



SALINAN

PUTUSAN
Nomor 34/PUU-XV/2017

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



1. Nama : **Muhammad Makmun Ibnu Fuad, S.E,**
Tempat/Tanggal Lahir : Jakarta Timur, 17 Agustus 1985
Pekerjaan/Jabatan : Kepala Daerah Kabupaten Bangkalan
Alamat : Letnan Abdullah Nomor 1 Bangkalan

Sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Fadhilah Budiono**
Tempat/Tanggal Lahir : Banyuwangi, 16 September 1947
Pekerjaan/Jabatan : Wakil Kepala Daerah Kabupaten Sampang (PLH Bupati)
Alamat : Jalan Trunojoyo Nomor 1 Sampang

Sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Drs. H. Achmad Syafii, M.Si.**
Tempat/Tanggal Lahir : Pamekasan, 11 September 1964
Pekerjaan/Jabatan : Kepala Daerah Kabupaten Pamekasan
Alamat : Jalan Pamong Praja Nomor 1 Pamekasan

Sebagai ----- **Pemohon III;**

4. Nama : **Dr. KH. A. Busyro Karim, M.Si.**
Tempat/Tanggal Lahir : Sumenep, 1 Mei 1961
Pekerjaan/Jabatan : Kepala Daerah Kabupaten Sumenep
Alamat : Jalan Dr. Cipto Nomor 33 Sumenep

Sebagai ----- **Pemohon IV;**

5. Nama : **Imron Rosyadi, S.E.M.Si.**
Tempat/Tanggal Lahir : Pasuruan, 6 September 1976
Pekerjaan/Jabatan : Ketua DPRD Kabupaten Bangkalan
Alamat : Graha Mentari Blok C1/11 Bangkalan
Sebagai ----- **Pemohon V;**

6. Nama : **KH. Imam Ubaidillah, S.Pd.**
Tempat/Tanggal Lahir : Sampang, 27 Mei 1971
Pekerjaan/Jabatan : Ketua DPRD Kabupaten Sampang
Alamat : Kembang Jeruk Banyuates, Sampang
Sebagai ----- **Pemohon VI;**

7. Nama : **Halili**
Tempat/Tanggal Lahir : Pamekasan, 18 September 1967
Pekerjaan/Jabatan : Ketua DPRD Kabupaten Pamekasan
Alamat : Dsn.Tengrancak–Plakpak, Pamekasan
Sebagai ----- **Pemohon VII;**

8. Nama : **H. Herman Dali Kusuma, M.H.**
Tempat/Tanggal Lahir : Sumenep, 10 April 1967
Pekerjaan/Jabatan : Ketua DPRD Kabupaten Sumenep
Alamat : Jalan Arya Wiraraja Sumenep
Sebagai ----- **Pemohon VIII;**

9. Nama : **KH. Ali Karrar Shinhaji**
Tempat/Tanggal Lahir : Pamekasan, 10 Juli 1956
Pekerjaan/Jabatan : Ketua Aliansi Ulama Madura (AUMA)
Alamat : Desa Lenteng, Propo, Pamekasan
Sebagai ----- **Pemohon IX;**

10. Nama : **KH. M. Nurudin A Rachman, S.H.**
Tempat/Tanggal Lahir : Bangkalan, 1 Mei 1957
Pekerjaan/Jabatan : Sekjen Badan Silaturahmi Ulama dan
Pesantren Madura (BASSRA)
Alamat : Jalan Raya Perumnas, Tonjung Nomor
1 Kecamatan Burneh, Bangkalan

Sebagai ----- **Pemohon X;**

11. Nama : **H. Achmad Zaini**
 Tempat/Tanggal Lahir : Bangkalan, 30 Juni 1951
 Pekerjaan/Jabatan : Ketua Umum Panitia Nasional
 Persiapan Pembentukan Provinsi
 Madura
 Alamat : Jalan Lebak Indah Utara Nomor 41
 Surabaya

Sebagai ----- **Pemohon XI;**

Dalam hal ini, berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 29 Juni 2016, Surat Kuasa Khusus bertanggal 17 Januari 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 5 Februari 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 9 Februari 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 4 Maret 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 5 Maret 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 6 Maret 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 7 Maret 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 5 April 2017, Surat Kuasa Khusus bertanggal 6 April 2017, dan memberi kuasa kepada **Dr. Deni Setya Bagus Yuherawan, S.H. M.S., Mukhlis, S.H. M.H., Agung Ali Fahmi, S.H. M.H., Fauzin, S.H. LL.M., Prof. Dr. Nunuk Nuswardani, S.H., M.H., dan Dr. Safi', SH. M.H.**, kesemuanya adalah Dosen dan Konsultan Hukum Pada Unit Pelayanan dan Konsultasi Hukum (UPKH) Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura, dengan memilih domisili hukum di Jalan Raya Telang PO BOX 02 Kamal, Bangkalan, Jawa Timur bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa.

Selanjutnya disebut sebagai ----- **Para Pemohon;**

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

2. DUDUK PERKARA

- [2.1] Menimbang bahwa para Pemohon di dalam permohonannya bertanggal 9 Juni 2017 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 9 Juni 2017 berdasarkan Akta

Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 66/PAN.MK/2017 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 11 Juli 2017 dengan Nomor 34/PUU-XV/2017, yang telah diperbaiki melalui permohonan bertanggal 25 Juli 2017 dan diterima di Kepaniteraan pada tanggal 27 Juli 2017, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. PERSYARATAN FORMIL PENGAJUAN PERMOHONAN

A. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Perubahan UUD 1945 telah menciptakan sebuah lembaga baru yang berfungsi untuk mengawal konstitusi, yaitu Mahkamah Konstitusi, selanjutnya disebut “**MK**”, sebagaimana tertuang dalam Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 24C UUD 1945, yang diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5266), selanjutnya disebut “**UU MK**”.
2. Bahwa salah satu kewenangan yang dimiliki oleh MK adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”

3. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK 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,”

Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5076), selanjutnya disebut “**UU KK**” 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.”

4. Bahwa mengacu kepada ketentuan tersebut di atas, MK **berwenang** untuk melakukan **pengujian konstitusionalitas suatu undang-undang** terhadap UUD 1945.
5. Dalam hal ini, para Pemohon memohon agar MK melakukan pengujian terhadap Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

Pasal 34 ayat (2) Huruf d: *“Persyaratan dasar kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:*

- a. luas wilayah minimal;*
- b. jumlah penduduk minimal;*
- c. batas wilayah;*
- d. cakupan wilayah; dan*
- e. batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan.*

Pasal 35 ayat (4) huruf a :

“Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi: a. Paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi;...”

B. KEDUDUKAN HUKUM (LEGAL STANDING) PARA PEMOHON

4. Dimilikinya kedudukan hukum (*legal standing*) merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh setiap pemohon untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 kepada MK sebagaimana diatur di dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK berbunyi, *“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau Hak 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.”*

Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK:

“Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.”

5. Berdasarkan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK tersebut, terdapat dua syarat yang harus dipenuhi untuk menguji apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam perkara pengujian undang-undang, yaitu (i) terpenuhinya kualifikasi untuk bertindak sebagai pemohon, dan (ii) adanya hak dan/atau hak konstitusional dari para Pemohon yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang.
6. Bahwa oleh karena itu, para Pemohon menguraikan kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon dalam mengajukan permohonan dalam perkara *a quo*, sebagai berikut:

Pertama, Bahwa kualifikasi para Pemohon I sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan dalam badan hukum publik. Sedangkan kualifikasi para Pemohon II adalah perseorangan warga negara Indonesia yang sedang dipercaya oleh masyarakat untuk menduduki jabatan sebagai ketua Aliansi Ulama Madura (AUMA), Sekjen Badan Silaturahmi Ulama dan Pesantren Madura (Bassra), dan menduduki jabatan sebagai ketua Ketua Umum Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura.

Kedua, Kerugian Konstitusional para Pemohon. Mengenai parameter kerugian konstitusional, MK telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang harus memenuhi 5 (lima) syarat sebagaimana Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon tersebut dianggap oleh para Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan

akan terjadi kerugian;

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

7. Bahwa para Pemohon mempunyai hak konstitusional yang diberikan oleh UUD 1945, sebagai berikut:

- a. Hak untuk memajukan diri dalam melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, memperjuangkan hak secara kolektif berdasarkan atas asas kekeluargaan, hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja berdasarkan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan (3) UUD 1945 yang berbunyi:

- Pasal 28C ayat (2) UUD 1945: *(2) Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.*

(Para Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan-jabatan sebagaimana telah disebutkan di atas, jelas memiliki hak konstitusional ini, termasuk dalam mengusulkan Madura menjadi satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk provinsi, akan tetapi dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda, hak konstitusional ini tidak dapat dilakukan, mengingat Pulau Madura saat ini hanya terdiri dari 4 (empat) kabupaten);

- Pasal 28D ayat (1) UUD 1945: *(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*

(Para Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan-jabatan sebagaimana telah disebutkan di atas, jelas memiliki hak konstitusional ini, termasuk hak mendapat perlindungan dan perlakuan yang sama dalam mengusulkan pembentukan Provinsi Madura, akan tetapi dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda, hak

konstitusional ini tidak dapat dilakukan, mengingat Pulau Madura saat ini hanya terdiri dari 4 (empat) kabupaten), padahal dari segi luas wilayah, jumlah penduduk, dan bahkan dari sisi potensi ekonomi, SDA, dan SDM, lebih unggul dari provinsi-provinsi baru yang ada di Indonesia, diantaranya Provinsi Sulawesi Barat; Provinsi Gorontalo; dan Provinsi Kalimantan Utara);

- Pasal 28H ayat (2) UUD 1945: *(2) Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.*

