumusan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, “*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*” dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, “*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan*”, sebagai berikut:

- Kata “dari” merupakan preposisi atau kata depan yang menyatakan makna asal, sedangkan kata “setiap” pada frasa “setiap provinsi” menyatakan makna provinsi masing-masing. Dengan demikian, pemahaman atas Pasal 22C ayat (1) dari segi bahasa adalah bahwa anggota DPD haruslah dipilih dari calon yang berasal dan berdomisili dari provinsi yang diwakilinya, agar merupakan perwakilan dari daerah tersebut;
- Mengenai pemahaman atas rumusan Pasal 22E ayat (4), ahli berpendapat, bahwa rakyat memilih perseorangan, bukan calon partai, untuk anggota DPD, karena calon partai tempatnya di DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945;

#### **[3.11.5] Keterangan Ahli Para Pemohon Denny Indrayana, S.H, LL.M, Ph.D.**

Dalam persidangan tanggal 10 Juni 2008, ahli memberikan keterangan yang pada pokoknya menyatakan enam hal sebagai berikut:

1. Menurut yang ahli pahami dan sesuai dengan maksud asli (*original intent*) Pasal 22C ayat (1) dan (2) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, makna Dewan Perwakilan Daerah dalam UUD 1945 adalah representasi daerah (*regional representative*), maka menjadi aneh kalau representasi daerah tidak tinggal di daerah yang bersangkutan, hal yang berbeda dengan representasi politik yang dimiliki oleh DPR dan representasi fungsional yang dimiliki oleh Utusan Golongan di MPR dulu sebelum Perubahan UUD 1945. Sehingga, bagi calon anggota DPD memang harus dipersyaratkan berdomisili di provinsi yang diwakili dan perseorangan yang bukan dari Parpol;
2. Menurut ahli, syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan non-Parpol bagi calon anggota DPD merupakan maksud asli (*original intent*) UU 12/2003 yang sesuai dengan maksud asli Pasal 22C ayat (1) dan (2) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945;
3. Bahwa pembuatan UU 10/2008 sengaja menghilangkan syarat domisili di provinsi dan syarat perseorangan non-Parpol bagi keanggotaan DPD;
4. Bahwa perubahan radikal interpretasi UUD 1945 berupa penghilangan syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan non-Parpol bagi calon anggota DPD dalam UU 10/2008 adalah bentuk "*improper purposes*";
5. Bahwa ketiadaan syarat domisili provinsi dan syarat non-Parpol bagi keanggotaan DPD harus dinyatakan tidak sesuai (*uncomformity*) bukan bertentangan (*in contradiction*) dengan UUD 1945, karena UU 10/2008 baru dapat dikatakan sesuai dengan UUD 1945 apabila memuat norma yang hilang tersebut;
6. Menurut ahli, ketiadaan norma syarat domisili provinsi dan syarat perseorangan non-Parpol (tidak dituliskan secara eksplisit) dalam UU 10/2008 harus dianggap sebagai norma itu sendiri, sehingga Mahkamah berwenang untuk menyatakan bahwa ketiadaan norma dimaksud tidak sesuai (*uncomformity*) dengan UUD 1945;

**[3.11.6] Keterangan Ahli Para Pemohon Drs. Thomas Aquino Legowo, M.A.**

Ahli menerangkan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Menurut ahli, disahkannya UU 10/2008 merupakan suatu kemajuan, selain memperbaiki kelemahan yang ada pada undang-undang terdahulu, yaitu UU 12/2003, juga merumuskan beberapa ketentuan baru yang belum pernah

diberlakukan pada Pemilu-pemilu sebelumnya, tetapi juga menghilangkan beberapa ketentuan lama yang ada dalam UU 12/2003. Keputusan menambah atau menghilangkan merupakan upaya yang dapat untuk memperbarui dan menyempurnakan suatu peraturan perundang-undangan. Meskipun begitu, menurut ahli, tidak tertutup kemungkinan bahwa penambahan atau penghilangan beberapa ketentuan dapat menyimpang atau mengubah secara maknawi prinsip dan pemikiran dasar yang ada dan berkembang pada UUD 1945 yang menjadi landasan bagi perumusan peraturan perundang-undangan. Pertanyaannya adalah mengapa UU 10/2008 tidak lagi memberlakukan ketentuan tentang persyaratan domisili dan bukan berasal dari Parpol bagi calon anggota DPD? Masalah yang selama ini belum pernah dijelaskan secara resmi;

- Namun, menurut ahli, terlepas dari ada atau tidaknya penjelasan dimaksud, penghilangan dua ketentuan itu telah memungkinkan keanggotaan DPD terbuka untuk diisi oleh calon-calon terpilih yang tidak berdomisili di daerah yang diwakilinya dan menjadi pengurus Parpol. Persoalannya adalah apakah kemungkinan seperti ini sesuai dengan semangat prinsip dan pemikiran dasar yang melatari pembentukan DPD dalam proses amandemen UUD 1945 tahun 1999 – 2001 dan 2002. Jika ditengok kembali proses perdebatan yang mengantar pembentukan DPD dalam sidang-sidang MPR, dapat ditarik beberapa catatan yang secara langsung atau tidak langsung terkait dengan dua persyaratan bagi calon anggota DPD tersebut, yaitu:
  - i. DPD merupakan badan perwakilan yang menggantikan utusan daerah untuk menyalurkan aspirasi daerah demi mencegah disintegrasi bangsa. Jadi, DPD merupakan perwakilan *territory*, dalam hal ini provinsi, untuk menampung aspirasi daerah dalam proses politik nasional, maka anggota DPD diharuskan untuk memberikan konsentrasinya secara penuh sebagai perwakilan daerah;
  - ii. DPD sebagai badan perwakilan daerah harus dibedakan dari DPR yang merupakan badan perwakilan yang mewakili aspirasi rakyat, sehingga dalam prinsip dasar ini, DPD tidak boleh mengungguli DPR, baik dalam ukuran jumlah anggotanya maupun wewenangnya. Argumentasinya adalah bahwa jumlah wilayah senantiasa lebih sedikit dari pada jumlah penduduk, maka jumlah anggota DPD ditentukan tidak lebih dari sepertiga jumlah

anggota DPR, ruang lingkupnya terbatas pada masalah-masalah yang terkait dengan daerah;

- iii. DPD sebagai perwakilan daerah harus beranggotakan orang-orang yang dipilih melalui pemilihan umum di masing-masing daerah. Prinsip ini bermakna bahwa anggota-anggota DPD adalah orang-orang yang secara sah dipilih oleh masyarakat daerah setempat untuk mewakili daerah bersangkutan, maka anggota DPD tidak mewakili entitas lain apapun juga selain daerah, seperti organisasi masyarakat, komunitas agama, dan Parpol;
- Menurut ahli, dari semangat prinsip dan pemikiran dasar tersebut jelas menegaskan bahwa anggota DPD adalah orang-orang yang mengetahui, mengenal, dan memahami masalah-masalah daerah yang diwakilinya. Memang Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 tidak secara eksplisit menyatakan bahwa anggota DPD harus berasal dan berdomisili dari provinsi yang diwakilinya, namun dari frasa "*Anggota Dewan Perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi ...*" tidak bisa diartikan lain selain bahwa anggota DPD bukan berasal dari provinsi lain, jadi merefleksikan asas tempat tinggal atau domisili;

### **[3.11.7] Keterangan Ahli Para Pemohon Dr. Indra Jaya Piliang**

Dalam keterangan di persidangan tanggal 10 Juni 2008, dengan judul "Dari Demokrasi ke Partikrasi, Dari Kedaulatan Rakyat ke Kedaulatan Partai", ahli menyatakan hal-hal yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- DPD adalah perwakilan wilayah yang begitu beragam di Indonesia dengan sifat dan karakteristiknya masing-masing, baik secara etnografis, agama, dan lainnya yang mencerminkan kebhinekaan, suatu hal yang tak mungkin terwakili oleh Parpol. Maka, DPR dan DPD dalam sistem perwakilan di Indonesia adalah dua identitas yang berbeda, DPR merupakan perwakilan penduduk, sedangkan DPD merupakan perwakilan daerah;
- Menurut ahli, amandemen UUD 1945 menganut prinsip kontra hegemoni yakni meluruskan konstitusi sebelum amandemen yang melahirkan otoritarianisme, seperti misalnya Presiden tidak lagi dipilih oleh MPR, kekuasaan bergeser ke badan legislatif yang bercabang dua, satu DPR yang merupakan perwakilan penduduk, satunya DPD yang merupakan perwakilan daerah. Menurut ahli, perbedaan antara DPR dan DPD bukan sekadar perbedaan fungsi, tetapi pada

hakikatnya adalah perbedaan substansi, yaitu bahwa urusan daerah secara eksplisit adalah urusannya DPD, bukan DPR. Sehingga, apabila keanggotaan DPD itu diisi oleh orang-orang partai politik, maka sentralisasi atau hegemoni kekuasaan negara oleh partai politik akan memperoleh ruang, kalau sebelum amandemen konstitusi hanya bersifat individual pada diri Soekarno dan Soeharto, akan berpindah ke Parpol;

- Tentang masalah domisili, menurut ahli, pada hakikatnya merupakan identitas dari suatu wilayah, misalnya identitas ras Melanesia di Otonomi Khusus Papua yang bukan datang dari Asia, melainkan dari Lautan Pasifik, juga bagi Aceh yang menganut syariat Islam. Tak terbayangkan apa akibatnya jika tidak ada syarat domisili bagi calon anggota DPD, orang Papua mungkin tidak terwakili oleh etnis Papua, orang Aceh mungkin tak terwakili oleh orang etnis Aceh, maka akan hancurlah hakikat Keindonesiaan yang bhineka itu. Hal seperti ini, mungkin domisili dipandang primordialistik, namun primordialistik yang dilindungi konstitusi (primordialisme konstitusional). Maka syarat domisili itu adalah prinsip yang sangat penting yang harus dipenuhi oleh DPD, dan karena di Indonesia domisili itu diartikan dengan KTP, bukan akta kelahiran dan tempat sekolah, maka KTP-lah yang menjadi bukti syarat domisili;
- Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut di atas, maka menghilangkan syarat domisili dan non-Parpol bagi calon anggota DPD, yang terjadi bukan lagi prinsip demokrasi, melainkan prinsip-prinsip partikrasi, kedaulatan di tangan partai yang berakibat Indonesia akan terjebak ke dalam proses transisi permanen;

