



SALINAN

**PUTUSAN
Nomor 30/PUU-XVI/2018**

**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 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:



Nama : **Muhammad Hafidz**
Alamat : Jalan Tatya Wuni IV, Blok F5, Nomor 2, RT 007, RW 012, Kelurahan Cijujung, Kecamatan Sukaraja, Kabupaten Bogor

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

- [1.2] Membaca permohonan Pemohon;
Mendengar keterangan Pemohon;
Mendengar dan membaca keterangan Presiden;
Membaca dan mendengar keterangan ahli Pemohon;
Memeriksa bukti-bukti Pemohon;
Membaca kesimpulan Pemohon dan Presiden;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 4 April 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 4 April 2018 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 59/PAN.MK/2018 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 9 April 2018 dengan Nomor 30/PUU-XVI/2018, yang telah diperbaiki dengan perbaikan permohonan

bertanggal 19 April 2018 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 19 April 2018, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

1. Bahwa berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, selengkapnya berbunyi:

“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Selain itu, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, juga menegaskan, bahwa:

“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”.

2. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) [selanjutnya disebut UU MK], dinyatakan:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

3. Bahwa lebih lanjut 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), dinyatakan:

“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 oleh karena objek permohonan pengujian ini adalah Pasal 182 huruf I UU Pemilu terhadap UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan *a quo*.

II. KEDUDUKAN HUKUM PEMOHON

1. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi, dinyatakan:

"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;*
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;*
- c. badan hukum publik atau privat; atau*
- d. lembaga negara".*

2. Bahwa untuk memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon perorangan warganegara Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah memberikan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, bahwa yang dimaksud dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional haruslah memenuhi syarat-syarat:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji.
- c. 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; dan
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

3. Bahwa Pemohon hendak mengajukan pengujian norma sepanjang frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf I UU Pemilu, yang menyatakan:

“Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

(l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau 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 dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

4. Bahwa untuk memenuhi kualifikasi sebagaimana tersebut dalam paragraph II.1 dan II.2 tersebut di atas, maka Pemohon menguraikan hal sebagai berikut:

- a. Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia di Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Bogor, yang ber-Kartu Tanda Penduduk (KTP) dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) 3173062609800003 [bukti P-3], yang merupakan Peserta Pemilihan Umum (Pemilu) Tahun 2014 dari Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia (RI) Provinsi Jawa Barat, yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Jakarta, pada tanggal 28 Agustus 2013, dengan Nomor Urut 19 [bukti P-4] dan memperoleh 182.921 suara [bukti P-5].

Pemohon diberikan hak konstitusional sebagaimana dimaksud dalam 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”.

- b. Sebagai perorangan warga negara Indonesia yang belum pernah menjadi anggota Partai Politik dan hendak kembali menjadi Peserta Pemilu dari Calon Perseorangan DPD RI di Tahun 2019, Pemohon telah dijamin hak konstitusionalnya untuk mendapatkan kepastian hukum yang adil. Namun hak konstitusional Pemohon tersebut, berkaitan dengan hakikat keberadaan lembaga DPD sebagai representasi masyarakat lokal untuk mewakili daerahnya, berpotensi akan dirugikan dengan norma Pasal 182 huruf I UU Pemilu,

sepanjang frasa "*pekerjaan lain*" yang dalam penjelasannya tertulis Cukup Jelas, dan tidak dijelaskan mengenai apakah yang dimaksud pekerjaan lain, apakah diantaranya termasuk aktif sebagai pengurus partai politik?

- c. Sebagai Peserta Pemilu 2014 dari Calon Perseorangan, dengan perolehan suara sebanyak 182.921, Pemohon sebagai tokoh masyarakat dari kalangan buruh yang mempunyai kehendak untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, diantaranya juga berhak memberi penguatan kelembagaan DPD sesuai dengan cita-cita pembentukannya, yaitu salah satunya keberadaan lembaga DPD yang bebas dari kepentingan partai politik.

Tidak adanya larangan baik anggota partai politik tertentu untuk maju menjadi Peserta Pemilu dari Calon Perseorangan, tidak berarti dapat dipersamakan dengan kebolehan bagi pengurus (fungsionaris) partai politik yang memiliki jabatan, tugas, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan kepengurusan di partai politik untuk maju menjadi Peserta Pemilu dari Calon Perseorangan. Menjadi hak bagi setiap orang termasuk Pemohon, untuk menjaga maksud asli (*original intent*) pembentukan lembaga negara manapun, khususnya lembaga negara DPD dari kepentingan yang bukan kepentingan daerah sebagai bentuk "*improper purposes*".