(Para Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan-jabatan sebagaimana telah disebutkan di atas, jelas memiliki hak konstitusional ini, yaitu hak mendapat kemudahan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, termasuk dalam mengusulkan pembentukan Provinsi Madura, akan tetapi dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Penda, hak konstitusional ini tidak dapat dilakukan, mengingat Pulau Madura saat ini hanya terdiri dari 4 (empat) kabupaten), padahal Madura dari segi geografis kepulauan dan sosial budaya masyarakat merupakan entitas tersendiri yang berbeda dan terpisah dari Jawa Timur, sehingga sudah seharusnya secara hukum untuk diberi kemudahan dan perlakuan khusus dalam pengusulan dan pembentukan pemerintahan provinsi tersendiri, yaitu Provinsi Madura);

- Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945: *“(2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”*

[Dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a jelas para Pemohon mendapatkan perlakuan diskriminatif dalam mengusulkan Madura menjadi satuan pemerintahan tersendiri dalam bentuk provinsi, seharusnya hak konstitusional tersebut mendapat perlindungan hukum dari negara, padahal sebelum berlakunya ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, dengan 3 (tiga) kabupaten/kota saja sudah dapat

mengusulkan untuk dijadikan provinsi tersendiri];

- (3) Identitas *budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.*

(Madura sebagai entitas sendiri, memiliki budaya dan tradisi serta adat istiadat tersendiri yang berbeda dengan daerah-daerah lain di Jawa Timur pada umumnya, sehingga untuk dapat lebih menjamin perlindungan terhadap budaya, tradisi dan adat istiadat tersebut, para Pemohon bermaksud untuk mengusulkan Madura menjadi satuan pemerintahan tersendiri yang terpisah dari Jawa Timur yaitu dengan membentuk Provinsi Madura, akan tetapi gagasan ini terkendala oleh ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda);

Dari uraian tersebut di atas, sangat jelas dan terang benderang bahwa hak konstitusional para Pemohon telah dirugikan sebagai akibat dengan adanya ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda tersebut.

8. Bahwa selain hal tersebut di atas, Pemohon 1 s.d. Pemohon 4 yang sedang menjabat sebagai kepala pemerintah daerah yang dipilih langsung oleh rakyat, dengan demikian merepresentasikan kehendak rakyat, secara konstitusional telah dirugikan pemenuhan hak konstitusionalnya untuk menjunjung tinggi dan menaati hukum yang dpositifkan di dalam Undang-Undang *a quo*, oleh karena:

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Lembaran Negara Tahun 2015 Nomor 23), bahwa pemilihan bupati di Madura mengikuti ketentuan dipilih secara demokratis dengan menggunakan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, agar terpilih bupati yang memiliki kompetensi, integritas dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas dalam melaksanakan otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat;
- 2) Bahwa apabila Madura terbentuk menjadi satuan pemerintahan tersendiri berupa Provinsi Madura, maka gubernur yang mempunyai visi dan misi keMaduraan lebih mudah melakukan koordinasi,

pembinaan dan pengawasan antara pemerintah Madura dengan pemerintah pusat berdasarkan Pasal 91 ayat (1) UU Pemda yang menyatakan *“Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintah yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintahan Pusat.”*

- 3) Bahwa menurut Paragraf 3 UU Pemda, kepala daerah mempunyai tugas, wewenang, kewajiban, dan hak kepala daerah dan wakil kepala daerah akan dapat dilaksanakan lebih baik jika berada dibawah koordinasi dan pembinaan pemerintahan Provinsi yang visi, misi dan programnya selaras dengan kebutuhan dan kekhasan masyarakat Madura.
9. Bahwa Pemohon 5 s.d. Pemohon 8 yang sedang menjabat Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan, dan Sumenep untuk menjunjung tinggi dan menaati hukum yang dpositifkan di dalam Undang-Undang *a quo*, oleh karena: Menurut Pasal 149 ayat (2) UU Pemda merupakan lembaga yang merepresentasikan rakyat di daerah kabupaten. Dalam melaksanakan fungsinya, menjaring aspirasi dari seluruh rakyat yang menginginkan untuk berdiri sebagai Provinsi Madura.
10. Bahwa para Pemohon telah melakukan langkah-langkah terkait persiapan pembentukan Provinsi Madura, yang secara lengkap akan dilampirkan dalam bukti-bukti para Pemohon. Akan tetapi langkah-langkah tersebut tidak dapat dilanjutkan karena terkendala oleh ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda yang mengharuskan minimal terdiri dari lima wilayah kabupaten/kota untuk mengusulkan pembentukan provinsi sendiri;
11. Bahwa hak konstitusional para Pemohon tersebut nyata-nyata telah dirugikan dengan berlakunya UU Pemda. Kerugian tersebut bersifat spesifik dan potensial yang berdasarkan penalaran yang wajar dipastikan akan terjadi, serta mempunyai hubungan kausal dengan berlakunya Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Oleh karena itu, dengan dikabulkannya permohonan ini oleh Mahkamah

Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* dan sebagai *the sole interpreter of the constitution* maka kerugian hak konstitusional para Pemohon tidak akan terjadi lagi.

12. Bahwa dengan demikian, **para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai Pemohon pengujian undang-undang dalam perkara *a quo* karena telah memenuhi ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya dan 5 (lima) syarat kerugian hak konstitusional** sebagaimana pendapat Mahkamah selama ini yang telah menjadi yurisprudensi dan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005;

II. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN PENGUJIAN UU PEMDA

A. PASAL 34 Ayat (2) Huruf d dan Pasal 35 Ayat (4) Huruf a UU Pemda BERTENTANGAN DENGAN Pasal 18 Ayat (1), Pasal 18A Ayat (1), Pasal 18B Ayat (1), Pasal 28C Ayat (2), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28H Ayat (2) dan Pasal 28I Ayat (2) dan Ayat (3) UUD 1945

13. Bahwa Madura secara geografis merupakan kepulauan tersendiri yang terpisah dari Jawa Timur (walaupun secara administratif saat ini merupakan bagian dari Provinsi Jawa Timur), dari segi bahasa, sosial budaya, dan kesejarahan merupakan entitas tersendiri yang berbeda dan terpisah dari Provinsi Jawa Timur;
14. Bahwa sesungguhnya inisiatif untuk menjadikan Madura sebagai Provinsi tersendiri sudah dilakukan sejak lama, sekitar dimulai pada tahun 2001 yang diawali dengan Seminar Nasional di Universitas Bangkalan (saat ini Universitas Trunojoyo Madura), dimana Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang berlaku pada saat itu adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999;
15. Bahwa secara hukum, Madura sudah memenuhi segala persyaratan untuk dijadikan satuan pemerintahan tersendiri dalam bentuk Provinsi Madura, baik dari segi persyaratan dasar/kapasitas daerah maupun persyaratan administratif sebagaimana diatur dalam UU Pemda, sebagaimana hasil kajian secara menyeluruh yang telah dilakukan oleh Universitas Trunojoyo Madura (hasil kajian dapat dilihat pada bukti terlampir) dan dukungan dari empat Bupati dan Ketua DPRD se Madura, serta persetujuan dari Gubernur dan DPRD Jawa Timur, kecuali hanya cakupan wilayah

sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a, yang mengharuskan terdiri dari minimal 5 (lima) kabupaten/kota, sedangkan Madura saat ini terdiri dari 4 (empat) kabupaten;

16. Bahwa Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda berbunyi sebagai berikut:

Pasal 34 ayat (2) huruf d: *“persyaratan dasar kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:*

- a. luas wilayah minimal;*
- b. jumlah penduduk minimal;*
- c. batas wilayah;*
- d. cakupan wilayah; dan*
- e. batas usia minimal Daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan.*

Pasal 35 ayat (4) huruf a:

“Cakupan Wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi: a. Paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi;...”

Jika dicermati, dalam penjelasan dari pasal tersebut atau dari konsideran menimbang maupun penjelasan umum, tidak ada penjelasan kenapa pembentuk Undang-Undang harus memasukkan ketentuan tersebut dan kenapa harus terdiri dari paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota? Kenapa kok tidak 1, 3, 4, 5 atau 7? Apa dasar filosofis dan teoritisnya sehingga menggunakan paling sedikit terdiri dari 5 (lima) kabupaten/kota? Sama sekali tidak ditemukan argumen filosofis maupun teoritis yang memadai, dibalik munculnya ketentuan tersebut.

Menurut hemat para Pemohon, semestinya persyaratan tersebut sudah cukup memadai dengan ketentuan yang terdapat pada ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a, b, c, dan e. Dari ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a, b, c, dan e tersebut sudah cukup untuk membedakan satuan pemerintahan dalam bentuk daerah kabupaten/kota dengan satuan pemerintahan dalam bentuk provinsi. Dan sesungguhnya urgensi dari keberadaan suatu pemerintahan tersendiri (provinsi) itu bukanlah untuk mengatur seberapa banyak jumlah wilayah kabupaten/kota yang berada

dibawah lingkup kekuasaannya, melainkan urgensinya ditentukan oleh seberapa luas wilayah geografis dan seluruh potensi alam yang akan dikelolanya serta seberapa banyak jumlah penduduk yang menjadi tanggungjawabnya;

17. Bahwa ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945, dengan alasan-alasan sebagaimana akan diuraikan dibawah;

18. Bahwa Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 secara jelas menentukan 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.”* Jadi jelas dalam ketentuan ini sama sekali tidak diatur tentang persyaratan minimal terdiri dari 5 (lima) kabupaten/kota untuk dapat membentuk provinsi. Jika karena tidak diaturnya dalam ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini dikategorikan sebagai kewenangan bebas pembentuk undang-undang (*open legal policy*) dalam menentukan persyaratan, alasan tersebut tidak sepenuhnya benar. Karena dalam menentukan persyaratan yang akan diatur dalam undang-undang harus jelas dasar filosofis, teoritis, dan yuridisnya dalam rangka untuk meneguhkan dan memperkuat norma-norma yang diatur dalam konstitusi, bukan justru menghambat pelaksanaan norma-norma konstitusi sebagaimana dalam perkara *a quo*. Karena sebagaimana telah diuraikan pada angka 16 di atas, sesungguhnya dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a, b, c, dan e UU Pemda, sudah cukup sebagai syarat dasar kewilayahan dalam pembentukan provinsi, tanpa harus menyertakan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a. Justru dengan adanya ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a tersebut, UU Pemda menjadi bertentangan dengan konstitusi (inkonstitusional);