### **[3.11.8] Keterangan Ahli Para Pemohon Hestu Cipto Handoyo, S.H., M.Hum.**

Ahli memberi judul keterangannya dengan judul “Ketiadaan Sinkronisasi Norma Domisili dan Non Partai Politik Bakal Calon Anggota DPD Dalam Perspektif Konstitusi”, menerangkan pada pokoknya sebagai berikut:

- Menurut ahli, Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*” masih menimbulkan dua penafsiran, *pertama*, ‘setiap provinsi’ dapat ditafsirkan sebagai sebuah struktur organisasi pemerintahan daerah dalam konteks desentralisasi teritorial, dan yang *kedua*, setiap provinsi dapat ditafsirkan sebagai daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam UU 10/2008. Dalam hal

ini ahli berpendapat, bahwa norma yang tercantum dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 terkait erat dengan norma yang tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.*" Dengan demikian, harus ditafsirkan bahwa frasa dari setiap provinsi dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 sebagai provinsi dalam makna desentralisasi teritorial sebagaimana dimaksud Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, sehingga norma domisili di provinsi bagi calon anggota DPD adalah norma konstitusi yang jika dihilangkan dari UU 10/2008 berarti melanggar konstitusi;

- Ahli juga berpendapat, bahwa norma yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan*", tafsirannya adalah bahwa kata "perseorangan" itu bermakna individu mandiri yang tidak terikat oleh kepentingan golongan atau afiliasi politik tertentu. Hal itu berarti bahwa secara konstitusional, syarat untuk calon anggota DPD adalah perseorangan non Parpol, sebagaimana persyaratan lainnya seperti menjabat akuntan publik, advokat, pengacara, notaris, dan lain-lainnya;

### **[3.11.9] Keterangan Ahli Para Pemohon M. Fajrul Falaakh, S.H., M.Sc.**

Ahli dalam Sidang Pleno tanggal 10 Juni 2008 menerangkan pada pokoknya hal-hal sebagai berikut:

- Bahwa keterwakilan daerah dengan jumlah majemuk bukanlah konsep baru dalam Konstitusi Indonesia, sebab sebelum Amandemen UUD 1945, kita pernah mempunyai ketentuan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah-daerah dan golongan-golongan. Penjelasan UUD 1945 tentang hal itu menyatakan bahwa rumusan seperti itu dimaksudkan supaya seluruh daerah mempunyai wakil di dalam Majelis, sehingga majelis itu akan betul-betul dianggap sebagai penjelmaan rakyat. Bahkan kita pernah mengalami bahwa untuk rekrutmen utusan daerah, gubernur otomatis menjadi wakil daerah;
- Menurut ahli, setelah Amandemen UUD 1945, pelembagaan utusan daerah adalah dalam lembaga yang namanya DPD yang dalam UUD 1945 telah

dimuat beberapa ketentuan konstitusionalnya, yaitu anggota DPD dipilih dari setiap provinsi, jumlah anggota DPD tidak lebih dari sepertiga anggota DPR, dan anggota DPD dipilih dari calon perseorangan. Jadi, ada norma konstitusi untuk Pemilu anggota DPD, yaitu asal calon anggota adalah provinsi, bukan luar negeri, bukan desa, kabupaten atau kota dan juga bukan ibukota provinsi. Dalam Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 ditentukan jumlah anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama, yang berarti dianut prinsip *equality of regional representation*. Pasal 22C ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 juga mengandung norma konstitusi yang bersifat implisit, yaitu bahwa setiap provinsi berhak atas keterwakilan di DPD dan anggota DPD berangkat dari dan berasal dari provinsi;

- Ahli selanjutnya berpendapat, bahwa ketentuan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan*", dapat dikatakan dilawankan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (3) bahwa "*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.*" Ketentuan tersebut menegaskan bahwa subjek hukum untuk DPR dan DPRD adalah Parpol (dalam ilmu hukum disebut subjek hukum badan) dan subjek hukum untuk DPD adalah perseorangan (dalam ilmu hukum disebut subjek hukum orang). Dengan demikian, menurut ahli jelas bahwa perseorangan bagi calon anggota DPD itu adalah bukan berasal dari Parpol, sama jelasnya dengan ketentuan bahwa calon anggota DPR dan DPRD berasal dari Parpol;

[3.12] Menimbang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah memberikan keterangan lisan dan tertulis yang selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

#### **[3.12.1] Keterangan DPR pada Sidang Pleno tanggal 13 Mei 2008**

DPR dalam persidangan Mahkamah tanggal 13 Mei 2008 yang diwakili oleh Pataniari Siahaan dan Lukman Hakim Saefuddin menerangkan pada pokoknya sebagai berikut:

- Menurut DPR, Pemohon I DPD sebagai lembaga negara memang memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK dan DPD memang

memiliki kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945. Akan tetapi, kewenangan konstitusional DPD tak ada kaitannya dengan ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, karena ketentuan Pasal 22D tersebut berlaku setelah DPD terbentuk, sedangkan Pasal 12 dan Pasal 67 adalah persyaratan untuk menjadi anggota DPD, sehingga ketentuan dimaksud tak akan merugikan kewenangan konstitusional DPD, sehingga Pemohon I tidak memiliki *legal standing*. DPR juga berpendapat bahwa anggota DPD sebagai perseorangan juga tidak memiliki *legal standing*, karena sebagai perseorangan warga negara Indonesia para anggota DPD tidak dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, mereka masih tetap berhak dan bebas mencalonkan diri sebagai anggota DPD dalam Pemilu. Demikian juga menurut DPR, Pemohon III tidak memiliki *legal standing* karena tidak ada kepentingan langsung Pemohon III dengan persyaratan calon anggota DPD yang tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008. Begitu pula Pemohon IV, yaitu perseorangan warga daerah, meskipun mereka berhak mengajukan pengujian UU 10/2008 dan mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, namun menurut DPR, Pemohon IV juga tak memiliki *legal standing*, karena ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 tidak merugikan hak konstitusional Pemohon IV, Pemohon IV tidak terhalangi haknya untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD dalam Pemilu;

- Menurut DPR, yang dimohonkan oleh para Pemohon dalam pokok permohonannya adalah ketiadaan syarat domisili dan syarat non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang dinilainya bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Jadi, sesungguhnya, yang dipersoalkan para Pemohon bukan materi muatan berupa norma-norma yang tertuang dalam undang-undang, melainkan suatu rumusan frasa yang menurut para Pemohon harus dituangkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008. Jika demikian halnya, maka berarti secara normatif Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 sesungguhnya tidak melanggar dan bertentangan dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945. Padahal, Pasal 51 ayat (3) UU MK mengharuskan Pemohon untuk menguraikan secara jelas pasal, ayat, dan/atau bagian dari undang-undang yang dimohonkan pengujian materiil yang dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Dalam permohonannya, sebenarnya para Pemohon menyadari hal itu, maka seharusnya Kuasa Hukum

para Pemohon sebagai bagian dari penegak hukum mengindahkan ketentuan Pasal 51 ayat (3) UU MK dan yang sudah dipraktikkan oleh Mahkamah Konstitusi selama ini;

- Menurut DPR, bagaimana mungkin dalam permohonan perkara *a quo* yang tak menguraikan pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang dari UU 10/2008 yang dianggapnya bertentangan dengan UUD 1945, melainkan hanya mengenai ketiadaan norma syarat domisili dan syarat non-Parpol dalam UU 10/2008, tiba-tiba dalam *petitum* meminta agar Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Padahal, ketiadaan suatu norma bukan suatu norma yang mempunyai kekuatan hukum mengikat;

### **[3.12.2] Keterangan Tambahan DPR pada Sidang tanggal 10 Juni 2008**

Pada Sidang Mahkamah tanggal 10 Juni 2008, DPR yang diwakili oleh Ferry Mursyidan Baldan, Agun Gunanjar Sudarsa, dan Prof. Dr. Wila Chandrawila menyampaikan keterangan tambahan yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Menurut DPR, dalam pemilihan umum yang demokratis, rakyat pemilihlah yang akan menentukan wakil mereka di DPD, bukan undang-undang. Sehingga, meskipun tidak ada syarat domisili dan non-Parpol, namun masih terdapat beberapa tahapan untuk menjadi anggota DPD, yaitu mengumpulkan dukungan dan yang paling penting adalah dipilih oleh rakyat di provinsi tersebut, karena hak untuk memberikan dukungan dan hak untuk memilih adalah tetap di tangan rakyat;
- Tentang syarat domisili bagi calon anggota DPD, menurut DPR, secara tegas tidak tercantum dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, pemaknaan bahwa frasa “dari setiap provinsi” mengandung arti bahwa calon anggota DPD harus berasal dari dan berdomisili di provinsi yang diwakilinya adalah penafsiran para Pemohon sendiri. Padahal, ketentuan tersebut juga dapat ditafsirkan bahwa setiap provinsi harus terwakili, tidak boleh ada satu atau lebih provinsi yang tidak terwakili dalam DPD;
- Tentang kata “perseorangan” dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, menurut DPR bermakna bahwa pencalonannya adalah tidak melalui Parpol, meskipun yang bersangkutan adalah anggota Parpol;

- Dalil para Pemohon yang membandingkan dengan UU 12/2003 dan draft RUU dari Pemerintah, DPR berpandangan bahwa pengujian konstiusionalitas undang-undang tolok ukur pengujiannya adalah UUD 1945, bukan undang-undang, apalagi draft rancangan undang-undang;

[3.13] Menimbang bahwa Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri Mardiyanto dan Menteri Hukum dan HAM, Andi Matalatta telah memberikan keterangan lisan dan tertulis pada Sidang Pleno tanggal 10 Juni 2008 yang selengkapnya dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya menerangkan hal-hal sebagai berikut:

- Secara umum Pemerintah menyatakan bahwa pembentukan DPD melalui Pemilu dilaksanakan berdasarkan prinsip kesamaan hak dan kedudukan setiap warga negara dalam menggunakan haknya untuk dipilih, sehingga calon anggota DPD tidak dipersyaratkan untuk berdomisili di provinsi yang menjadi daerah pemilihannya dan tidak dibatasi menurut latar belakang atau status politiknya (Parpol atau non-Parpol). Hal ini sesuai dengan prinsip kesatuan wilayah dan kesamaan kedudukan hukum warga negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- Tentang *legal standing* para Pemohon, Pemerintah mempertanyakan siapa yang sebenarnya dirugikan atas keberlakuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008. Menurut Pemerintah, Pemohon I telah keliru dan tidak tepat dalam mengonstruksikan kerugian hak dan/atau kewenangan konstiusional atas keberlakuan UU 10/2008, karena pada kenyataannya, sampai saat ini, Pemohon I masih tetap dapat menjalankan tugas, fungsi, dan wewenangnya sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, maupun Pasal 32 sampai dengan Pasal 51 UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan perkataan lain, hak dan/atau kewenangan konstiusional Pemohon I tidak berkurang, terhalangi, dan terganggu sedikit pun oleh keberlakuan UU 10/2008. Demikian pula Pemohon II, ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 tidak terkait sama sekali dengan hak konstiusional Pemohon II, karena ketentuan tersebut hanya berkaitan dengan persyaratan untuk menjadi calon anggota DPD dan tidak mengurangi sedikitpun hak-hak konstiusional anggota DPD. Pemerintah juga berpendapat bahwa ketentuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 sama sekali

tidak terkait dengan kepentingan Pemohon III yang menyatakan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia yang dikenal aktif dan konsen dengan isu-isu yang terkait Pemilu, kinerja parlemen, kualitas representasi publik dalam parlemen, dan penyaluran aspirasi daerah. Terhadap *legal standing* Pemohon IV, Pemerintah berpendapat, bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 tidak mengurangi hak konstitusional Pemohon IV untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Dengan demikian, Pemerintah berpendapat bahwa baik Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, maupun Pemohon IV tidak memenuhi syarat *legal standing* untuk mengajukan pengujian Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;

- Tentang penghilangan norma konstitusi dalam UU 10/2008, memang benar bahwa dalam UU 10/2008 tidak tercantum syarat domisili bagi calon anggota DPD, namun menurut Pemerintah hal itu bukan merupakan penghilangan norma konstitusi. Karena, ketentuan Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 dapat ditafsirkan ke dalam beberapa dimensi, *pertama*, frasa “dari setiap provinsi” ditafsirkan sebagai daerah pemilihan bagi pemilu anggota DPD, sebagaimana dianut oleh UU 10/2008 dan juga UU 12/2003; *kedua*, tidak ada penegasan dalam Pasal 22C ayat (1) UUD 1945 bahwa calon anggota DPD dari suatu daerah pemilihan provinsi tertentu harus terikat syarat domisili pada daerah pemilihan provinsi yang bersangkutan. Pengaturan pada UU 12/2003 dan draft RUU Pemilu dari Pemerintah hanyalah salah satu alternatif penafsiran dari amanat Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E UUD 1945, masih ada alternatif lain sebagaimana yang dilakukan oleh UU 10/2008. Hal demikian, merupakan politik hukum hasil persetujuan antara DPR dan Pemerintah, sehingga tidak bertentangan dengan UUD 1945;
- Pemerintah juga berpendapat memang benar UU 10/2008 tidak memuat syarat non-Parpol bagi anggota DPD, namun Pemerintah tak sependapat dengan para Pemohon bahwa hal itu merupakan penghilangan norma konstitusi. Karena, menurut Pemerintah, ketentuan dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 bahwa peserta Pemilu anggota DPD adalah perseorangan, tidak serta merta dapat ditafsirkan bahwa warga negara anggota Parpol tidak boleh menjadi calon anggota DPD. Selain itu, pengaturan tersebut juga tidak mengurangi hak-hak perseorangan warga negara yang non-Parpol;

- Pemerintah berpendapat bahwa pandangan para Pemohon mengenai keharusan syarat domisili dan syarat non-Parpol yang akan lebih menempatkan DPD benar-benar sebagai perwakilan daerah pembawa aspirasi daerah dan terlepas dari *platform* partai-partai politik hanyalah merupakan pendapat para Pemohon yang bersifat spekulatif yang belum tentu benar dalam kenyataannya;

[3.14] Menimbang bahwa Pemerintah telah mengajukan seorang ahli, yakni Prof. Dr. Zudan Arif Fakrulloh, S.H. yang memberikan keterangan secara lisan dan tertulis pada Sidang Pleno tanggal 10 Juni 2008, keterangan mana secara lengkap dimuat dalam uraian mengenai Duduk Perkara Putusan ini, pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Ahli melakukan analisis hukum mengenai keterkaitan UU 10/2008 dengan Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dengan metoda penafsiran dan pendekatan Ilmu Lembaga dan Pranata Hukum. Menurut ahli, dengan metoda dan pendekatan tersebut, DPD dibentuk dalam rangka menata struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR dan DPD. Secara filosofis, model bikameral diharapkan dapat merepresentasikan kepentingan rakyat secara lebih utuh dan menyeluruh, yaitu DPR diharapkan dapat mencerminkan representasi politik dan DPD representasi wilayah. Artinya, DPR sebagai representasi politik anggotanya dipilih melalui pintu Parpol, sedangkan DPD sebagai representasi wilayah, anggotanya dipilih melalui calon perseorangan tanpa melalui Parpol dan merupakan wakil dari setiap provinsi;
- Berdasarkan filosofi tersebut, maka DPD sebagai perwakilan daerah, anggotanya bertugas untuk menyuarakan kepentingan daerah. Sedangkan arti dipilih dari setiap provinsi adalah bahwa setiap provinsi akan mempunyai wakil di DPD, dalam konteks ini provinsi merupakan daerah pemilihan (dapil). Anggota DPD bertugas menyuarakan kepentingan daerah secara nasional melalui kebijakan nasional, bukan kepentingan daerahnya sendiri. Maka, ahli berpendapat bahwa dalam konteks ini syarat domisili bagi anggota DPD tidak relevan, karena tugas DPD tidak memperjuangkan daerahnya, tetapi daerah-daerah di Indonesia secara kumulatif melalui kebijakan nasional;

- Menurut ahli, mengenai tiadanya syarat non-Parpol dalam kaitannya dengan Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, justru mencerminkan prinsip “*equality before the law*” dalam kualifikasi subjek hukum perseorangan sebagai calon anggota DPD. Penormaan syarat non-Parpol justru mengurangi esensi dari semangat kata “perseorangan” yang pada prinsipnya boleh berasal dari manapun;
- Mengenai permohonan pengujian ketiadaan norma dalam UU 10/2008, *in casu* ketiadaan syarat non-Parpol dan syarat domisili bagi calon anggota DPD, maka menurut ahli, apabila belum berada dalam norma undang-undang, hal itu tidak dapat dimintakan pengujian, karena objeknya belum terbentuk;

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 20 Juni 2008 yang pada pokoknya, selain tidak sependapat dengan keterangan DPR dan Pemerintah, baik mengenai *legal standing* para Pemohon, maupun mengenai Pokok Permohonan, juga para Pemohon menyatakan tetap pada pendiriannya;

[3.16] Menimbang bahwa DPR dalam sidang tanggal 10 Juni 2008 telah menyampaikan kesimpulan lisan yang pada pokoknya tetap berpendapat sama dengan keterangan yang telah disampaikan sebelumnya;

[3.17] Menimbang bahwa Pemerintah telah menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 19 Juni 2008 yang pada pokoknya, selain menanggapi keterangan para Pemohon, ahli, dan saksi, juga meminta agar Mahkamah menyatakan para Pemohon tidak memiliki *legal standing* dan menolak pokok permohonannya;

### **Pendapat Mahkamah**

[3.18] Menimbang bahwa Mahkamah telah mempertimbangkan dengan saksama isi permohonan, keterangan, dan kesimpulan tertulis para Pemohon, alat-alat bukti tulis dan keterangan saksi dan para ahli dari para Pemohon, keterangan DPR, serta keterangan dan kesimpulan Pemerintah beserta keterangan ahli dari Pemerintah. Akan tetapi, sebelum Mahkamah berpendapat mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dan mengenai pokok permohonan para Pemohon, perlu terlebih dahulu menyampaikan pendapat mengenai desain

konstitusional DPD untuk memberikan perspektif atau gambaran yang tepat mengenai DPD sebagai organ konstitusi sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945.

### [3.18.1] Desain Konstitusional DPD dalam UUD 1945

Menimbang bahwa desain konstitusional DPD dalam UUD 1945 dapat dipahami dari *original intent* dan *original meaning* perumusan Pasal 22C UUD 1945, sebagaimana tercermin dalam risalah-risalah persidangan MPR yang kemudian dikristalisasikan dalam bahan-bahan yang menjadi buku *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* terbitan Sekretariat Jenderal MPR RI tahun 2003. Apa yang dimuat dalam buku dimaksud kemudian juga dimuat kembali dalam buku *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: sesuai dengan Urutan Bab, Pasal, dan Ayat* terbitan Sekretariat Jenderal MPR RI tahun 2006.

Mahkamah menjadikan kedua buku tersebut sebagai acuan, selain karena diterbitkan oleh lembaga resmi MPR, juga karena materi muatannya yang telah disebarluaskan untuk dipahami oleh masyarakat luas (sosialisasi). Selain itu, tentunya apa yang menjadi materi muatan dalam kedua buku tersebut juga telah merupakan kristalisasi pendapat fraksi-fraksi MPR. Adapun pokok-pokok desain konstitusional DPD tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Perubahan rumusan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 dari naskah asli yang berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang*" menjadi rumusan baru yang berbunyi "*Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang*" diputus melalui pemungutan suara dengan 475 suara mendukung, 122 suara memilih alternatif lain (memasukkan utusan golongan), dan 3 suara abstain. Dengan perubahan ketentuan tersebut, MPR terdiri atas **anggota DPR dan anggota DPD, bukan lembaga DPR dan lembaga DPD**, yang semuanya dipilih oleh rakyat dalam Pemilu sesuai dengan prinsip demokrasi perwakilan atas dasar pemilihan atau "*representation by election*" (*vide* Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006);