Menurut Pemohon, apabila terdapat Anggota DPD yang berasal dari Pengurus Partai Politik tentu, maka Anggota DPD dimaksud akan lebih mengutamakan kepentingan atau *platform* partai politik yang pada dirinya melekat jabatan, tugas, fungsi, tanggung jawab, dan kewenangan, ketimbang mengutamakan kepentingan daerah secara keseluruhan. Apalagi sebagian besar partai politik di Indonesia masih bersifat sentralistik, di mana pengambilan keputusan masih tergantung pada pimpinan di tingkat pusat. Anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik diragukan efektivitasnya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah, karena adanya peran ganda yang melekat pada dirinya. Anggota DPD yang lebih mementingkan partai politik daripada aspirasi dan kepentingan daerah, jelas akan sangat merugikan Pemohon sebagai

perseorangan yang turut berkontribusi membayar pajak daerah bahkan juga merugikan warga negara lainnya.

Meskipun DPD dan DPR mempunyai kesamaan sebagai lembaga perwakilan, namun sesungguhnya mempunyai dua pintu masuk yang berbeda. Prasyarat Calon Perseorangan haruslah mendapatkan dukungan langsung dari rakyat, dalam bentuk fotokopi kartu tanda penduduk serta tanda-tangan dukungan. Sedangkan DPR melalui dukungan dari Partai Politik yang merupakan suatu organisasi sejak tingkat desa atau kelurahan, kecamatan, kota/kabupaten hingga provinsi. Sehingga keduanya mempunyai tanggung jawab yang berbeda, yaitu jika DPD bertanggung jawab langsung ke rakyat, sedangkan DPR bertanggung jawab kepada rakyat melalui partai politik.

Dengan tidak adanya pemaknaan yang jelas dan terang benderang sepanjang frasa "*pekerjaan lain*" pada Pasal 182 huruf I UU Pemilu, telah memberikan kemungkinan bagi pengurus partai politik untuk turut serta ikut dalam Pemilu sebagai Calon Perseorangan DPD. Sehingga, Pemohon merasa tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil, sepanjang hakikat keberadaan lembaga DPD sebagai wujud representasi masyarakat lokal untuk mewakili daerah yang bebas dari kepentingan partai politik tertentu. Terlebih telah diberikan penempatan yang adil dalam Bab VII dan Bab VIIA UUD 1945, dengan menyediakan ruang untuk mewakili aspirasi rakyat bagi partai politik di DPR, dan ruang untuk mewakili aspirasi daerah dalam kelembagaan DPD.

- d. Apabila sepanjang frasa "*pekerjaan lain*" pada Pasal 182 huruf I UU Pemilu dinyatakan inkonstitusional bersyarat, maka Pemohon dan warga negara lainnya yang dapat saja merasa terwakili kepentingannya oleh permohonan *a quo* sebagai perorangan masyarakat daerah, mempunyai harapan untuk terwakili kepentingan daerahnya dari anggota DPD yang bebas dari pengaruh kepentingan kepengurusan partai politik tertentu.

5. Bahwa berdasarkan uraian di atas, Pemohon berpendapat telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian Pasal 182 huruf I UU Pemilu terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa pada tanggal 15 Agustus 2017, Presiden mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) [selanjutnya disebut UU Pemilu, vide bukti P-1].
2. Bahwa Pasal 22D UUD 1945, mengatur mengenai fungsi, tugas dan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yaitu:
 - (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.*
 - (4) *Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.*
3. Bahwa selain itu, Mahkamah Konstitusi telah pula menetapkan desain fungsi, tugas dan kewenangan kelembagaan DPD sebagai bagian dari

organ konstitusi sebagaimana termuat dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 tanggal 01 Juli 2008, dalam paragraph [3.18.1] huruf f halaman 205-206, yang menyatakan: *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;*
4. Bahwa UU Pemilu, diantaranya memuat Pasal 182, yang menyatakan:

Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

- 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. *dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia;*
- e. *berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;*
- f. *setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;*
- g. *tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau*

lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan narapidana;

- h. sehat jasmani dan rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika;
- i. terdaftar sebagai Pemilih;
- j. bersedia bekerja penuh waktu;
- k. mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, Kepala Desa dan perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, aparatur sipil negara, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah dan/atau badan usaha milik desa, atau 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, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau 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 ketentuan peraturan perundang-undangan;
- m. bersedia untuk tidak merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah serta badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara;
- n. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) lembaga perwakilan;
- o. mencalonkan hanya untuk 1 (satu) daerah pemilihan; dan
- p. mendapatkan dukungan minimal dari Pemilih di daerah pemilihan yang bersangkutan.

5. Bahwa frasa “pekerjaan lain” yang diikuti dengan frasa “yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan” pada Pasal 182 huruf l UU Pemilu, haruslah dinyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”, karena:

- (a) DPD dalam ketatanegaraan di Indonesia, adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan antar cabang kekuasaan negara. Keberadaan DPD untuk menjamin dan menampung perwakilan daerah yang memadai untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah. Secara politis, sesuai dengan konsensus

politik bangsa Indonesia, maka keberadaan DPD juga ditujukan untuk memperkuat ikatan daerah-daerah dalam NKRI; semakin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah; meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan serta kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.

Selain itu, keberadaan DPD untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat (dan) daerah memiliki legitimasi yang kuat, seperti halnya memberikan implikasi harapan dari rakyat kepada DPD, karena anggota DPD secara perseorangan dan secara langsung dipilih oleh rakyat, berbeda dari pemilihan Anggota DPR yang dipilih oleh rakyat melalui partai politik.

(b) Kebolehan bagi anggota DPD untuk menjadi anggota partai politik, atau sebaliknya, anggota partai politik menjadi anggota DPD memang merupakan hak konstitusional bagi setiap orang. Persoalan selanjutnya adalah, apakah bekerja atau berkegiatan sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik (baik terhadap partai politik peserta pemilu atau bukan peserta pemilu), yang juga sebagai anggota DPD, tidak akan mengakibatkan benturan kepentingan dalam keadaan yang harus menjalankan 2 (dua) peran secara sekaligus, yaitu sebagai anggota DPD dan sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik?

(c) Meskipun dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 10/PUU-VI/2008 tanggal 01 Juli 2008, pada pertimbangan hukumnya mempertimbangkan kebolehan anggota partai politik turut serta sebagai peserta Pemilu dari calon perseorangan dalam pencalonan anggota DPD, akan tetapi, keberadaan DPD haruslah netral dan terbebas dari kepentingan partai politik. Sehingga, boleh jadi calon perseorangan dan/atau anggota DPD yang berasal dari anggota partai politik biasa, yang tidak mempunyai jabatan, tugas, fungsi, tanggung jawab, serta kewenangan kepengurusan di partai politik, akan menjadi kecil bahkan tidak ada kemungkinan adanya benturan

kepentingan dalam menjalankan tugas, wewenang dan haknya sebagai anggota DPD.

Tetapi apabila calon perseorangan dan/atau anggota DPD, juga beraktifitas kesehariannya sebagai pengurus yang melekat fungsi sebuah partai politik, maka akan menjadi tidak terhindarkan terjadinya benturan kepentingan yang berujung pada berubahnya *original intent* pembentukan DPD sebagai representasi daerah. Sehingga, apabila calon perseorangan dan/atau anggota DPD mempunyai jabatan, tugas, fungsi, dan tanggung jawab kepengurusan di partai politik, dapat dipastikan menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas dan wewenang anggota DPD sebagai representasi masyarakat lokal untuk mewakili daerah yang bebas dari kepentingan partai politik tertentu.