19. Bahwa Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 mengatur sebagai berikut: *“Hubungan wewenang antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota, atau antara provinsi dan kabupaten/kota,*

diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Bahwa jelas dalam pasal ini menegaskan bahwa pembentukan daerah dan hubungan daerah dengan pemerintah pusat tidak didasarkan pada kuantitas jumlah wilayah, tetapi lebih ditekankan kepada penghormatan atas kekhususan dan keragaman yang dimiliki oleh daerah. Dan Madura sebagai suatu entitas tersendiri yang berbeda dan terpisah dari Provinsi Jawa Timur (walaupun secara administratif saat ini masih termasuk bagian dari Provinsi Jawa Timur), memiliki kekhususan dan keistimewaan yang berbeda dengan Jawa Timur, dari segi geografis Madura merupakan pulau tersendiri yaitu pulau Madura bukan Jawa, dari segi suku dan bahasa merupakan suku Madura bukan Jawa dan berbahasa Madura bukan Jawa, dari segi sosial budaya Madura memiliki kekhasan budaya sendiri yang berbeda dengan Jawa, dari segi potensi ekonomi Madura memiliki potensi-potensi ekonomi sendiri yang berbeda dengan Jawa Timur, dan dari segi kesejarahan Madura memiliki sejarah tersendiri yang berbeda dengan Jawa Timur. Bahkan Madura dalam sejarahnya pernah menjadi provinsi sendiri pada masa kerajaan Pajang (dibawah kekuasaan penjajahan Belanda), dan bahkan Madura pernah menjadi negara bagian pada masa berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS). Dalam ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS secara tegas dinyatakan sebagai berikut “Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama:

- a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status *quo* seperti tersebut dalam persetujuan Renville tanggal 17 Januari 1948;
Negara Indonesia Timur;
Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta;
Negara Jawa Timur;
Negara Madura;
Negara Sumatera Timur, dengan pengertian, bahwa *status quo* Asahan Selatan dan Labuhan Batu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku;
Negara Sumatera Selatan.
- b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah; Bangka; Belitung; Riau; Kalimantan Barat (daerah istimewa); Dayak Besar;

Daerah Banjar; Kalimantan Tenggara; dan Kalimantan Timur.

a dan b ialah daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentukan nasib sendiri bersatu dalam ikatan Federasi Republik Indonesia Serikat, berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini dan lagi.

c. Daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.

Bahwa dari negara-negara bagian dalam RIS sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Konstitusi RIS di atas hanya Negara Madura yang sampai saat ini belum menjadi satuan pemerintahan sendiri (provinsi). Bahkan beberapa satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri yang status kewilayahannya di bawah negara bagian sudah menjadi satuan pemerintahan sendiri (provinsi), dan bahkan ada yang sudah dimekarkan menjadi provinsi. Jadi jelas ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945;

20. Bahwa ketentuan Pasal 18B ayat (1) berisi sebagai berikut: *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*.

Jadi jelas dalam ketentuan Pasal ini yang harus diperhatikan oleh pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) dalam membentuk satuan pemerintahan baik ditingkat Provinsi maupun kabupaten/kota adalah kekhususan dan keistimewaan dari daerah tersebut, dan Madura memiliki kekhususan dan keistimewaan tersebut sebagaimana telah diuraikan di atas, dan akan diuraikan lebih detail dalam dalil-dalil berikutnya, sehingga dengan demikian ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945.

21. Bahwa adapun konsep penghormatan atas kekhususan dan keragaman daerah pernah disampaikan oleh Soepomo, pada tanggal 31 Mei 1945 dalam rapat Badan Penyelidikan untuk Persiapan Indonesia Merdeka. Soepomo menjelaskan:

*Maka dalam negara Indonesia jang berdasar pengartian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, **segala daerah jang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri-sendiri, sebagai bagian organik dari negara seluruhnja.** Soal pemerintahan apakah jang akan diurus oleh pemerintah pusat dan soal*

apakah jang akan diserahkan kepada pemerintah daerah, baik daerah besar maupun daerah ketjil, itu semuanya akan tergantung dari pada „**doelmatigheid**” berhubungan dengan waktunja, tempatnja dan djuga soalnja.

Misalnja soal ini, pada masa ini dan tempat ini, lebih baik diurus oleh pemerintah daerah, sedangkan soal itu, pada masa itu dan tempat itu lebih baik diurus oleh pemerintah pusat. Djadi dalam negara totaliter atau integralistik, negara akan ingat kepada segala keadaan, hukum negara akan memperhatikan segala keistimewaan dari golongan-golongan jang bermatjam-matjam adanja ditanah air kita itu. Dengan sendirinja dalam negara jang terdiri atas pulau-pulau jang begitu besar, banjak soal-soal pemerintahan jang harus diserahkan kepada pemerintah daerah. Sekian tentang bentuk susunan negara.

22. Bahwa Soepomo kembali menegaskan hal ini pada tanggal 15 Djuli 1945: Tentang daerah, kita telah menjetudjui bentuk persatuan, unie: oleh karena itu dibawah pemerintah pusat, dibawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanja daerah-daerah. Bentuknja daerah itu dan bagaimana pemerintahan daerah, ditetapkan dalam undang-undang. Beginilah bunjinja pasal 16: „pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan ketjil dengan bentuk susunan pemerintahannja ditetapkan dalam undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusjawaratan dalam **sistim pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah jang bersifat istimewa**”. Djadi rantjangan Undang-Undang Dasar **memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia** dalam daerah-daerah yang besar, dan didalam daerah besar itu ada lagi daerah-daerah jang ketjil-ketjil. Apakah arti „mengingati dasar permusjawaratan”? artinja, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintah daerah, tetapi harus **berdasar atas permusjawaratan**. Djadi misalnja akan ada djuga dewan permusjawaratan daerah. **Lagi pula harus diingat hak asal-usul dalam daerah jang bersifat istimewa**. Dipapan daerah istimewa saja gambar dengan streep, dan ada djuga saja gambarkan desa-desa. Panitia mengingat kepada, pertama, adanja sekarang keradjaan-keradjaan, kooti-kooti, baik di djawa maupun diluar djawa dan keradjaan-keradjaan dan daerah-daerah jang

meskipun keradjaan, tetapi mempunjai status zelfbestuur. Ketjuali dari itu panitia mengingat kepada daerah-daerah ketjil jang mempunjai susunan aseli, jaitu volksgemeinschaften.

23. Bahwa soal penghormatan atas kekhususan ini juga pernah disampaikan oleh Muhammad Yamin, pada tanggal 11 Agustus 1945. Yang menyatakan: *Pembagian kekuasaan di pusat antara badan-badan pusat sendiri dan pembagian kekuasaan rakjat antara badan pusat dan badan daerah, haruslah diatur dengan **keadilan dan kebidjaksanaan**, sehingga **dapatlah daerah-daerah itu mementingkan keadaan-keadaan istimewa dengan tidak menjimpang-menjimpang kepada negara sekutu.***
24. Bahwa mengenai penegasan daerah berdasarkan keragaman etnis, budaya, juga telah disampaikan oleh **Sutjipto** mewakili F-PDIP dalam rapat ke-5 PAH I BP MPR, pada tanggal 9 Desember 1999 yang dipimpin oleh Slamet Effendy, yang pada intinya sebagai berikut: *“...di antara yang mempertahankan bentuk negara kesatuan itu ada catatan untuk mempertegas otonomi daerah, memperhatikan keragaman etnis, agama, bahasa, dan budaya, serta kondisi geografis negara.”*
25. Bahwa mengenai pembagian daerah dengan memerhatikan kekhususan budaya telah disampaikan oleh F-PDU melalui Asnawi Latief dalam rapat ke-6 PAH III BP MPR pada tanggal 10 Desember 1999, yang dipimpin oleh Jakob Tobing yang menyatakan sebagai berikut: *“Sebagai catatan, pemikiran baru perlu difikirkan pembagian wilayah menjadi provinsi, kabupaten, dan seterusnya, apakah tidak sebaiknya dibagi menurut budaya dan etnis penduduk bukan menurut ruang atau luas tanah.”*
26. Bahwa sebagai pendapat akhir tentang pemerintahan daerah, F-KG melalui Yusuf Muhammad pada Rapat Paripurna ke-8, 15 Agustus 2000, yang dipimpin oleh Amien Rais, dengan agenda pendapat akhir fraksi-fraksi menyampaikan sebagai berikut: *“Dalam hal pemerintahan daerah, kami berpendapat bahwa pada dasarnya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah justru bertujuan untuk mendekatkan pemerintah kepada rakyat, sehingga diharapkan hal-hal yang menjadi aspirasi rakyat dapat segera ditangkap dan dipenuhi oleh pemerintah dalam waktu yang relatif singkat karena wewenang sudah didelegasikan kepada pemerintah daerah.”*

27. Bahwa Madura adalah salah satu pulau yang berada di wilayah Jawa Timur. Madura, Seluruh wilayah Jawa Timur merupakan satu kesatuan daratan yang secara langsung terhubung antar satu wilayah kota/Kabupaten dengan Wilayah Kota/Kabupaten lainnya. Meskipun Madura berbatasan langsung dengan Kota Surabaya yang merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur dan Surabaya adalah kota metropolitan Jawa Timur namun Madura tetap memiliki karakteristik tersendiri, baik dari bahasa, budaya, agama, politik, ekonomi, gender, dan adat istiadat. Hal inipun telah lama dikemukakan oleh P.J. Veth (1903) yang menulis tentang perbandingan keindahan Jawa dan Madura, menurutnya Madura menghadirkan sebuah keindahan yang sederhana, dengan warna-warna lembut dan bergaris-garis, dengan silang menyilang warna putih kapur (Kuntowijoyo, 2002: 24-27).