- b. Perubahan UUD 1945 melahirkan sebuah lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, yakni DPD yang dengan kehadirannya, sistem perwakilan di Indonesia DPR didukung dan diperkuat oleh DPD. **DPR merupakan lembaga perwakilan berdasarkan aspirasi dan paham politik rakyat sebagai pemegang kedaulatan, sedangkan DPD merupakan lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah. Keberadaan lembaga DPD merupakan upaya menampung prinsip perwakilan daerah** (*vide* Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003: 180 dan Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006: 93);
- c. Sistem perwakilan yang dianut Indonesia merupakan sistem yang khas Indonesia karena dibentuk sebagai perwujudan kebutuhan, kepentingan, serta tantangan bangsa dan negara Indonesia. Keberadaan DPD dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia dimaksudkan untuk:
- 1) memperkuat ikatan daerah-daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan memperteguh persatuan kebangsaan seluruh daerah;
  - 2) meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah-daerah dalam perumusan kebijakan nasional berkaitan dengan negara dan daerah;
  - 3) mendorong percepatan demokrasi, pembangunan, dan kemajuan daerah secara serasi dan seimbang.
- Dengan demikian, keberadaan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (1) dan otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (5) berjalan sesuai dengan keragaman daerah dalam rangka kemajuan bangsa dan negara (*vide* Sekretariat Jenderal MPRI, 2003: 80 dan 2006: 93);
- d. DPD memiliki fungsi yang terbatas di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan. Fungsi DPD berkaitan erat dengan sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, (*vide* Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003:181 dan 2006: 94), yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945:
- 1) dapat mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang **berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;**

- 2) ikut membahas **RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR, RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;**
  - 3) dapat melakukan **pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama,** serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- e. Bahwa cara rekrutmen calon anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui Pemilu [Pasal 22C ayat (1) UUD 1945], anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama [Pasal 22C ayat (2) UUD 1945], dan peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan [Pasal 22E ayat (4) UUD 1945];
- f. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa desain konstitusional DPD sebagai organ konstitusi adalah:
- 1) DPD merupakan representasi daerah (*territorial representation*) yang membawa dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah dalam kerangka kepentingan nasional, sebagai imbalan atas dasar prinsip “*checks and balances*” terhadap DPR yang merupakan representasi politik (*political representation*) dari aspirasi dan kepentingan politik partai-partai politik dalam kerangka kepentingan nasional;
  - 2) Keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR bukanlah berarti bahwa sistem perwakilan Indonesia menganut sistem perwakilan bikameral, melainkan sebagai gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia;
  - 3) Meskipun kewenangan konstitusional DPD terbatas, namun dari seluruh kewenangannya di bidang legislasi, anggaran, pengawasan, dan pertimbangan sebagaimana diatur dalam Pasal 22D UUD 1945, kesemuanya terkait dan berorientasi kepada kepentingan daerah yang

harus diperjuangkan secara nasional berdasarkan postulat keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah;

- 4) Bahwa sebagai representasi daerah dari setiap provinsi, anggota DPD dipilih melalui Pemilu dari setiap provinsi dengan jumlah yang sama, berdasarkan pencalonan secara perseorangan, bukan melalui Partai, sebagai peserta Pemilu;

### **Pendapat Mahkamah Tentang *Legal Standing* Para Pemohon**

**[3.18.2]** Menimbang mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam permohonan *a quo*, dalam paragraf [3.8] telah dikemukakan bahwa para Pemohon telah mendalilkan mempunyai *legal standing*, sedangkan DPR dan Pemerintah berpendapat sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.12] dan paragraf [3.13] bahwa para Pemohon tidak memiliki *legal standing*. Mengenai persoalan *legal standing* para Pemohon ini, terdapat perbedaan pendapat di antara para Hakim Konstitusi dengan argumentasinya masing-masing sebagai berikut:

#### **[3.18.2.1] Tentang *Legal Standing* Pemohon I**

- a. Sebanyak 5 (lima) orang Hakim Konstitusi, dengan bertumpu pada desain konstitusional DPD sebagai lembaga negara organ konstitusi sebagaimana telah dikemukakan dalam paragraf **[3.18.1]** berpendapat bahwa Pemohon I memiliki *legal standing*, dengan alasan sebagai berikut:
  - i. Bahwa DPD memenuhi syarat kualifikasi sebagai pemohon lembaga negara sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) huruf d UU MK;
  - ii. Bahwa DPD mempunyai kewenangan konstitusional yang diberikan oleh Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) UUD 1945 sebagaimana yang didalilkan. Dalam kewenangan konstitusional DPD dimaksud, sesuai dengan desain konstitusional DPD sebagaimana diuraikan dalam paragraf **[3.18.1]** di atas, secara implisit DPD mempunyai hak konstitusional untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Sehingga, DPD sebagai organ konstitusi, agar dapat berfungsi secara maksimal dalam melaksanakan kewenangan konstitusionalnya berhak pula dan seharusnya memperoleh penguatan (*empowering*) antara lain melalui persyaratan rekrutmen calon anggotanya, seperti misalnya melalui persyaratan domisili

- di provinsi yang diwakilinya dan syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD sebagai peserta Pemilu perseorangan;
- iii. Bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD secara potensial dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang tidak memuat syarat domisili dan non-Parpol bagi calon anggota DPD;
  - iv. Bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional DPD sebagai lembaga negara ada hubungan kausal dengan UU 10/2008 yang dimohonkan pengujian, dan apabila permohonan dikabulkan maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional seperti yang didalilkan oleh DPD dipastikan tidak akan atau tidak lagi terjadi;
  - v. Bahwa dengan demikian, DPD sebagai lembaga negara dan terlebih lagi sebagai organ konstitusi, sudah sepantasnya merupakan pihak yang paling layak (*proper party*) untuk bertindak sebagai Pemohon pengujian undang-undang yang terkait dengan dan akan berpengaruh terhadap *raison d'être* keberadaannya beserta kewenangan konstitusionalnya sebagai pembawa aspirasi dan kepentingan daerah. Oleh karena itu, dapat dimengerti apabila di berbagai negara yang mempunyai Mahkamah Konstitusi, lazimnya yang diberi hak dan/atau kewenangan konstitusional untuk mengajukan pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang terutama diberikan kepada lembaga negara atau organ konstitusi. Tambahan pula, dalam praktik di Mahkamah selama lima tahun ini, lembaga negara selalu diberi posisi sebagai pihak terkait langsung dengan hak-hak yang sama seperti Pemohon, apabila suatu undang-undang yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya terkait dengan dan berpengaruh terhadap keberadaan lembaga negara tersebut. Kenyataan praktik tersebut secara implisit menyiratkan bahwa suatu lembaga negara organ konstitusi merupakan pihak yang paling layak (*the most proper party*) dilibatkan apabila undang-undang yang menyangkut “dirinya” dipersoalkan konstitusionalitasnya oleh pihak lain, apakah itu oleh perseorangan warga negara biasa atau oleh lembaga negara lain. Terlebih lagi dalam hal lembaga negara organ konstitusi tersebut bertindak sebagai Pemohon pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang yang justru sangat mempengaruhi hakikat eksistensial dirinya yang diberikan oleh konstitusi. Oleh karena itu, *mutatis mutandis* sangatlah layak lembaga negara tersebut, *in casu* DPD,

mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memohon pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang yang mempengaruhi lembaganya, *in casu* konstitusionalitas UU 10/2008;

- b. bahwa ada 4 (empat) orang Hakim Konstitusi yang berpendapat Pemohon I tidak memiliki *legal standing* didasarkan atas pandangan bahwa kewenangan konstitusional DPD yang diberikan oleh Pasal 22D UUD 1945 tidak dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, karena ketentuan yang tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 merupakan syarat dan prosedur untuk menjadi calon anggota DPD, jadi terkait dengan masalah “*rights to be candidate*” dan bukan masalah kewenangan DPD. Lebih lanjut pandangan yang menolak *legal standing* Pemohon I dapat disimak dalam Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) hakim yang bersangkutan;

#### **[3.18.2.2] Tentang *Legal Standing* Pemohon II**

Bahwa mengenai *legal standing* Pemohon II, ada 5 (lima) orang Hakim Konstitusi yang berpendapat Pemohon II memiliki *legal standing*, dengan alasan yang didasarkan atas pandangan bahwa sebagai anggota DPD keberadaan dan kedudukannya tidak dapat dilepaskan dari desain konstitusional DPD. Selain itu, pemberian *legal standing* tersebut didasarkan juga atas argumentasi yang sejalan dengan argumentasi para Pemohon II. Namun, ada 4 (empat) orang Hakim Konstitusi yang berpendapat bahwa Pemohon II tidak dirugikan hak konstitusionalnya untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD lewat Pemilu yang disebabkan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008. Lebih lanjut tentang penolakan *legal standing* Pemohon II tersebut dikemukakan dalam pendapat berbeda (*dissenting opinion*) hakim yang merupakan bagian dari Putusan ini;

#### **[3.18.2.3] Tentang *Legal Standing* Pemohon III**

Mengenai *legal standing* Pemohon III ini, 3 (tiga) orang Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon III memiliki *legal standing*, dengan alasan bahwa selama ini Mahkamah telah memberikan *legal standing* kepada para Pemohon pengujian konstitusionalitas undang-undang kepada kelompok-kelompok masyarakat, seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), asosiasi, yayasan, organisasi kemasyarakatan, dan lain-lain yang peduli terhadap masalah-masalah

yang terkait dengan undang-undang yang dimohonkan pengujian, asal hal itu tercermin dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga yang bersangkutan. Akan tetapi, sebanyak 6 (enam) orang Hakim Konstitusi berpendapat bahwa Pemohon III tidak mempunyai *legal standing*, karena hak konstitusionalnya sebagai pemerhati, pemberi advokasi, penggerak pembaruan Pemilu dan parlemen tidak terhalangi oleh berlakunya pasal-pasal UU 10/2008 yang dimohonkan pengujian;

#### **[3.18.2.4] Tentang *Legal Standing* Pemohon IV**

Mengenai *legal standing* Pemohon IV, 4 (empat) orang Hakim Konstitusi menyatakan Pemohon IV memiliki *legal standing*, dengan alasan bahwa sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang tinggal di daerah provinsinya masing-masing, Pemohon IV berkepentingan apabila calon anggota DPD dipersyaratkan harus berdomisili di provinsinya masing-masing dan non-Parpol, agar komitmennya kepada daerah yang akan diwakilinya cukup besar dan Pemohon IV tidak bersaing dengan perseorangan yang berasal dari lain provinsi dan dari perseorangan anggota Parpol. Sedangkan 5 (lima) orang Hakim Konstitusi menyatakan bahwa Pemohon IV tidak memiliki *legal standing*, karena hak konstitusionalnya untuk menjadi calon anggota DPD tidak dirugikan atau berkurang dengan berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, sedangkan masalah persaingan justru wajar dan lebih sehat dalam demokrasi;