Hingga akhir 2017, terdapat 78 dari 132 anggota DPD yang tidak hanya masuk menjadi anggota partai tetapi menjadi pengurus partai politik, yaitu:

No.	Partai Politik	Jumlah Keanggotaan DPD
1	Hanura	28
2	Golkar	14
3	PPP	8
4	PKS	6
5	PAN	5
6	Demokrat	3
7	PKB	3
8	PDI-P	2
9	Partai Aceh	2
10	Nasdem	1
11	Gerindra	1
12	PDS	1
13	Partai Buruh	1
14	PNI Marhaenisme	1
15	PPIB	1
16	Idaman	1

Sumber: *Indonesian Parliamentary Center* (2017)

6. Bahwa sesungguhnya, persyaratan Calon Perseorangan DPD yang salah satunya tidak menjadi pengurus partai politik, telah pernah diundangkan oleh pembentuk undang-undang, yang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 63 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang menyatakan: *Calon anggota DPD selain harus memenuhi syarat calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 60, juga harus memenuhi syarat: b. tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon.*

Oleh karenanya, tidak adanya lagi pengaturan tidak menjadi pengurus partai politik sebagai persyaratan Calon Perseorangan DPD setelah UU Nomor 12/2003 diubah dan diganti dengan UU Pemilu sesudahnya, menimbulkan pertanyaan yang tidak dapat hanya sekedar dijawab sebagai *open legal policy*, yang seolah-olah mengaminkan demokrasi itu hanya sebatas undang-undang dan aturan. Keberadaan DPD yang bebas dari campur tangan partai politik, memungkinkan terciptanya DPD sebagai pilar demokrasi lokal.

7. Bahwa dengan mempertimbangkan hal-hal diatas, maka menurut Pemohon, frasa "*pekerjaan lain*" pada Pasal 182 huruf I UU Pemilu, belum memberikan kepastian hukum yang adil, apabila tidak dinyatakan inskonstitusional bersyarat, sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik.

IV. PETITUM

Berdasarkan uraian alasan-alasan tersebut, Pemohon mohon kiranya Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berkenan memutus dengan amar putusan sebagai berikut:

- Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
- Menyatakan frasa "*pekerjaan lain*" pada Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik.

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

Atau,

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5, yang disahkan pada persidangan Mahkamah tanggal 30 April 2018 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon dengan Nomor Induk Kependudukan (NIK) 3173062609800003;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 679/Kpts/KPU/TAHUN 2013 tanggal 28 Agustus 2013, tentang Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pemilihan Umum Tahun 2014;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Sertifikat Rekapitulasi Hasil Perhitungan Suara Dari Setiap Kabupaten/Kota Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Daerah Pemilihan Provinsi Jawa Barat;

Selain mengajukan bukti-bukti, Pemohon juga menghadirkan seorang ahli bernama **Bivitri Susanti**, yang didengarkan keterangannya dalam persidangan Mahkamah bertanggal 10 Juli 2018, yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Pendahuluan

Sejak dilahirkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) banyak diperdebatkan dan dipertanyakan. Tak hanya dalam

berbagai forum akademik dan politik, DPD juga telah beberapa kali diperiksa di Mahkamah Konstitusi. Meski banyak dikritik karena desainnya yang seringkali dikatakan tak efektif [FN], mengubahnya membutuhkan perubahan konstitusional yang panjang dan berikutan [FN ke upaya yang gagal]. Karenanya, DPD telah mengalami perubahan bentuk secara perlahan dalam koridor konstitusional yang ada, melalui undang-undang dan Putusan Mahkamah Konstitusi.

Karena sudah cukup banyak kajian, bahkan Putusan Mahkamah, yang mengelaborasi sejarah DPD, maka saya tidak akan membahasnya kembali secara mendalam dan akan langsung berfokus pada pertanyaan besar hari ini:

1. Apakah adanya pengurus partai politik telah secara efektif membawa DPD keluar dari koridor Konstitusi?
2. Apakah kepengurusan dalam partai politik dapat dimaknai sebagai “pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan” dalam konteks Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 182 huruf I?

Untuk membahas pertanyaan kunci tersebut, saya akan membagi Keterangan ini menjadi 3 bagian, yaitu: *pertama*, pembahasan mengenai DPD dalam konteks desain parlemen; *kedua*, relevansi masuknya pengurus partai politik ke dalam DPD; dan *ketiga*, pemaknaan frasa “pekerjaan lain” untuk masuknya pengurus partai politik.

2. Gagasan Dewan Perwakilan Daerah dan Konsep Bikameral

Mahkamah pernah menyatakan dalam Putusannya bahwa keberadaan DPR dan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang seluruh anggotanya menjadi anggota MPR merupakan “gambaran tentang sistem perwakilan yang khas Indonesia,” dan bukan bikameral. Namun pernyataan ini tidak bisa dilepaskan dari konteks keanggotaan MPR yang bersifat unik, bukan soal konsep bikameralisme secara luas.