28. Bahwa dengan berbagai ragam keistimewannya, menurut B.J. Habibie (1993) mengatakan bahwasanya Madura itu berperan penting dan aktif dalam proses industrialisasi di daerah-daerah lain. Melalui ulama-ulamanya Madura mampu menciptakan daerah industrialisasi yang bercirikan ke-Indonesiaan, Maduranis, dan agamis. Masyarakat Madura yang religius dan menghormati sesama merupakan ciri khas masyarakat Madura yang masih utuh dan terpelihara hingga saat ini.

29. Adapun beberapa kekhasan Pulau Madura yang dapat ditemukan antara lain adalah:

a) Bahasa

Bahasa yang digunakan masyarakat Madura dalam kehidupan sehari-hari adalah Bahasa Madura, yang mana Bahasa tersebut merupakan Bahasa asli dari leluhur orang Madura yang khas dan berbeda dengan suku-suku yang ada di Indonesia.

Menurut data dari Ethnologue, Indonesia memiliki 726 (tujuh ratus dua puluh enam) bahasa yang dituturkan oleh berbagai etnis yang ada diseluruh Indonesia salah satunya adalah Bahasa Madura. Menurut sensus pada tahun 2.000 (dua ribu) Penutur Bahasa Madura mencapai 13.600.000 (tiga belas ribu enam ratus ribu rupiah) jiwa sehingga menempati urutan ketiga penutur terbanyak se-Indonesia sebelum Bahasa Jawa dan Bahasa Sunda. Bahasa Madura memiliki pelafalan

yang unik, sehingga orang luar Madura akan merasa kesulitan dalam mempelajarinya. Begitupun juga dengan tingkatan bahasanya, Bahasa Madura memiliki tiga tingkatan yaitu *ja'-iya* (sama dengan *ngoko*), *Engghi-Bunthen* (sama dengan *Madya*), dan *Engghi-Bunthen* (sama dengan *Krama*). Adapun dialek Bahasa Madura berbeda antar kabupaten namun yang dijadikan acuan standar Bahasa Madura adalah dialek Sumenep, karena Sumenep pada masa lalu merupakan pusat kerajaan dan kebudayaan Madura.

b) Kebudayaan

Untuk kebudayaan masyarakat Madura sendiri berbeda dengan masyarakat lainnya termasuk dengan kebudayaan Jawa Timur (Surabaya, Malang, dll) meskipun satu provinsi dengan mereka Madura tetap memiliki corak, karakter dan sifat yang berbeda dengan masyarakat Jawa. Masyarakatnya yang santun membuat masyarakatnya disegani, dihormati bahkan ditakuti oleh masyarakat yang lain.

Terdapat beberapa adat di Madura yang mengakar hingga menjadi kebudayaan Madura diantaranya *kerapan sapi*, *topeng*, *keris*, *batik*, *kleles*, *sapeh sono'*, *saronen* dan *rokat tasek*. Kerapan sapi adalah perlombaan pacuan sapi yang mana kebudayaan tersebut sering diadakan setelah panen selesai yang merupakan persembahan rasa syukur terhadap karunia dan rizki yang diberikan oleh yang Maha Kuasa. Sedangkan *sapeh sono'* sering diadakan diawal tahun karena sebagai pembukaan aktifitas masyarakat untuk bercocok tanam maupun berlayar. Adapun kebudayaan yang dimiliki Madura lainnya adalah tong-tong (*ul-dau*) yang merupakan tradisi memainkan alat musik tradisional Madura yang setiap tahun dilombakan se-Madura yang biasanya diselenggarakan di Kabupaten Sumenep. Topeng Madura biasanya sering digunakan untuk pentas kesenian topeng dalang, yaitu kesenian topeng yang dalam memerankan suatu cerita, penarinya tidak berbicara, dialog dilakukan oleh dalangnya, cerita yang dibawakan biasanya adalah cerita mahabarata dan ramayana. Batik Madura adalah kerajinan tangan yang berasal dari Pulau Madura, yang pusat pembuatan batik tersebut berada di daerah Bangkalan yang

merupakan ujung barat Madura. Batik Madura identik dengan suatu tempat istimewa, yaitu Tanjung Bumi yang berada di Bangkalan utara.

c) Religiusitas

Masyarakat Madura yang dikenal sangat kental perihal keagamaannya, pada dasarnya sangat menjunjung tinggi nilai-nilai toleransi sebagaimana yang ditanamkan oleh leluhur masyarakat Madura. Agama merupakan faktor yang paling dominan dalam kehidupan keseharian masyarakat Madura. Hal ini diperkuat dengan data KH. Moh. Tidjani Djauhari (1996) yang menyebutkan banyaknya ulama yang datang ke Madura dan orang-orang Madura yang kembali dari menimba ilmu agama di Timur Tengah sekitar abad ke 19, di Sumenep terdapat 2.130 (dua ribu seratus tiga puluh) ulama, pada tahun 1880 terdapat 896 (delapan ratus sembilan puluh enam) haji, dan tahun 1890 sudah mencapai 1.364 (seribu tiga ratus enam puluh empat) ulama. Melalui ragam pertemuan ini kemudian melahirkan banyak Pondok Pesantren di Madura, seperti Ponpes An-Nuqayah dan Al-Amien, Bata-Bata, Banyuanyar, dan Demangan Bangkalan.

Penguatan dan ketaatan masyarakat Madura terhadap nilai-nilai religiusitas Islam seringkali disejajarkan dengan Aceh dan Minang di Sumatera dan Bugis di Sulawesi. Bahkan kita mengenal dalam sejarah bahwa lahirnya ulama-ulama Nusantara berasal dari Madura tepatnya dari Desa Kademangan Bangkalan yakni melalui Syaikh Kiai Haji Muhammad Khalil (Dhofier, 1982). Ulama-ulama tersebut di antaranya Hadratus Syaikh KH. Hasyim Asy'arie (Tebuireng pendiri NU), KH. Manaf Abdul Karim (Lirboyo Kediri), KH. Mohammad Sidik (Jember), KH. Bisri Syansuri (Denanyar Jombang), KH. Munawir (Krapyak Yogyakarta), KH. Maksum (Lasem Rembang), KH. Abdullah Mubarak (Suryalaya Tasikmalaya), KH. Wahab Hasbullah (Tambak Beras Jombang), dan KH. As'ad Syamsul Arifin (Asembagus Sitobondo). Sehingga melalui catatan sejarah tersebut kayaknya tidak mungkin akan ada Pondok Pesantren yang disegani dan memiliki dampak yang sangat besar serta sangat luas sebagaimana Syaikhona Moh. Khalil Bangkalan. Melalui kekuatan inilah pada perempat pertama Abad ke XX, Syarikat Islam yang merupakan gerakan politik Islam berkembang

sangat pesat di Madura (Korver, 1985).

Bahwa berdasarkan data Kanwin Departemen Agama Jawa Timur, penduduk Jawa timur mayoritas beragama Islam 94,62%, diikuti Kristen Protestan 3,03%, Khatolik 1,17%, Hindu 0,82%, Budha 0,33% dan konghucu 0,03%. Berdasarkan data sensus penduduk tahun 2010 yang diterbitkan oleh Badan Pusat Statistik, jumlah pemeluk Agama di Madura sebanyak 3.557.956 (tiga juta lima ratus lima puluh tujuh ribu sembilan ratus lima puluh enam) yang terbagi menjadi enam agama. Di antaranya dari empat kabupaten pemeluk agama Islam sebanyak 3.553.225 (tiga juta lima ratus lima puluh tiga ribu dua ratus dua puluh lima), pemeluk agama Kristen sebanyak 2.842 (dua ribu delapan ratus empat puluh dua), Khatolik sebanyak 1.496 (seribu empat ratus Sembilan puluh enam), Hindu sebanyak 59 (lima puluh Sembilan), Budha sebanyak 309 (tiga ratus sembilan) dan Konghucu sebanyak 17 (tujuh belas).

Dari data statistik di atas menunjukkan bahwa masyarakat Madura dominan beragama Islam dan tingkat religiusitas masyarakat Madura sangat tinggi hal ini dapat dibuktikan pula dengan kondisi geografis masyarakat Madura yang di setiap rumah yang ada di Madura mesti akan memiliki sebuah *langgar* atau surau, dan lokasinya berada di ujung halaman bagian barat sebagai simbolisasi Ka'bah yang merupakan kiblat umat Islam ketika sholat.

Bahwa di Madura disamping setiap rumah memiliki *langgar* (tempat beribadah umat Islam) setiap desa juga pasti memiliki masjid, yang dipimpin oleh kiai langgar atau imam masjid. Hal ini dibuktikan berdasarkan data Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur tahun 2014, Pulau Madura memiliki tempat peribadatan umat Islam yang tersebar di empat kabupaten di antaranya sebagai berikut: masjid sebanyak 4.353 (empat ribu tiga ratus lima puluh tiga); musholla sebanyak 8.268 (delapan ribu dua ratus enam puluh delapan). Lebih lanjut masjid dan kiai kemudian menjadi simbol kesatuan dan pusat komunikasi di antara warga desa. Seperti pengajian kitab, musyawarah desa dan lain sebagainya. Dalam hal ini agama merupakan *organizing principle* bagi masyarakat Madura. Selain itu, agama juga memberikan

collective sentiment yang melalui upacara-upacara ibadah dan ritual serta simbol yang satu, dan keharusan agamalah yang membuat masyarakat Madura menjadi sebuah masyarakat yang membentuk organisasi sosial, yang didasarkan pada agama, yang pada akhirnya akan melahirkan institusionalisasi pembelajaran keagamaan, seperti pondok pesantren.

d) Komoditas khas Madura di Kancah Nasional

Bahwa Pulau Madura kaya akan potensi sumber daya alam baik yang berada di daratan maupun di lautan. Sumber daya alam yang terdapat di pulau Madura meliputi jagung yang berkontribusi 10% dari 42% produksi jagung di Jawa Timur, penyumbang 38% produksi ubi kayu, 32% produksi kacang tanah, 19% produksi kedelai, 32% produksi kacang tanah, 43% produksi kacang hijau, 41% produksi gandum, 69% produksi jambu mente, 24% produksi kelapa, 40% produksi tembakau, 83% produksi cabe jamu, 8.653,62 ton produksi bawang merah, 21% produksi peternakan dan penyumbang 27% produksi perikanan laut untuk Jawa Timur. Terdapat beberapa produk unggulan Madura yang berkontribusi terhadap perekonomian nasional, secara khusus diantaranya:

1) Jagung

Komoditas jagung tersebar merata di empat kabupaten yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang, dan Bangkalan. Dari 10% kontribusinya terhadap total produksi jagung Jawa Timur 42% dihasilkan di kabupaten Sumenep. Kabupaten Sumenep menduduki peringkat ke dua di Jawa Timur setelah Kabupaten Jember. Varietas jagung yang dikembangkan diantaranya jenis *pigeon corn* (asli Madura), arjuna, dan bisi2.