**[3.18.3]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut dalam paragraf **[3.18.2]** di atas, Mahkamah berpendapat bahwa Pemohon I (DPD) dan Pemohon II (Anggota DPD) memenuhi syarat *legal standing* untuk mengajukan permohonan *a quo*. Karena, sebagian dari para Pemohon memiliki *legal standing*, maka lebih lanjut Mahkamah harus mempertimbangkan Pokok Permohonan;

#### **Pendapat Mahkamah Tentang Pokok Permohonan**

[3.19] Menimbang bahwa pokok permohonan para Pemohon adalah mengenai konstitusionalitas Pasal 12 UU 10/2008 yang tidak mencantumkan syarat domisili dan non-Parpol bagi calon anggota DPD, serta Pasal 67 UU 10/2008 yang tidak memuat ketentuan perlunya Kartu Tanda Penduduk (KTP) di provinsi yang akan diwakilinya dan bukti keterangan non-Parpol bagi kelengkapan syarat calon

anggota DPD. Dengan demikian, yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon adalah ketiadaan norma syarat domisili dan non-Parpol dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, bukan norma yang dirumuskan secara eksplisit dalam pasal, ayat, atau bagian dari suatu undang-undang;

[3.20] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (3) huruf b UU MK, pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menguraikan dengan jelas “a. ...; b. *Materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Sehingga, terkait dengan permohonan *a quo*, masalahnya adalah **apakah ketiadaan suatu norma yang menurut Pemohon seharusnya ada dalam suatu undang-undang, *in casu* ketiadaan norma syarat domisili dan non-Parpol yang seharusnya dimuat dalam UU 10/2008 dapat dimaknai sebagai materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang yang bersangkutan**, sehingga dapat dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya;

[3.21] Menimbang bahwa para Pemohon dalam permohonannya menyadari mengenai masalah sebagaimana tersebut pada paragraf [3.10] sebagai suatu hal yang dilematis, sehingga *petitum* yang diajukan oleh para Pemohon pun bersifat alternatif. Meskipun dalil-dalil yang diajukan oleh para Pemohon didukung oleh para ahli yang diajukan, namun telah disanggah oleh DPR dan oleh Pemerintah beserta ahli yang diajukan oleh Pemerintah;

[3.22] Menimbang bahwa menurut Mahkamah ada tiga hal yang harus dipertimbangkan mengenai pokok permohonan para Pemohon, yaitu:

- *Pertama*, apakah syarat domisili bagi calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) dan (2) UUD 1945, sehingga menjadi syarat mutlak bagi calon anggota DPD dan seharusnya tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, hanya karena norma yang demikian pernah tercantum dalam UU 12/2003 dan juga dimuat dalam RUU Pemilu 2008 versi Pemerintah;
- *Kedua*, apakah syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga

menjadi syarat mutlak bagi calon anggota DPD dan seharusnya tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, hanya karena norma yang demikian pernah tercantum dalam UU 12/2003 dan juga dimuat dalam RUU Pemilu 2008 versi Pemerintah;

- *Ketiga*, seandainya jawaban atas masalah *Pertama* dan *Kedua* ya dan benar, apakah ketiadaan suatu norma konstitusi yang seharusnya dimuat dalam UU 10/2008 dapat dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya;

[3.23] Menimbang bahwa terhadap masalah yang *Pertama*, berdasarkan perspektif desain konstitusional DPD dalam UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.18.1], Mahkamah berpendapat bahwa syarat berdomisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada ketentuan Pasal 22C ayat (1) yang berbunyi, “*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum*” dan Pasal 22C ayat (2) yang berbunyi, “*Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.*” Sehingga, seharusnya norma konstitusi yang bersifat implisit tersebut dicantumkan sebagai norma yang secara eksplisit dirumuskan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 sebagai syarat bagi calon anggota DPD. Sebagai akibatnya, Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 yang tidak memuat secara eksplisit ketentuan yang demikian, harus dipandang inkonstitusional;

[3.24] Menimbang bahwa terhadap masalah yang *Kedua*, Mahkamah berdasarkan perspektif desain konstitusional DPD dalam UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan dalam paragraf [3.18.1], berpendapat bahwa syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “*Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.*” Kandungan norma yang tercantum dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 adalah bahwa untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD, perseorangan harus ‘mencalonkan’ dirinya sendiri sebagai peserta Pemilu, bukan dicalonkan oleh Parpol. Hal itu berbeda dengan calon anggota DPR, perseorangan yang ingin menjadi anggota DPR harus dicalonkan oleh Parpol yang merupakan peserta

Pemilu [*vide* Pasal 22E ayat (3) UUD 1945]. Dalam UU 12/2003 dan draf RUU Pemilu versi Pemerintah yang dijadikan rujukan oleh para Pemohon, juga tidak ada istilah non-Parpol, melainkan hanya bukan pengurus Parpol. Demikian pula, baik dalam pengalaman sejarah praktik di Indonesia pada era Konstitusi RIS 1949 dan era berlakunya kembali UUD 1945 tidak pernah ada syarat non-Parpol bagi keanggotaan Senat RIS dan Utusan Daerah. Sedangkan di berbagai negara lain, sebagai perbandingan, penerapan syarat non-Parpol tersebut juga berbeda-beda dan tidak mutlak harus ada. Terlebih lagi, dalam perkembangannya, Parpol-parpol di Indonesia juga telah membuka diri dengan merekrut perseorangan-perseorangan yang bukan anggota atau kader Parpol untuk dicalonkan menjadi anggota DPR dan DPRD. Dengan demikian, syarat non-Parpol bagi calon anggota DPD bukanlah norma konstitusi yang bersifat implisit melekat pada istilah “perseorangan” dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga juga tidaklah mutlak harus tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, sebagaimana pernah dicantumkan dalam UU 12/2003, atau berarti bersifat fakultatif;

[3.25] Menimbang bahwa terhadap masalah yang *Ketiga*, yaitu ketiadaan norma konstitusi yang bersifat implisit melekat dalam suatu pasal konstitusi, *in casu* syarat domisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD, implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) dan (2) UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa apabila mengacu kepada Pasal 51 ayat (3) huruf b UU MK, memang tidak mungkin untuk diajukan permohonan pengujian. Karena, permohonan yang demikian akan dianggap kabur (*obscuur libel*), tidak jelas, yang berakibat permohonan tidak dapat diterima sebagaimana ditentukan dalam Pasal 56 ayat (1) UU MK. Namun demikian, Mahkamah dapat juga menyatakan bahwa suatu pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang yang tidak memuat suatu norma konstitusi yang implisit melekat pada suatu pasal konstitusi yang seharusnya diderivasi secara eksplisit dalam rumusan pasal, ayat, dan/atau bagian undang-undang, oleh Mahkamah dapat dinyatakan sebagai “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*) atau “inkonstitusional bersyarat” (*conditionally unconstitutional*);

[3.26] Menimbang bahwa terhadap pokok permohonan *a quo*, ada tiga alternatif kemungkinan putusan Mahkamah, yaitu:

- a. apabila permohonan konstusionalitas Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 dipandang sebagai kabur atau tidak jelas dengan akibat permohonan tidak dapat diterima, maka masih terbuka bagi pihak-pihak yang ingin memohon pengujian norma-norma yang secara eksplisit tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;
- b. apabila Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 dinyatakan sebagai “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*) akan berimplikasi amar putusan menyatakan “permohonan ditolak”, sementara pernyataan tidak sesuai dengan spirit (implisit melekat pada) UUD 1945 hanya tercantum dalam pertimbangan hukum, sehingga tidak berpengaruh terhadap keberlakuan Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008, kecuali jika pembentuk undang-undang atau KPU menindaklanjuti pertimbangan hukum Mahkamah dengan membuat regulasi yang mengakomodasi pertimbangan hukum Mahkamah;
- c. apabila Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 dinyatakan sebagai “inkonstitusional bersyarat” (*conditionally unconstitutional*), akan berimplikasi bahwa amar putusan menyatakan “permohonan dikabulkan”, yang berarti seluruh ketentuan yang tercantum dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat (termasuk misalnya syarat-syarat warga negara Indonesia, takwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, sehat jasmani dan rohani, dan lain-lain).

[3.27] Menimbang bahwa dari uraian permohonan yang telah diutarakan di atas, maka dalam pokok permohonan *a quo*, para Pemohon telah mengajukan alternatif *petitum* bagi kemungkinan putusan Mahkamah yang dimohon, yaitu:

1. Menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4)**; dan menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya**;

2. Setidak-tidaknya menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik. Setidak-tidaknya menyatakan bahwa Pasal 12 dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.
3. Menyatakan bahwa Pasal 12 huruf (c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4)**, dan menyatakan bahwa Pasal 12 huruf (c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya**; atau
4. **Setidak-tidaknya** menyatakan bahwa Pasal 12 huruf (c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 22C ayat (1) dan Pasal 22E ayat (4) sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik. Setidak-tidaknya menyatakan bahwa Pasal 12 huruf (c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah **tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dengan segala akibat hukumnya sepanjang tidak mengandung** syarat harus berdomisili di provinsi yang bersangkutan dan bukan anggota dan/atau pengurus partai politik.

[3.28] Menimbang bahwa berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam paragraf [3.26] dan [3.27] di atas, maka Mahkamah berpendapat bahwa Pasal 12 huruf c dan Pasal 67 UU 10/2008 adalah “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*), yang berarti bahwa Pasal 12 huruf c dan Pasal 67 tersebut tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi.

#### 4. KONKLUSI

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan bahwa:

[4.1] Pemohon I dan Pemohon II memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, sedangkan Pemohon III dan Pemohon IV tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);

[4.2] Syarat “domisili di provinsi” untuk calon anggota DPD merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, sehingga seharusnya dimuat sebagai rumusan norma yang eksplisit dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;

[4.3] Syarat “bukan pengurus dan/atau anggota partai politik” untuk calon anggota DPD bukan merupakan norma konstitusi yang implisit melekat pada Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, sehingga tidak merupakan syarat untuk menjadi calon anggota DPD yang harus dicantumkan dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008;

[4.4] Pasal 12 dan Pasal 67 UU 10/2008 “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*), maka pasal-pasal *a quo* harus dibaca/ditafsirkan sepanjang memasukkan syarat domisili di provinsi yang diwakilinya bagi calon anggota DPD;

#### 5. AMAR PUTUSAN

Dengan mengingat Pasal 56 dan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316).