2) Ubi Kayu

Komoditas ubi Kayu juga tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan. Produksi ubi kayu di Kabupaten Sampang mencapai 38% dari total produksi di Madura, bahkan menduduki peringkat ke delapan dari 38 kabupaten/kota yang ada di Jawa Timur.

3) Kacang Tanah

Produksi kacang tanah di Madura memberikan sumbangsih 32% dari total produksi kacang tanah di Jawa Timur, bahkan Kabupaten Sampang menduduki peringkat ke dua di bawah Kabupaten Tuban. Komoditas kacang tanah tersebar merata di empat kabupaten yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan, namun produksi terbesar berada di Kabupaten Bangkalan dan Sampang.

4) Kedelai

Produksi Kedelai di Madura mencapai 19% dari total produksi Jawa Timur. Produksi kedelai juga tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan. Namun produksi kedelai di Kabupaten Sampang mencapai 70% dari total produksi di Madura, bahkan menduduki peringkat ke dua dari total produksi kedelai di Jawa Timur di bawah Kabupaten Banyuwangi.

5) Daun Kelor

Bahwa pohon kelor ini populasi terbesarnya terdapat di Kabupaten Sumenep. Kecamatan Bluto saja terdapat 1.000 pohon kelor, sehingga bisa ditotal berapa jumlah seluruhnya jika kita menghitung pada 27 kecamatan yang ada di Kabupaten Sumenep.

Bahwa pohon kelor merupakan produk khas Madura, Dirjen LIPI dan tim peneliti dari Jerman meneliti kandungan daun kelor (maronggi) di Sumenep Madura dalam rangka inovasi teknologi. Hasil penelitian sungguh luar biasa ternyata kandungan nutrisi yang ada pada daun kelor ini, yakni nutrisi potassium 3 kali dari pisang, 4 kali vitamin A dari wortel, 25 kali zat besi dari bayam, 7 kali vitamin C dari jeruk, 4 kali kalsium dari susu, kandungan 2 protein dari yogurt, serta 15 kali potassium dari pisang.

Bahwa hasil penelitian itu kemudian oleh Pemerintah Kabupaten Sumenep dengan menggandeng ITS mengolah potensi tersebut menjadi ekstrak maronggi (bubuk halus) yang bisa dicampurkan dalam berbagai bentuk minuman.

Bahwa keberadaan pohon kelor yang ada di Sumenep Madura mengandung beragam manfaat dan menjadi obat bagi beragam penyakit diyakini akan mampu mendongkrak nilai ekonomis yang berujung pada meningkatnya kesejahteraan masyarakat Madura.

Bahwa Madura memiliki komoditi unggulan berupa pohon kelor yang daunnya ampuh menyembuhkan berbagai penyakit. Saat ini, beberapa negara di Eropa telah mengembangkan penelitian tentang pohon kelor ini.

6) Kacang Hijau

Kontribusi kacang hijau Madura terhadap total produksi hijau di Jawa Timur mencapai 43%, bahkan Kabupaten Sampang menduduki peringkat satu dan Kabupaten Sumenep peringkat kedua di Jawa Timur. Kacang hijau di Madura tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasn, Sampang dan Bangkalan, namun Kabupaten Pamekasan produksinya paling kecil di antara tiga kabupaten lainnya di Madura.

7) Shorgum

Shorgum dikenal juga dengan nama gandum, dan merupakan bahan baku utama pembuatan roti. Produksi gandum di Madura mencapai 41% dari total produksi gandum di Jawa Timur. Kabupaten Sumenep berkontribusi paling besar hingga mencapai 93% dari total produksi gandum di Madura, dan bahkan mencapai peringkat utama di Jawa Timur.

8) Jambu Menté

Jambu menté merupakan jenis jambu yang menghasilkan biji menté, dimana biji menté ini merupakan makanan/snack yang sangat enak dan mahal harganya, bahkan jika menjelang hari besar keagamaan perkilonya bisa mencapai Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh rupiah). Produksi menté di Madura tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang, dan Bangkalan, dan kontribusinya mencapai 69% dari total produksi menté di Jawa Timur.

9) Kelapa

Produksi kelapa tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang dan Bangkalan. Kontribusi kelapa Madura mencapai 24% dari total produksi kelapa di Jawa Timur, bahkan produksi kelapa Kabupaten Sumenep merupakan yang terbesar di Jawa Timur. Dari total produksi kelapa Sumenep 20%

merupakan kelapa jenis kopyor, yaitu jenis kelapa yang harganya mencapai empat kali harga kelapa biasa dan biasanya disuplay ke Surabaya, Bali, dan Malang untuk disajikan dalam bentuk minuman di restoran-restoran menengah dan atas.

10) Tembakau

Varietas tembakau yang dibudidayakan di Madura adalah pracak 95 dan N2, merupakan jenis tembakau yang rendah nikotin dan tar. Kontribusi tembakau Madura terhadap total produksi tembakau Jatim sebesar 40%. Kabupaten Pamekasan menduduki peringkat ke dua Jatim setelah kabupaten Jember yang terkenal dengan tembakau jenis naughtsnya, sedangkan Kabupaten Sumenep menduduki peringkat ke tiga. Adapun kabar terbaru yang dilansir oleh Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Sumenep saat ini sedang *dilunching* varietas terbaru jenis Pracak T1, T2, S1, dan S2 yang lebih rendah nikotinnya dibanding jenis Pracak 95 dan N2 hasil rekayasa dari BALITAS Jawa Timur.

11) Cabe Jamu

Cabe Jamu merupakan jenis tanaman perkebunan yang banyak tumbuh di daerah dengan tekstur tanah berpasir seperti Madura. Kontribusi cabe jamu Madura sangat besar terhadap total produksi cabe jamu di Jawa Timur yaitu sebesar 83%. Kabupaten Sumenep menduduki peringkat utama di Jawa Timur sebagai penghasil cabe jamu dan bahkan pangsa pasarnya sampai ke luar negeri yaitu Jepang dan Tiongkok. Dari empat kabupaten di Madura hanya Kabupaten Sampang yang saat ini belum membudidayakan cabe jamu.

12) Ternak Besar (Kuda, Sapi Potong, Sapi Perah, dan Sapi Ras/ Kerbau)

Ternak besar (kuda, sapi potong, sapi perah, dan sapi ras/kerbau) tersebar merata di empat kabupaten, yaitu Sumenep, Pamekasan, Sampang, dan Bangkalan. Namun untuk jenis sapi ras (Sapi Madura/ Sapi Sepudi) hanya ada di Kabupaten Sumenep yang dilindungi keaslian rasnya melalui Peraturan Bupati Nomor 6 Tahun 2006. Populasi peternakan besar Madura kontribusinya terhadap

total populasi peternakan besar di Jawa Timur cukup besar yaitu sebesar 21%, dan bahkan Kabupaten Sumenep menduduki peringkat pertama di Jawa Timur.

13) Perikanan Laut

Kontribusi perikanan laut Madura terhadap total produksi perikanan laut Jawa Timur cukup besar yaitu sebesar 27%, bahkan Kabupaten Sumenep menduduki peringkat ke dua di Jawa Timur dibawah Kabupaten Banyuwangi, dan Kabupaten Bangkalan menduduki peringkat ke tiga. Kabupaten Sumenep produksinya besar karena secara geografis memang Kabupaten Sumenep adalah daerah yang mempunyai jumlah pesisir dan pulau terbesar di Jawa Timur.

14) Bawang Merah

Komoditas bawang merah juga dibudidayakan di Madura khususnya di Kabupaten Sumenep dengan varietas kulivar Bangkok dan Kabupaten Pamekasan dengan varietas manjung. Kedua varietas ini mempunyai kemiripan yaitu tahan hama dan rendah kebutuhan air. Untuk saat ini produksinya mencapai 8.653,62 (delapan ribu enam ratus lima puluh tiga koma enam puluh dua) Ton di Kabupaten Sumenep dan di Kabupaten Pamekasan, dan rencana pemerintah daerah masing-masing kabupaten akan terus menambah luasan lahan untuk membudidayakan bawang merah jenis tersebut.

15) Sektor Pariwisata

Bahwa objek dan daya tarik wisata di wilayah Pulau Madura sangat beragam sesuai dengan kekhasan geografis, terkait dengan keanekaragaman sumber daya alam serta keragaman budaya masyarakat yang ada di Pulau Madura dapat dikembangkan menjadi destinasi pariwisata yang layak diperhitungkan untuk dikunjungi, karena keindahan alamnya dan atraksi budaya yang mempesona, sehingga mendorong wisatawan, baik nusantara maupun mancanegara ingin berkunjung. Sebagai wilayah kepulauan, Madura memiliki potensi alam yang menarik, seperti wisata pantai dan pulau-pulau kecil dengan keindahan panorama, pasir putih dan taman lautnya. Salah satu pulau di kepulauan Madura, Pulau Gili yang berbeda dengan pulau-pulau kecil lainnya

memiliki kadar kemurnian oksigen tinggi yang potensial untuk dikembangkan sebagai wisata kesehatan. Pulau Madura juga memiliki keunikan alam lainnya, seperti “api tak kunjung padam”. Hutan Kera Nepa dan lain sebagainya.

16) Migas

Bahwa wilayah Madura secara administratif terdiri dari 4 kabupaten, yaitu Kabupaten Bangkalan, Sampang, Pamekasan dan Sumenep. Dari ke-4 kabupaten tersebut, hanya Pamekasan yang tidak memiliki aktivitas terkait eksploitasi migas. Aktivitas migas di Madura semuanya berlokasi di lepas pantai (*off-shore*) pada jarak 0-4 mil dan 4-12 mil. Belum ditemukan adanya pengeboran migas di daratan Madura meskipun pernah dilakukan upaya eksplorasi oleh SPE Petroleum pada tahun 2010-2012. Berdasarkan data yang dikumpulkan dari SKK Migas dan Kementerian ESDM dapat diketahui bahwa sejak tahun 2008 hingga 2014 secara umum lifting minyak yang berasal dari wilayah Madura mengalami penurunan. Produksi minyak dari kawasan Madura pernah mensuplai sekitar 31% dari total lifting minyak di Jawa Timur pada tahun 2008. Namun nilai volume produksi ini terus menurun, sehingga pada tahun 2014 tercatat kontribusi minyak dari Madura hanya sekitar 6.34% dari total lifting minyak di Jawa Timur. Lifting minyak dari Madura berasal dari 4 KKKS yaitu PHE-WMO (Bangkalan), Kangean Energy Indonesia (Sumenep), Pertamina-EP (Bangkalan) dan Santos (Sampang). Pada tahun 2008 lifting minyak mencapai 5.33 juta barel dan berkontribusi sekitar 31.86% dari total lifting minyak di Jawa Timur. Penurunan drastis (sekitar 1.90 juta barel) terjadi pada tahun 2011. Pada tahun sebelumnya produksi minyak Madura mencapai 5.40 juta barel, tapi pada tahun 2011 produksinya hanya 3.50 juta barel. Volume produksi ini terus menurun menjadi 2.14 juta barel pada tahun 2012 dan hanya 1.62 juta barel pada tahun 2014. Bila pada tahun 2008 kontribusi produksi minyak dari Madura mencapai 31.86% dari total keseluruhan Jawa Timur maka pada tahun 2014 produksi minyak Madura hanya menyumbang 6.34% dari keseluruhan produksi minyak di Jawa Timur.

Bahwa SKK Migas dan Kementerian ESDM menyebutkan bahwa pada tahun 2010 lifting gas dari Madura mencapai sekitar 90.06 juta MMBTU, namun pada akhir 2014 jumlah tersebut menurun hingga mencapai 69.61 juta MMBTU atau turun sekitar 19 juta MMBTU. Namun begitu, Madura masih menjadi wilayah penghasil utama gas yang mensuplai industri dan rumah tangga di Jawa Timur. Kementerian ESDM mencatat bahwa sampai tahun 2014 Provinsi Jawa Timur masih tergantung pada kontribusi gas dari Madura yang mencapai >70%. Sejak tahun 2010 sampai dengan 2014. Pada tahun 2010 total lifting gas Madura yang dihasilkan oleh 3 kabupaten mencapai 90.06 juta MMBTU. Nilai ini menyumbang 80.46% pasokan gas ke Jawa Timur. Namun pada tahun 2013 terjadi penurunan volume produksi hingga mencapai 11.13 juta MMBTU. Tercatat pada tahun 2012 lifting gas Madura adalah 82.76 juta MMBTU namun pada tahun 2013 jumlah menurun menjadi 71.62 juta MMBTU. Pada tahun 2014 jumlah tersebut kembali menurun menjadi sekitar 69.61 juta MMBTU. Namun demikian, pada tahun 2014 total kontribusi gas Madura terhadap kebutuhan di seluruh Jawa Timur menyentuh nilai sebesar 76.23%.

e) Filosofi Kehidupan Masyarakat Madura

Masyarakat Madura memiliki kekhasan cara berkehidupan yang kultural yaitu ketaatan, ketundukan, dan kepasrahan mereka secara hierarkis kepada empat figure utama. Keempat figure itu adalah *Buppa'*, *Babbu'*, *Guru*, *Rato* (Bapak, Ibu, Guru, Pemimpin Pemerintahan). Kepada figur tersebut kepatuhan hierarkis masyarakat Madura menampakkan wujudnya dalam kehidupan sosial budaya.

Kelompok-kelompok pemukiman rumah-rumah keluarga terhimpun dalam pola pemukiman *pamengkang*, pola pemukiman *koren*, pola pemukiman *kampung meji*, dan pola pemukiman *tanean lanjang*. Pada pola pemukiman *pamengkang* dan pola pemukiman *koren* jumlah rumah maupun generasi keluarganya belum banyak jumlahnya. Sedangkan pada pola pemukiman *kampung meji* dan pola pemukiman *tanean lanjang* jauh lebih banyak jumlah rumahnya, dan bisa mencapai lima generasi keluarga.

Di sektor informal SDM Madura mempunyai daya saing tinggi karena didukung oleh modal sosial yang kuat, yang bersumber dari norma Agama Islam dan budaya Madura. Modal sosial tersebut yang selama ini telah membentuk SDM Madura mempunyai karakter religius, jiwa perantau, etos kerja keras, dan kekerabatan yang kuat. Sehingga SDM Madura mampu menguasai perekonomian sektor informal di manapun dia berada, di dalam negeri maupun luar negeri.

Dengan minusnya perekonomian masyarakat Madura, maka sifat ulet, pekerja keras, dan tidak pernah pilih-pilih pekerjaan merupakan bagian dari etos kerja mereka, yang mempunyai semboyan "*abhenthall ombhe' asapo' angin*" (berbantalkan ombak berselimutkan angin), yang merupakan spirit kerja mereka yang tidak hanya terbatas pada etos kerja kelautan saja tapi juga pada energisitas kehidupan masyarakat. Kerja keras tersebut sudah mulai awal menjadi prinsip dasar masyarakat Madura untuk memenuhi kebutuhan primer dan sekundernya. Selain itu, hemat dan halal juga termasuk dalam prinsip kerja masyarakatnya, meski sebagian ada yang didapat dari hasil pekerjaan yang tidak halal. Karena itu orang Madura dikenal sebagai pemberani, petualang, loyal, rajin, hemat, menyenangkan, antusias, dan humoris.

Untuk tetap menguatkan kinerja masyarakat Madura dikenal ungkapan leluhur Madura yang menghargai nilai-nilai etos kerja dan nilai religius yang menjadi satu kesatuan, yakni "*lakonè lalakon sè otama, iyâ arèya lalakon sè majhemjhem bân masenneng orèng bânnya' mon bâ'na terro dhaddhiyâ orèng moljâ, tapè mon bâ'na ella apangrasa jhâ' ella matèya pasèghek atèna bâ'na ngalakonè parèntana sè Morbâ jhâghât ma'lè bâ'na matè syahid'*, *ma settong ontong tong settong potong, Song osong rombong, akar kar la'as, dan mon lako tedung ghi' laggu, rezkina e colpe' ajem.*

30. Bahwa dari uraian dalil-dalil di atas, maka dapat ditarik 2 (dua) kesimpulan sebagai berikut: 1) bahwa ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda tidak memiliki pijakan filosofis, teoritis, dan yuridis yang kokoh sehingga tidak ditemukan *legal reasoning* yang membenarkan ketentuan tersebut, bahkan justru ketentuan tersebut telah merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon dan bertentangan dengan UUD 1945. Dan 2) Madura termasuk salah satu wilayah/daerah yang memiliki kekhususan

dan keistimewaan tersendiri yang berbeda dengan Provinsi Jawa Timur pada umumnya, baik dari segi letak geografis wilayah, suku/ras, budaya dan bahasa, potensi dan kekayaan sumberdaya alam, dsb., sehingga sudah semestinya menjadi tanggung jawab negara untuk dibentuk satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk provinsi sendiri (Provinsi Madura);

31. Bahwa jika seandainya ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda Mahkamah memandang tetap perlu dipertahankan, maka menurut hemat para Pemohon agar tidak mengakibatkan kerugian konstitusional kepada Para Pemohon, maka rumusan yang benar adalah sebagai berikut: **“Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi: a. paling sedikit 3 (tiga) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi, kecuali untuk wilayah/daerah yang memiliki kekhususan dan/atau keistimewaan dari segi kewilayahan, sosial budaya, dan kesejarahan, maka dapat dibentuk menjadi provinsi sendiri dengan minimal terdiri dari (empat) kabupaten/kota);**

32. Bahwa dengan dijadikannya Madura sebagai satuan pemerintahan/provinsi sendiri, justru akan dapat membantu dan memudahkan tugas-tugas pemerintah pusat dalam hal: mendekatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat, pemberdayaan masyarakat, perlindungan masyarakat, dan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebagaimana amanah dalam Pembukaan UUD 1945 dan ketentuan pasal-pasal didalamnya.

III. PETITUM

Berdasarkan seluruh uraian di atas dan bukti-bukti terlampir, jelas bahwa di dalam permohonan uji materiil ini terbukti bahwa UU Pemda merugikan Hak Konstitusional para Pemohon yang dilindungi (*protected*), dihormati (*respected*), dimajukan (*promoted*), dan dijamin (*guaranteed*) oleh UUD 1945. Oleh karena itu, diharapkan dengan dikabulkannya permohonan ini dapat mengembalikan hak konstitusional para Pemohon sesuai dengan amanat konstitusi.

Dengan demikian, para Pemohon mohon kepada Majelis Hakim Konstitusi yang mulia berkenan memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945;

3. Menyatakan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum;

Atau:

4. Menyatakan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945, sepanjang tidak ditambahkan frasa “kecuali untuk wilayah/daerah yang memiliki kekhususan dan/atau keistimewaan dari segi kewilayahan, sosial budaya, dan kesejarahan, maka dapat dibentuk menjadi provinsi sendiri dengan minimal terdiri dari tiga kabupaten/kota);
5. Memerintahkan untuk memuat putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya; dan

Dan apabila Mahkamah berpendapat lain mohon Putusan seadil-adilnya (*ex aquo et bono*).