### **Mengadili:**

Mengabulkan permohonan Pemohon I (DPD) dan Pemohon II (Anggota DPD) untuk sebagian;

Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tetap konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;

Menyatakan Pasal 12 huruf c Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836) tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakili;

Menolak permohonan Pemohon I dan Pemohon II untuk selebihnya.

Menyatakan permohonan Pemohon III dan Pemohon IV tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*)

Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Jimly Asshiddiqie selaku Ketua merangkap Anggota, H. Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, H.M. Arsyad Sanusi, Soedarsono, H. Harjono, H.A.S. Natabaya, I Dewa Gede Palguna, dan Moh. Mahfud MD, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Rabu, 25 Juni 2008, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari ini, Selasa, 1 Juli 2008, oleh kami, Jimly Asshiddiqie selaku Ketua merangkap Anggota, H. Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, H.M. Arsyad Sanusi, H. Muhamad Alim, H. Harjono, H.A.S. Natabaya, I Dewa Gede Palguna,

dan Moh. Mahfud MD, masing-masing sebagai Anggota dengan didampingi oleh Cholidin Nasir sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh para Pemohon dan Kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili;

**KETUA,**

**ttd.**

**Jimly Asshiddiqie**

**ANGGOTA-ANGGOTA**

**ttd.**

**H. Abdul Mukthie Fadjar**

**ttd.**

**Maruarar Siahaan**

**ttd.**

**H.M. Arsyad Sanusi**

**ttd.**

**H. Muhamad Alim**

**ttd.**

**H. Harjono**

**ttd.**

**H.A.S. Natabaya**

**ttd.**

**I Dewa Gede Palguna**

**ttd.**

**Moh. Mahfud MD**

#### **6. PENDAPAT BERBEDA (*DISSENTING OPINIONS*)**

Terhadap putusan Mahkamah tersebut di atas, empat orang Hakim Konstitusi yaitu Hakim Konstitusi H.A.S. Natabaya, I Dewa Gede Palguna, Moh. Mahfud MD., dan H. Harjono mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinions*) yang selengkapnya sebagai berikut:

**[6.1] Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinions*) Hakim Konstitusi H.A.S. Natabaya, I Dewa Gede Palguna, dan Moh. Mahfud MD.**

Dalam setiap permohonan yang diajukan sebagai permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, dua hal pertama yang harus dipastikan oleh Mahkamah sebelum memeriksa pokok permohonan adalah:

1. apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan tersebut;
2. apakah pihak yang mengajukan permohonan mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon.

Permohonan *a quo* adalah permohonan pengujian undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (UU Pemilu) terhadap UUD 1945. Maka, terhadap persoalan pertama, sesuai dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *juncto* Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutusnya. Namun, terhadap persoalan yang kedua, yaitu apakah pihak-pihak dalam permohonan *a quo* mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak selaku Pemohon, kami berbeda pendapat dengan mayoritas Hakim Konstitusi.

Ketentuan undang-undang yang oleh Para Pemohon didalilkan telah merugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya adalah Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu. Kedua ketentuan tersebut masing-masing berbunyi sebagai berikut:

- Pasal 12:

*Persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2):*

- a. Warga Negara Indonesia yang telah berumur 21 (dua puluh satu) tahun atau lebih;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. cakap berbicara, membaca, dan menulis dalam bahasa Indonesia;
- e. berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- f. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945;
- g. tidak pernah dijatuhi hukuman pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih;

- h. sehat jasmani dan rohani;
  - i. terdaftar sebagai pemilih;
  - j. bersedia bekerja penuh waktu;
  - k. mengundurkan diri sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Republik Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara, yang dinyatakan dengan surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali;
  - l. bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, pejabat pembuat akta tanah (PPAT), dan tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai peraturan perundang-undangan;
  - m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, pengurus pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
  - n. mencalonkan diri hanya di 1 (satu) lembaga perwakilan;
  - o. mencalonkan diri hanya di 1 (satu) daerah pemilihan; dan
  - p. mendapat dukungan minimal dari pemilih dari daerah pemilihan yang bersangkutan.
- Pasal 67:
    - (1) Perseorangan yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dapat mendaftarkan diri sebagai bakal calon anggota DPD kepada KPU melalui KPU Provinsi.
    - (2) Kelengkapan administrasi bakal calon anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibuktikan dengan:
      - a. kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia;
      - b. bukti kelulusan berupa ijazah, STTB, syahadah, sertifikat, atau surat keterangan lain yang dilegalisasi oleh satuan pendidikan atau program pendidikan menengah;
      - c. surat keterangan catatan kepolisian tentang tidak tersangkut perkara pidana dari Kepolisian Negara Republik Indonesia setempat;
      - d. surat keterangan berbadan sehat jasmani dan rohani;
      - e. surat tanda bukti telah terdaftar sebagai pemilih;
      - f. surat pernyataan tentang kesediaan untuk bekerja penuh waktu yang ditandatangani di atas kertas bermetrai cukup;
      - g. surat pernyataan kesediaan untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat/pengacara, notaris, dan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD yang ditandatangani di atas kertas bermetrai cukup;
      - h. surat pengunduran diri yang tidak dapat ditarik kembali sebagai pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, atau Kepolisian Negara Republik Indonesia, pengurus pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, pengurus pada badan lain yang

*anggarannya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah; dan*

- i. surat pernyataan tentang kesediaan hanya mencalonkan diri untuk 1 (satu) lembaga perwakilan yang ditandatangani di atas kertas bermetrai cukup.*

Substansi yang diatur dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu adalah persyaratan bagi perseorangan untuk dapat mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai anggota DPD. Dengan demikian berarti berkenaan dengan hak konstitusional untuk menjadi calon (*right to be candidate*). Sehingga pertanyaan kemudian adalah: apakah Para Pemohon dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai akibat berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu di atas? Dalam kaitan ini, dengan berpegang pada konstruksi Pasal 51 ayat (1) UU MK, yang merupakan bagian dari hukum acara dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, kami berpendapat sebagai berikut:

- a) Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan bahwa yang dapat menjadi Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah pihak-pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang. Pihak-pihak dimaksud adalah (a) perorangan Warga Negara Indonesia, di dalamnya termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang; (c) badan hukum publik atau privat; dan (d) lembaga negara.
- b) Pemohon (1) mengkualifikasikan dirinya sebagai lembaga negara, *c.q.* DPD; Pemohon (2) mengkualifikasikan diri sebagai perorangan anggota DPD; Pemohon (3) mengkualifikasikan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia (yang memiliki perhatian yang besar terhadap pemilihan umum, parlemen Indonesia, dan penyaluran aspirasi daerah); Pemohon (4) mengkualifikasikan diri sebagai perorangan yang tinggal di provinsi tertentu. Pertanyaannya kemudian adalah **apakah** dalam kualifikasi demikian masing-masing dari Para Pemohon tersebut **dirugikan** hak konstitusionalnya oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu yang rumusannya telah diuraikan sebelumnya?
- c) Sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa ketentuan yang terdapat dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu tersebut adalah ketentuan yang mengatur persyaratan bagi setiap **orang** untuk dapat menjadi peserta Pemilu anggota

DPD. Dengan kata lain, kedua ketentuan tersebut adalah berkenaan dengan hak untuk dapat dicalonkan atau mencalonkan diri sebagai anggota DPD (*the right to be candidate*). Dengan demikian, jika berlakunya kedua ketentuan UU Pemilu dimaksud dianggap merugikan hak konstitusional suatu pihak maka pihak-pihak yang mungkin dirugikan untuk dicalonkan atau mencalonkan diri sebagai anggota DPD adalah **orang-perorangan**. Artinya, jika dihubungkan dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, pihak yang mungkin dirugikan oleh berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu tersebut adalah **perorangan**, tidak mungkin merugikan hak konstitusional kesatuan masyarakat hukum adat, badan hukum, atau lembaga negara. Sebab ketiga pihak yang disebut terakhir ini tidak mungkin mencalonkan diri sebagai anggota DPD.

- d) Berdasarkan penalaran pada huruf c) di atas, maka yang perlu dipertimbangkan oleh Mahkamah akan adanya kemungkinan kerugian hak konstitusional dari empat Pemohon dalam permohonan *a quo* adalah mereka yang mengkualifikasikan diri sebagai perorangan warga negara Indonesia, dalam hal ini Pemohon (2), Pemohon (3), dan Pemohon (4).
- e) Dengan memperhatikan secara saksama rumusan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu yang dimohonkan pengujian, tidak terdapat satu bagian pun yang dapat dikatakan menghalangi, menghambat, atau menghilangkan hak perorangan warga negara Indonesia, baik perorangan warga negara Indonesia yang berstatus anggota DPD [Pemohon (2)], perorangan warga negara Indonesia yang mempunyai perhatian besar terhadap pemilihan umum, parlemen Indonesia, dan penyaluran aspirasi daerah [Pemohon (3)], maupun perorangan warga negara Indonesia yang tinggal di beberapa provinsi tertentu [Pemohon (4)]. Tidak terdapatnya syarat “domisili di provinsi yang bersangkutan” dan syarat “bukan anggota dan/atau pengurus partai politik” dalam pengaturan syarat menjadi anggota DPD pada Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu tidaklah menghambat, menghalangi, atau menghilangkan *right to be candidate* Pemohon (2), Pemohon (3), dan Pemohon (4).
- f) Berdasarkan seluruh uraian di atas, kami berpendapat bahwa tidak terdapat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Para Pemohon sebagai akibat berlakunya Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, sehingga permohonan *a quo* seharusnya oleh Mahkamah dinyatakan **tidak dapat diterima** (*niet ontvankelijk verklaard*).

Di samping karena alasan-alasan yang disebutkan di atas, menurut kami, Permohonan *a quo* juga seharusnya dinyatakan tidak dapat diterima berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Pasal 51 ayat (3) huruf b UU MK mewajibkan Pemohon dalam permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 untuk menguraikan dengan jelas materi muatan dalam ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang dianggapnya bertentangan dengan UUD 1945. Pemenuhan terhadap ketentuan Pasal 51 ayat (3) huruf b tersebut menjadi wajib sebab, menurut Pasal 56 ayat (3) UU MK, jika Mahkamah mengabulkan permohonan maka Mahkamah harus menyatakan dengan tegas materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari suatu undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945. Sebagai akibat selanjutnya, menurut Pasal 57 ayat (1) UU MK, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan UUD 1945 itu harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Artinya, ketentuan yang (hendak) dinyatakan “bertentangan dengan UUD 1945” dan “tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat” itu harus ada secara konkret. Sementara dalam permohonan *a quo*, substansi permohonan Para Pemohon adalah menghendaki Mahkamah **menambahkan** ketentuan ke dalam pasal-pasal undang-undang, *in casu* Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, suatu hal yang tidak mungkin dilakukan oleh Mahkamah sebagai *negative legislator* karena hal demikian merupakan kewenangan pembentuk undang-undang selaku *positive legislature*. Sehingga, isu konstitusional permohonan *a quo* sesungguhnya merupakan isu *legislative review*, bukan *judicial review*. Jika permohonan Para Pemohon demikian dikabulkan, hal itu bukan hanya akan menjerumuskan Mahkamah untuk bertindak *ultra vires* tetapi juga sekaligus akan membuat preseden buruk dalam praktik ketatanegaraan pada masa-masa yang akan datang. Sebab, sebagaimana diketahui, putusan Mahkamah bersifat final dan mengikat (*final and binding*). Sehingga, sekali Mahkamah membenarkan dirinya menambahkan materi muatan tertentu ke dalam suatu ketentuan undang-undang, yang berarti Mahkamah telah mengingkari hakikat dirinya sebagai *negative legislator*, maka di masa yang akan datang Mahkamah tidak mempunyai alasan untuk menolak permohonan serupa, sehingga dengan demikian Mahkamah telah bermetamorfosis menjadi

*postive legislator*. Hal itu juga akan menghilangkan hakikat Mahkamah sebagai *a true court* dan berubah menjadi lembaga politik.

- 2) Penegasan ini bukanlah serta-merta berarti bahwa kami tidak sependapat substansi gagasan sebagaimana diinginkan Pemohon. Sebab, terlepas dari persoalan konstitusional atau tidak, ketiadaan kedua substansi yang diinginkan sebagai materi muatan persyaratan menjadi calon anggota DPD tersebut bisa jadi memang menguntungkan pelaku-pelaku politik tertentu yang mengambil manfaat dari ketiadaan kedua syarat tersebut, namun Mahkamah sebagai *true court* terikat oleh hukum acara. Sementara usul menambahkan suatu substansi tertentu ke dalam suatu norma undang-undang mestinya diajukan kepada pembentuk undang-undang dan Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang. Sebagaimana diketahui, Pasal 51 UU MK adalah bagian dari hukum acara yang tidak demikian saja dapat dikesampingkan oleh hakim, *in casu* Hakim Konstitusi. Sebab, fungsi hukum acara adalah untuk mempertahankan hukum materil, dalam hal ini UUD 1945. Itulah sebabnya, sebagai analog, dalam hukum acara pidana misalnya dikatakan oleh Jerome H. Scholmick, "*criminal procedure, by contrast, is intended to control authorities, not the criminals*". Itu pula alasan lahirnya ungkapan yang menyatakan bahwa jika Mahkamah begitu saja mengesampingkan ketentuan hukum acara yang harus ditaatinya, dengan tindakannya itu berarti Mahkamah telah "menyayat-nyayat dagingnya sendiri" (*het snijdt aan het eigen vlees*);
- 3) Seandainya pun anggapan Para Pemohon benar bahwa syarat "domisili di provinsi yang bersangkutan" dan syarat "bukan anggota dan/atau pengurus partai politik" seharusnya menjadi bagian dari Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, Mahkamah tetap tidak dapat menyatakan bahwa karena tidak dimasukkannya kedua syarat tersebut ke dalam Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu mengakibatkan Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu menjadi bertentangan dengan UUD 1945. Sebab, jika demikian halnya sama saja artinya Mahkamah menyatakan bahwa syarat sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf p dari Pasal 12 (yaitu syarat "warga negara Indonesia yang telah berumur 21 tahun atau lebih", "bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa" dan seterusnya) dan syarat sebagaimana disebutkan pada huruf a sampai dengan huruf i dari Pasal 67 (yaitu syarat "kartu tanda penduduk Warga Negara Indonesia", "surat keterangan berbadan sehat

jasmani dan rohani”, dan seterusnya) adalah inkonstitusional. Ini jelas suatu penalaran yang menyesatkan.

- 4) Seandainya pun anggapan Para Pemohon benar bahwa syarat “domisili di provinsi yang bersangkutan” dan syarat “bukan anggota dan/atau pengurus partai politik” seharusnya menjadi bagian dari Pasal 12 dan Pasal 67 UU Pemilu, maka hal maksimum yang dapat dilakukan oleh Mahkamah, tanpa melanggar hukum acara, adalah menyatakan ketentuan dalam kedua pasal UU Pemilu tersebut “konstitusional bersyarat” (*conditionally constitutional*). Namun, hal demikian pun tidak mungkin dilakukan oleh Mahkamah disebabkan oleh dua hal:
- *pertama*, untuk dapat menyatakan konstitusional bersyarat maka ketentuan yang hendak dinyatakan konstitusional bersyarat tersebut harus merupakan bagian dari ketentuan yang diuji, sementara dalam kasus *a quo* ketentuan tersebut tidak ada, sehingga permohonan menjadi kabur (*obscuur*). Dikatakan demikian sebab Pasal 56 ayat (3) UU MK menyatakan, “*Dalam hal permohonan dikabulkan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Mahkamah Konstitusi menyatakan dengan tegas materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*”. Sehingga tentu menjadi pertanyaan kemudian, bagian mana yang bertentangan dengan UUD 1945 itu (karena tidak termuat dalam ketentuan undang-undang yang diuji).
  - Berkait dengan ketentuan Pasal 56 ayat (3) UU MK di atas, Pasal 57 ayat (1) UU MK menyatakan, “*Putusan Mahkamah Konstitusi yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat*”. Maka, tentu timbul pertanyaan, materi muatan mana yang oleh Mahkamah akan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat itu sebab materi muatan demikian tidak ada atau tidak tercantum dalam ketentuan undang-undang dimohonkan pengujian.

## [6.2] Pendapat Berbeda (*Dissenting Opinion*) Hakim Konstitusi H. Harjono

Pemohon I, II, III, dan IV mendalihkan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang dirugikan oleh Pasal 12 *juncto* Pasal 67 UU 10/2008 adalah hak dan/atau kewenangan yang diberikan UUD 1945:

1. Pemohon I; Pasal 22D ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Dengan alasan: (a) anggota DPD dapat dimenangkan oleh calon dari provinsi lain yang tidak mengenal daerah tersebut, (b) anggota demikian diragukan kapabilitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, (c) anggota dari Parpol akan mengutamakan kepentingan atau *platform* Parpol daripada kepentingan daerah, (d) anggota DPD Parpol diragukan efektivitasnya dalam memperjuangkan aspirasi daerah. Hal demikian merugikan kewenangan konstitusional Pemohon I.
2. Pemohon II; Pasal 22C ayat (1) UUD 1945, Dengan alasan, pasal ini memberikan hak konstitusional kepada Pemohon II yang berdomisili di provinsi tertentu untuk dipilih menjadi anggota DPD dari provinsi yang bersangkutan. Dengan adanya Pasal 12 *juncto* Pasal 67 UU 10/2008, jelas merugikan Pemohon II yang berdomisili di daerah yang bersangkutan untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Pasal 22E ayat (4) UUD 1945, Dengan alasan hak Pemohon II diingkari, menimbulkan persaingan yang tidak adil antara Pemohon II yang hanya mendasarkan pada jaringan personal dengan anggota Parpol yang ditopang oleh organisasi. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 karena hak Pemohon atas kepastian hukum yang adil dan Pemilu yang adil dirugikan. Pasal 22C ayat (2) UUD 1945 karena bagaimana Pemilu dapat dikatakan adil apabila calon anggota DPD yang mewakili provinsi dapat berasal dari provinsi lain.
3. Pemohon III; Pasal 22E ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3) UUD 1945 karena Pemohon berkepentingan terhadap Pemilu yang demokratis serta peningkatan kualitas parlemen Indonesia.
4. Pemohon IV; Pasal 22C ayat (1), Pasal 22E ayat (1), Pasal 22E ayat (4), Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Adanya alasan karena, Pasal 12 *juncto* Pasal 67 UU 10/2008 akan tidak menjamin keberpihakan anggota DPD karena tidak adanya pemahaman dan pengenalan daerahnya secara memadai.

## Pendapat Hukum

Para Pemohon memenuhi syarat sebagai subjek hukum yang mempunyai hak dan/atau kewenangan konstitusional untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang sebagaimana ditetapkan oleh Pasal 51 UU MK.

Namun demikian apakah dengan adanya Pasal 12 dan 67 UU 10/2008 hak dan/atau kewenangan para Pemohon yang diberikan atau dijamin oleh UUD tersebut dirugikan. Hubungan antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan pasal-pasal UU 10/2008 haruslah merupakan hubungan “*causal verband*” dan pasal-pasal undang-undang yang dimohonkan adalah penyebab tunggal terhadap kerugian tersebut. Apabila penyebab tunggal ini ditiadakan maka kerugian tersebut tidak akan terjadi. Kerugian yang dialami para Pemohon haruslah kerugian yang disebabkan oleh pasal-pasal undang-undang yang dimohonkan, dan bukannya pasal-pasal tersebut sekadar dapat mempunyai pengaruh terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut. Sesuatu hal dikatakan dapat mempunyai pengaruh apabila hubungan antara sesuatu tersebut dengan yang dipengaruhi adalah yang hubungannya bersifat alternatif yang dapat:

- (a) mempunyai pengaruh positif saja;
- (b) mempunyai pengaruh negatif saja;
- (c) mempunyai pengaruh positif dan pengaruh negatif sekaligus.

Di samping itu, keadaan timbulnya hal-hal yang positif, negatif, atau keduanya pada objek yang dipengaruhi itu dapat saja terjadi tidak terbatas hanya karena sesuatu hal tertentu itu saja, hal tertentu yang lain pun dapat menimbulkan akibat yang sama.