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil-dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda P-1 sampai dengan P-15 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang;
7. Bukti P-7 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-

- III/2015;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007;
 9. Bukti P-9 : *(bukti tidak diserahkan)*;
 10. Bukti P-10 : *(bukti tidak diserahkan)*;
 11. Bukti P-11 : Fotokopi Naskah Akademik Kajian Provinsi Madura;
 12. Bukti P-12 : Fotokopi Naskah Perjanjian Renville;
 13. Bukti P-13 : Fotokopi Naskah Perjanjian Linggarjati;
 14. Bukti P-14 : Fotokopi Naskah Perjanjian Meja Bundar;
 15. Bukti P-15 : Fotokopi Konstitusi Republik Indonesia Serikat;

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

3. PERTIMBANGAN HUKUM

Kewenangan Mahkamah

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

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian konstitusionalitas norma Undang-Undang *in casu* Pasal 34 ayat (2) huruf

d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587, selanjutnya disebut UU Pemda) terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) 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 warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

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

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

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

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

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

[3.5] Menimbang bahwa para Pemohon mengelompokkan diri menjadi dua kelompok, yaitu Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII sebagai kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di 4 (empat) kabupaten di Jawa Timur yang berada di wilayah Pulau Madura, serta Pemohon IX sampai dengan Pemohon XI sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang masing-masing sedang dipercaya oleh masyarakat untuk menduduki jabatan sebagai Ketua Aliansi Ulama Madura (AUMA), Sekjen Badan Silaturahmi Ulama dan Pesantren Madura (Bassra), dan menduduki jabatan sebagai Ketua Umum Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura.

Para Pemohon sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang sedang menduduki jabatan-jabatan sebagaimana telah disebutkan di atas merasa dirugikan dan dihambat hak konstitusionalnya khususnya dalam mengusulkan Madura menjadi satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk Provinsi, hal ini diakibatkan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Penda, yang pada pokoknya menentukan bahwa untuk membentuk suatu provinsi dibutuhkan paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota. Para Pemohon menganggap adanya ketentuan ini mengakibatkan hak konstitusional mereka tidak dapat dilakukan, mengingat Pulau Madura saat ini hanya terdiri dari 4 (empat) kabupaten.

Bahwa para Pemohon mendalilkan hal tersebut menyebabkan timbulnya kerugian konstitusional yaitu hak untuk memajukan diri dalam melakukan usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan, memperjuangkan hak secara kolektif berdasarkan atas asas kekeluargaan, hak untuk mendapatkan perlakuan yang adil

dan layak dalam hubungan kerja berdasarkan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945;

[3.6] Menimbang bahwa berdasarkan dalil Pemohon tersebut di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII mendalilkan sebagai para pejabat publik yang memegang jabatan sebagai kepala daerah dan pimpinan DPRD di wilayah Pulau Madura, namun para Pemohon tersebut memposisikan diri sebagai perseorangan warga negara, bukan sebagai suatu kesatuan institusi pemerintahan daerah dan bukan sebagai perwakilan dari Pemerintahan Daerah. Selain itu tidak ada bukti berupa hasil rapat paripurna DPRD yang memutuskan bahwa para Pemohon tersebut diberi mandat untuk mewakili pemerintah daerah masing-masing untuk mengajukan permohonan *a quo*. Bahwa sebagai perseorangan warga negara, tidak ada uraian yang cukup meyakinkan Mahkamah bahwa para Pemohon yang memegang jabatan sebagai Kepala Daerah dan pimpinan DPRD tersebut, yaitu Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII mengalami kerugian konstitusional atau setidaknya ada potensi kerugian dikarenakan norma *a quo*. Begitu pula terhadap Pemohon IX sampai dengan Pemohon X, tidak ada uraian yang jelas mengenai kaitan antara posisi mereka masing-masing dalam organisasi kemasyarakatan tersebut terhadap norma *a quo*, khususnya terhadap kerugian atau potensi kerugian konstitusional yang dapat terjadi dikarenakan inkonstitusionalitas norma *a quo*. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat Pemohon I sampai dengan Pemohon X tidak mempunyai kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*.

Bahwa khusus mengenai Pemohon XI (Achmad Zaini) yang saat permohonan diajukan merupakan Ketua Umum Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura, menurut Mahkamah karena Pemohon dalam jabatan tersebut telah membuktikan adanya keterlibatan Pemohon dalam usaha pembentukan Provinsi Madura, maka Pemohon terbukti memiliki kepentingan dalam usahanya mengusulkan dan mempersiapkan pembentukan suatu daerah pemekaran, di mana aturan tersebut berkaitan langsung dengan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Persyaratan yang diatur dalam norma tersebut secara langsung mempengaruhi usaha Pemohon dalam memperjuangkan hak konstitusional Pemohon, dan adanya kemungkinan hak tersebut terpenuhi apabila permohonan Pemohon *a quo* dikabulkan. Oleh karena

itu, Pemohon XI (Achmad Zaini) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, sedangkan Pemohon lainnya, yaitu Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.7] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo* serta Pemohon XI (untuk selanjutnya disebut Pemohon) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok Permohonan;

Pokok Permohonan

[3.8] Menimbang, sebelum mempertimbangkan lebih jauh perihal pokok permohonan para Pemohon, Mahkamah memandang perlu untuk menegaskan bahwa oleh karena persoalan yang dimohonkan pengujian konstitusionalnya dalam permohonan *a quo* telah cukup jelas maka dengan berpijak pada ketentuan Pasal 54 UU MK Mahkamah berpendapat tidak terdapat urgensi untuk meminta keterangan Presiden, DPR, DPD, atau MPR berkait dengan substansi permohonan *a quo*.

[3.9] Menimbang bahwa Pemohon pada pokoknya mengajukan permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda terhadap UUD 1945, yang masing-masing menyatakan:

- **Pasal 34 ayat (2) huruf d**, "*Persyaratan dasar kewilayahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi:d. cakupan wilayah;*"
- **Pasal 35 ayat (4) huruf a**, "*Cakupan wilayah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) huruf d meliputi: a. Paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota untuk pembentukan daerah provinsi;...*"

Menurut Pemohon, norma *a quo* bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD1945, dengan alasan yang pada pokoknya:

- a. Menurut Pemohon, dalam penjelasan dari pasal tersebut atau dari konsiderans Menimbang maupun Penjelasan Umum, tidak ada penjelasan mengapa pembentuk undang-undang harus memasukkan ketentuan tersebut dan kenapa harus terdiri dari paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota.
- b. Menurut Pemohon, semestinya persyaratan tersebut sudah cukup memadai dengan ketentuan yang terdapat pada ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e. Dari ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf e tersebut sudah cukup untuk membedakan satuan pemerintahan dalam bentuk daerah kabupaten/kota dengan satuan pemerintahan dalam bentuk provinsi. Sesungguhnya urgensi dari keberadaan suatu pemerintahan tersendiri (provinsi) itu bukanlah untuk mengatur seberapa banyak jumlah wilayah kabupaten/kota yang berada di bawah lingkup kekuasaannya, melainkan urgensinya ditentukan oleh seberapa luas wilayah geografis dan seluruh potensi alam yang akan dikelolanya serta seberapa banyak jumlah penduduk yang menjadi tanggung jawabnya;
- c. Bahwa Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa pembentukan daerah dan hubungan daerah dengan pemerintah pusat tidak didasarkan pada kuantitas jumlah wilayah, tetapi lebih ditekankan kepada penghormatan atas kekhususan dan keragaman yang dimiliki oleh daerah.

[3.10] Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama permohonan Pemohon, Mahkamah mempertimbangkan sebagai berikut:

[3.10.1] Bahwa permohonan Pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda berkaitan dengan kepentingan Pemohon untuk membentuk Provinsi Madura, di mana menurut Pemohon provinsi baru tersebut (Provinsi Madura) akan terdiri atas 4 (empat) kabupaten di wilayah Pulau Madura dan merupakan pemekaran dari Provinsi Jawa Timur. Menurut Pemohon, kesatuan wilayah Pulau Madura telah memenuhi semua syarat untuk membentuk provinsi tersendiri yang terpisah dari Provinsi Jawa Timur, kecuali persyaratan cakupan wilayah yang diatur Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Terhadap hal tersebut, Mahkamah perlu menegaskan bahwa Mahkamah tidak akan menilai ataupun menguji mengenai potensi wilayah dan kapasitas Pulau Madura apakah telah layak untuk dijadikan

suatu provinsi tersendiri, karena hal tersebut merupakan isu konkret pelaksanaan Undang-Undang dan bukanlah kewenangan Mahkamah untuk menilai hal tersebut, kecuali apabila terhadap pembentukan tersebut telah disahkan dalam bentuk Undang-Undang, maka pengujian Undang-Undang tersebut dapat menjadi kewenangan Mahkamah. Bahwa dalam hal ini yang akan dinilai dan diadili Mahkamah adalah konstitusionalitas Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda yang berlaku secara umum, tidak secara khusus terhadap usulan pembentukan provinsi Madura sebagaimana diuraikan dalam permohonan Pemohon sehingga isu konstitusionalitas norma *a quo* akan dipertimbangkan tanpa secara khusus dikaitkan dengan isu usulan pembentukan provinsi Madura.

[3.10.2] Bahwa Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 pada pokoknya menyatakan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri atas provinsi, dan provinsi terdiri atas kabupaten/kota. Ketentuan tersebut menjadi prinsip utama dalam bentuk pemerintahan dan dasar bentuk suatu pemerintahan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Secara substansial, konstitusi tidak mengatur mengenai mekanisme dan persyaratan pembentukan suatu kesatuan daerah atau wilayah yang kemudian dapat dinyatakan sebagai sebuah provinsi ataupun kabupaten/kota. Konstitusi juga tidak mengatur mengenai bagaimana syarat, mekanisme, dan kriteria terhadap suatu provinsi atau kabupaten/kota yang dapat dilakukan “pemekaran”. Rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “*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.*” Artinya, konstitusi telah menyatakan agar mekanisme, syarat, dan kriteria dimaksud dapat diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Norma inilah yang menjadi dasar syarat-syarat pembentukan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Pemda. Oleh karena itu memang benar bahwa konstitusi tidak mengatur mengenai persyaratan pembentukan provinsi baru. Terhadap hal tersebut, Pasal 34 dan Pasal 35 UU Pemda mengatur mengenai syarat dasar kewilayahan dan syarat dasar kapasitas, di mana kedua syarat tersebut berlaku secara kumulatif dan harus dipenuhi seluruhnya sebelum dilakukan pemekaran terhadap suatu daerah. Menurut Mahkamah, UU Pemda menetapkan syarat-syarat tersebut sebagai mandat dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dan sama sekali tidak bertentangan dengan apa yang

dinyatakan oleh norma konstitusi tersebut, karena tidak menyimpang dari pemaknaan pembagian wilayah negara menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan meskipun syarat tersebut terpenuhi, hal demikian tidak serta-merta berarti suatu daerah harus dimekarkan.