Saya berpendapat bahwa kekhawatiran Pemohon I akan adanya hal-hal yang dikhawatirkan timbul pada DPD dalam hubungannya dengan pasal-pasal yang dimohonkan bukanlah hubungan *causal verband* karena adanya hal-hal yang dikhawatirkan tersebut dapat juga timbul tanpa adanya pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji. Di samping itu, keadaan yang lebih baik malahan dapat saja terjadi dengan adanya pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji. Hubungan yang ada antara pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dengan keadaan-keadaan yang didalilkan Pemohon I hanyalah dalam derajat “mungkin dapat mempengaruhi” saja. Apa yang dikhawatirkan Pemohon I berhubungan dengan kapabilitas, *performance* dari DPD yang dikhawatirkan akan dipengaruhi oleh

pasal-pasal yang dimohonkan. Menurunnya kapabilitas dan *performance* DPD tidak mempunyai hubungan langsung dengan pasal-pasal yang dimohonkan, tetapi menyangkut kualitas dari calon anggota DPD yang kualitas tersebut pada dasarnya dimiliki oleh perorangan calon, dan tidak dapat disebabkan hanya semata-mata asal calon saja. Sehingga kekhawatiran Pemohon I yang mungkin juga menjadi kekhawatiran Pemohon yang lain bahwa pasal-pasal yang dimohonkan akan menurunkan kualitas atau *performance* DPD dengan adanya pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji hubungannya sebatas “mungkin dapat mempengaruhi” yang kesempatan statistiknya (*chance*) sama dengan “tidak mempunyai pengaruh” dan bukan hubungan *causal verband*.

Dalam dalil-dalilnya Pemohon juga menyatakan bahwa pasal-pasal yang dimohon untuk diuji akan merugikan kepentingan daerah, namun Pemohon tidak secara jelas menguraikan apa yang dimaksud dengan kepentingan daerah tersebut dan bagaimana hubungan Pemohon dengan kepentingan daerah yang dimaksudkan. Dengan dapat dipastikannya kepentingan daerah mana yang dimaksud Pemohon serta hubungan antara kepentingan daerah tersebut dengan Pemohon maka akan dapat dilihat kerugian yang ditimbulkan oleh pasal-pasal yang dimohonkan terhadap kepentingan daerah tersebut. Pada dasarnya, apabila disebut adanya kepentingan daerah maka terhadap kepentingan daerah yang dimaksud haruslah dapat dibedakan dengan kepentingan nasional. Apakah kepentingan daerah yang dimaksudkan oleh Pemohon sebagai kepentingan dari pemerintahan daerah. Kepentingan daerah pada pengertian pertama tentunya akan berbeda dengan kepentingan daerah pada pengertian yang kedua. Di samping itu, berkaitan dengan kepentingan daerah yang akan diperjuangkan oleh Pemohon apakah memang di dalam sistem perwakilan yang dianut dalam UUD 1945 membagi secara tegas mana-mana kepentingan daerah yang diserahkan sepenuhnya kepada terutama Pemohon I dan Pemohon II sehingga kalau terdapat gangguan terhadap kepentingan daerah tersebut Pemohon I dan II lah yang harus memperjuangkan. UUD 1945 menampung aspirasi rakyat dalam sistem perwakilan dengan melembagakannya ke dalam DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten dan kota. DPRD provinsi dan kota merupakan lembaga perwakilan pemerintahan daerah yang berkaitan dengan urusan otonomi yang diberikan kepada daerah yang bersangkutan. Sementara itu, dengan dilakukannya pemilihan kepada daerah secara langsung, maka kedudukan kepada daerah dengan pemilihnya adalah

hubungan antara pemberi kepercayaan dengan orang yang dipercaya. Dalam hubungan ini sebenarnya dalam diri kepala daerah juga ada nilai wakil dari yang mereka yang memilihnya. Wakil dalam artian antara mereka yang mempercayakan dan yang dipercaya tidak hanya terepresentasikan dalam wadah yang nama lembaganya menggunakan kata wakil sebagaimana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tetapi kepala daerah pun sebenarnya juga wakil dari yang memilihnya.

Aspirasi daerah yang direpresentasikan dalam kepentingan daerah dalam sistem perwakilan kita disalurkan melalui DPRD provinsi, DPRD kabupaten dan kota, serta kepala daerah. Dengan demikian, DPD dan anggotanya bukanlah satu-satunya wadah untuk merepresentasikan kepentingan daerah. Parpol yang wakilnya akan mengisi keanggotaan DPR juga menjadi representasi wakil daerah. Sistem UUD 1945 tidak membagi kanalisasi penyaluran aspirasi tertentu dilakukan oleh lembaga perwakilan tertentu, hal demikian berbeda dengan Amerika Serikat yang jelas membagi kewenangan antara Senat dan *House of Representative*. Kewenangan Senat sebagai wakil negara bagian yang berdaulat tercerminkan dengan adanya kewenangan tertentu yang dimilikinya, yaitu pada saat pembuatan perjanjian internasional yang mana supaya perjanjian tersebut sah berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat harus mendapatkan persetujuan dari Senat dan bukan Kongres atau *House of Representative*. Hal demikian disyaratkan karena Senat-lah wakil negara bagian, dan pembuatan perjanjian internasional berkaitan dengan kedaulatan negara sehingga Senat yang mempunyai hak, bukan Kongres atau *House of Representative*.

Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya terdiri atas wakil Parpol tidak diposisikan sebagai mewakili pemerintah pusat tetapi mewakili pemerintahan nasional. Posisi DPR mewakili pemerintahan nasional ini tidak dihadapkan *vis a vis* dengan pemerintahan daerah. Partai politik tetap perlu basis di daerah bahkan eksistensi Parpol ditentukan di daerah, partai politik tidak terpisah dengan daerah. Parpol untuk dapat mengikuti pemilihan umum disyaratkan mempunyai pengurus di daerah dan anggota-anggota di daerah sehingga Parpol tidak terlepas dari daerah. Anggota DPR berasal dari daerah pemilihan yang basisnya adalah provinsi, sehingga kalau sebuah Parpol berkeinginan mendapatkan wakil dari daerah pemilihan tertentu mereka harus mendapatkan pemilih yang cukup dan untuk mendapatkan pemilih yang cukup tersebut harus bicara dengan orang daerah dan memperjuangkan aspirasinya.

Keberadaan DPD di mana wewenangnya berkaitan dengan daerah tidaklah dimaksudkan untuk mendikotomikan urusan daerah menjadi urusan DPD, sedangkan DPR dijauhkan dari urusan daerah, apalagi keduanya dihadapkan secara *vis a vis* dalam soal kepentingan daerah. Kewenangan DPD dalam urusan yang berhubungan dengan daerah pada intinya untuk memperluas partisipasi, transparansi yang merupakan basis sistem demokrasi perwakilan dengan menambahkan peran DPD secara konstitusional dan tidak untuk mendikotomikan apalagi menghadap-hadapkan dengan DPR.

Dari uraian tersebut di atas maka terhadap dalil para Pemohon yang berhubungan dengan pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji dalam perkara *a quo* dapat disimpulkan; (a) Pasal-pasal *a quo* tidak mempunyai hubungan yang bersifat *causal verband* terhadap hal-hal yang dikhawatirkan terjadi tetapi hanya mempunyai hubungan dalam derajat kemungkinan dapat menimbulkan pengaruh yang negatif sebagaimana dikhawatirkan para Pemohon, yang mungkin juga pengaruh tersebut dapat positif; (b) para Pemohon tidak dapat membatasi secara pasti apa yang dimaksudkan dengan kepentingan daerah yang menjadi hak/atau kewenangan para Pemohon sehingga karenanya tidak dapat juga ditetapkan kerugian kepentingan daerah apa yang akan diderita oleh para Pemohon.

Di samping dalil tentang kepentingan daerah yang telah di bahas di atas, para Pemohon juga mendalilkan bahwa pasal-pasal yang dimohonkan akan merugikan hak konstitusional perorangan yaitu hak untuk bersaing dalam pemilihan umum yang adil dan akan terjadi ketidakadilan jika ada calon dipilih dari luar provinsi, serta bertentangan dengan Pasal 28I ayat (3) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Hal yang penting dari rumusan tersebut adalah bahwa perseorangan dan bukan Parpol yang akan mengajukan calon anggota DPD. Oleh karena itu, sepanjang yang mendaftarkan tersebut adalah perseorangan maka tidak ada ketentuan UUD 1945 yang dilanggar. Dengan terbukanya anggota Parpol untuk ikut serta dalam Pemilu anggota DPD karena adanya pasal-pasal yang dimohonkan untuk diuji maka secara asumptif akan lebih banyak calon yang akan bersaing dalam Pemilu tersebut. Di antara para Pemohon dengan semakin bertambahnya calon yang ikut dalam Pemilu, yang terkena dampak langsung adalah Pemohon II apabila yang bersangkutan masih

berkeinginan untuk melanjutkan status keanggotaannya. Sedangkan Pemohon I sebagai lembaga tidak terpengaruhi hak dan/atau kewenangannya. Pemohon III dan IV tidak menjelaskan posisinya apakah berkeinginan untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Sepanjang Pemohon III dan IV mendasarkan dalil permohonannya kepada kepentingan daerah, haruslah dijelaskan apa yang dimaksud dengan kepentingan daerah.

Dampak yang akan dialami oleh Pemohon II tersebut tidak menyangkut konstitusionalitas dari pasal-pasal yang dimohonkan karena bertambahnya calon tidak menghilangkan hak konstitusionalitas Pemohon II untuk mencalonkan diri, tetapi justru menambah kualitas demokrasi dengan bertambahnya calon yang dapat menjadi alternatif bagi pemilih.

Keterikatan calon dengan domisili di provinsi yang bersangkutan tidaklah dapat digunakan ukuran untuk menentukan komitmen seseorang dengan provinsi yang diwakilinya. Dapat saja terjadi orang-orang yang bertempat tinggal di luar daerah justru mempunyai kepedulian yang besar kepada daerahnya. Organisasi-organisasi kedaerahan yang berada di ibukota biasanya justru dimotori oleh orang-orang daerah yang sangat peduli daerahnya tetapi mereka bertempat tinggal di ibukota. Apabila kemudian pemilih mempercayai untuk mewakilinya yang dibuktikan dengan terpilihnya mereka dalam suatu Pemilu hal demikian tentunya dikembalikan kepada pemilih itu sendiri sebagai pemilik suara. Demokrasi tidak hanya beraspek administratif tetapi juga menghargai hak pemilih dan mempertimbangkan aspek akseptabilitas dari calon.

Dengan mempertimbangkan hal-hal yang diuraikan di atas, seharusnya Mahkamah menolak permohonan para Pemohon.

**PANITERA PENGGANTI,**

**ttd.**

**Cholidin Nasir**