Bahwa dengan demikian, dikarenakan syarat minimal 5 (lima) wilayah kabupaten/kota tersebut tidak diatur dan dibatasi oleh Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, maka hal tersebut sepenuhnya merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang. Sebagaimana telah berkali-kali ditegaskan oleh Mahkamah, norma konstitusi yang menyiratkan kebijakan hukum terbuka tidak dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, selama norma tersebut tidak melanggar moralitas, tidak melanggar rasionalitas, bukan merupakan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi, tidak melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, bukan penyalahgunaan kewenangan, tidak bertentangan dengan UUD 1945, tidak menegasikan prinsip-prinsip dalam UUD 1945, tidak bertentangan dengan hak politik, tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, dan tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, berapapun jumlah yang digunakan sebagai syarat cakupan wilayah (syarat kapasitas) sebagaimana diatur Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda, hal itu tidak dapat dinilai bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

[3.10.3] Bahwa mengenai dalil Pemohon bahwa norma *a quo* bertentangan dengan Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.*" Menurut Mahkamah, norma konstitusi tersebut menegaskan mengenai kekhususan dan keragaman daerah bukan dalam konteks bahwa harus dibentuk provinsi atau daerah khusus dalam implementasi hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Yang dimaksud oleh Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 adalah dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan kekhasan dan keragaman daerah tersebut dan tidak dilakukan secara seragam. Pelaksanaan hubungan wewenang tersebut dilaksanakan secara proporsional, sehingga pelaksanaan tugas-tugas satuan pemerintahan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dapat dicapai secara maksimal sesuai dengan kapasitas dan karakteristik masing-masing daerah. Oleh karena itu, Pasal 18A

ayat (1) UUD 1945 tersebut tidak berkaitan dengan permasalahan syarat kapasitas daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Dengan demikian Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 sesungguhnya tidak relevan untuk dijadikan sebagai dasar pengujian dalam menilai konstusionalitas Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Oleh karena itu dalil Pemohon yang didasarkan pada norma konstitusi di atas tidak relevan dan tidak beralasan menurut hukum.

[3.10.4] Bahwa Pemohon mendalilkan norma *a quo* bertentangan dengan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang pada pokoknya menyatakan dalam membentuk satuan pemerintahan tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, pemerintah harus memperhatikan kekhususan dan keistimewaan daerah. Syarat pemekaran daerah provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda berlaku secara umum bagi seluruh wilayah Indonesia. Namun demikian, Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 memungkinkan terbentuknya satuan pemerintahan daerah provinsi yang bersifat khusus atau istimewa dengan cara yang menyimpangi syarat-syarat yang ditentukan oleh UU Pemda. Dalam hal ini, apabila suatu daerah ditetapkan sebagai satuan pemerintahan daerah provinsi yang bersifat khusus atau istimewa dapat diakui sesuai Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 sekalipun tidak memenuhi syarat pemekaran daerah provinsi yang bersifat kumulatif sebagaimana diatur dalam UU Pemda *a quo*.

Bahwa terhadap hal tersebut, perlu ditegaskan bahwa Pasal 35 ayat (4) UU Pemda merupakan perintah dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, di mana pembagian NKRI atas daerah-daerah provinsi harus diatur dengan Undang-Undang. Muatan Pasal 35 ayat (4) *a quo* dengan demikian merupakan syarat yang berlaku umum, namun ketentuan yang berlaku umum tersebut sangat mungkin dikecualikan bagi daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana diakui dalam Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Menurut Mahkamah, oleh karena posisinya adalah lingkup berlakunya norma konstitusi baik yang berlaku umum [Pasal 18 ayat (1) UUD 1945] dan berlaku khusus [Pasal 18B ayat (1) UUD 1945], maka apa yang berlaku umum sebagaimana diatur dalam UU Pemda tidak dapat diuji dengan norma konstitusi yang bersifat pengaturan khusus. Bagaimanapun, UU Pemda dapat dikecualikan keberlakuannya untuk daerah-daerah yang melalui Undang-Undang tersendiri telah ditetapkan sebagai daerah khusus atau daerah istimewa, dalam hal ini seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006

tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengesampingkan beberapa ketentuan dalam UU Pemda.

Bahwa dengan demikian, keistimewaan atau kekhususan sebagaimana dinyatakan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut baru dapat dijadikan dasar pengujian apabila suatu daerah telah diposisikan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus yang telah dinyatakan dan disahkan melalui sebuah Undang-Undang sebagaimana mandat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, penggunaan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tidak relevan untuk dijadikan dasar pengujian konstiusionalitas Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda. Dengan demikian, dalil permohonan *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

[3.10.5] Bahwa mengenai penggunaan Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), dan Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 sebagai dasar pengujian dalam permohonan ini, Pemohon sama sekali tidak menjelaskan alasan-alasannya. Jika mengikuti jalan pikiran Pemohon, yaitu dengan menafsirkan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945, sepanjang tidak ditambahkan frasa *“kecuali untuk wilayah/daerah yang memiliki kekhususan dan/atau keistimewaan dari segi kewilayahan, sosial budaya, dan kesejarahan, maka dapat dibentuk menjadi provinsi sendiri dengan minimal terdiri dari tiga kabupaten/kota”*, selain hal tersebut dapat berakibat pada penambahan norma, juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab akan timbul perdebatan mengenai daerah seperti apa yang memiliki kekhususan dan keistimewaan tersebut, dan ukuran apa yang akan digunakan untuk menentukan bahwa suatu daerah memiliki kekhususan sehingga dapat menyimpangi syarat tersebut, selain tentunya yang telah diatur dalam Undang-Undang tersendiri sebagaimana pada pertimbangan di atas. Ketidaktegasan norma Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda versi petitum Pemohon tersebut dapat berpotensi memicu sejumlah wilayah NKRI untuk mengajukan pembentukan provinsi atau pemekaran dengan klaim *“memiliki kekhususan dan keistimewaan”*.

Menurut Mahkamah, pluralisme budaya, bahasa serta adat istiadat di wilayah NKRI sudah merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri, serta rasa kekhususan dan keistimewaan akan selalu muncul seiring dengan

semakin besarnya pengakuan negara terhadap kekhasan dari setiap kelompok masyarakat, namun hendaknya pluralisme tersebut tidak dijadikan alasan utama untuk melakukan pemekaran. Pemekaran wilayah pada dasarnya ditujukan demi efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan daerah, bukan untuk menemukan perbedaan di antara suatu kelompok masyarakat. Hal ini sejalan dengan gagasan kebangsaan Indonesia yang tidak didasarkan atas etnisitas, kesukuan, maupun ragam perbedaan lainnya, namun negara tetap menghormati, menjamin, dan melindungi keragaman tersebut. Dalam kaitan demikian, penting bagi pemerintah pusat untuk melakukan evaluasi mengenai efektivitas pemekaran yang telah terjadi selama ini dan sejauh apa tujuan utama tersebut telah tercapai, karena efek samping dari pemekaran wilayah juga cukup besar. Persoalan jarak antara suatu wilayah dengan pusat pemerintahan semestinya pula tidak menjadi alasan utama pemekaran dan Mahkamah meyakini bahwa ada solusi lain yang lebih tepat di era teknologi yang semakin maju. Demi menjiwai konsep NKRI serta keutuhan bangsa, penting bagi pemerintah daerah untuk mengutamakan menggali persamaan antara kelompok masyarakat, dan agar masing-masing kelompok masyarakat mengurangi kecenderungan menggali perbedaan-perbedaan untuk mendapatkan keistimewaan dan alasan bagi pemekaran. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negaranya tidak secara sempit diartikan hanya dapat dipenuhi apabila terhadap suatu kelompok masyarakat terbentuk provinsi tersendiri untuknya. Lagipula hak tersebut konteksnya memang bukan untuk pemekaran wilayah melainkan dalam konteks pemajuan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Dengan demikian, dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

[3.11] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat seluruh permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas hukum dan fakta tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan:

[4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan Pemohon;

[4.2] Pemohon XI memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan

a quo;

- [4.3] Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.4] Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

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

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak dapat diterima.
2. Menolak permohonan Pemohon XI untuk seluruhnya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Suhartoyo, Manahan MP Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, Wahiduddin Adams, Aswanto, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Selasa**, tanggal **satu**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu tujuh belas**, dan hari **Kamis**, tanggal **lima**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu tujuh belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Kamis**, tanggal **sembilan belas**, bulan **Oktober**, tahun **dua ribu tujuh belas**, selesai diucapkan **pukul 12.32 WIB** oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Arief Hidayat selaku Ketua merangkap Anggota, Anwar Usman, Aswanto, Suhartoyo, Wahiduddin Adams, Manahan MP Sitompul, I Dewa Gede Palguna, Maria Farida Indrati, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai

Anggota, dengan didampingi oleh Ery Satria Pamungkas sebagai Panitia Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Presiden atau yang mewakili, Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

Ketua,

ttd.

Arief Hidayat

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Anwar Usman

Aswanto

ttd.

ttd.

Suhartoyo

Wahiduddin Adams

ttd.

ttd.

Manahan MP Sitompul

I Dewa Gede Palguna

ttd.

ttd.

Maria Farida Indrati

Saldi Isra

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Ery Satria Pamungkas