Tidak dapat dimungkiri, lahirnya DPD dan pembicaraan mengenai DPD tidak dapat dipisahkan dari berbagai konsep yang ada mengenai bikameralisme. Hal ini misalnya terlihat dalam pembahasan amandemen Konstitusi pada 1999-2002. Meskipun pada akhirnya desain yang diputuskan tidak mengacu pada satu model secara khusus, namun pembahasannya mengacu pada berbagai praktik bikameralisme di berbagai negara, yang berasal dari pandangan para ahli dan organisasi yang memberikan pandangan. Acuan ini tak terelakkan karena model

dua dewan ini memang sudah banyak diterapkan dengan cara yang tidak seragam. Bukankah teori-teori lahir dengan proses induksi dari praktik? Demikian pula, berbagai teori mengenai bikameralisme, justru lahir dari praktik ketatanegaraan yang sudah ada. Maka penerapannya di Indonesia-pun, tentu akan 'khas Indonesia' dan tidak bisa disamakan secara serta merta dengan praktik di negara lain; namun ini bukan berarti konsep bikameralisme tidak dapat dijadikan kerangka analisis.

Karena itu, untuk membahas desain konstitusional DPD, saya akan menggunakan beberapa pandangan terkait bikameralisme.

Adanya dua kamar perwakilan atau bikameralisme sebenarnya lahir untuk mendorong adanya *checks and balances di dalam* lembaga perwakilan. Perlu digarisbawahi, kata kunci dalam konteks parlemen bikameral (dan dalam politik secara umum) adalah 'kompetisi'. Perlu ada 'kompetisi' antara dewan tinggi dan dewan rendah untuk memunculkan kondisi saling mengontrol yang menimbulkan keseimbangan politik (*checks and balances*) di dalam parlemen itu sendiri. Dan memang, kebutuhan akan adanya dua dewan dalam satu lembaga perwakilan adalah untuk mewakili konstituensi yang berbeda sehingga terjadi proses deliberasi yang lebih baik. Karena itu pula, biasanya wewenangnya dibuat sedemikian rupa sehingga ada kelebihan dan kekurangan yang didisain berbeda di antara keduanya. Dengan begitu, dapat terjadi proses yang membatasi kewenangan yang berlebihan dari suatu lembaga politik.

Untuk memberikan gambaran mengenai "kompetisi politik" antara dua kamar ini, penelitian yang dilakukan oleh Arend Lijphart terhadap 36 negara yang menganut bikameral dapat dijadikan referensi. Lijphart menyimpulkan adanya dua karakter untuk melihat keberadaan sistem bikameral yang diterapkan kuat (*strong bicameralism*) atau lemah (*weak bicameralism*) [FN] (Lijphart, 1999: 203-205). *Pertama*, kewenangan konstitusional yang dimiliki oleh kedua kamar. Kecenderungannya, kamar kedua (*Senate* di Amerika Serikat, *Bundesrat* di Jerman, atau DPD di Indonesia) biasanya mempunyai kewenangan yang lebih kecil daripada kamar pertama (*House of Representatives* di Amerika Serikat, *Bundestag* di Jerman, atau DPR di Indonesia). *Kedua*, signifikansi politik kamar kedua tergantung tidak hanya dari kekuatan formal mereka, melainkan juga dari cara pemilihan anggotanya.

Kedua karakter ini saling berkaitan. Kamar kedua yang anggotanya tidak dipilih secara langsung mempunyai legitimasi yang minimal dan karenanya biasanya mempunyai peran politik yang kurang penting. Oleh sebab itu, ada tendensi kamar kedua, yang anggotanya punya legitimasi kuat karena dipilih secara langsung, diberikan wewenang yang lebih kecil daripada kamar pertama. Dari kedua karakter ini, Lijphart kemudian mengklasifikasi parlemen bikameral menjadi dua kelompok, yaitu simetris dan asimetris. Bikameral dikatakan simetris bila kekuatan di antara kamar pertama dan kedua relatif setara dan disebut asimetris bila kekuatan di antara keduanya sangat tidak berimbang.

Di titik ini, yang penting untuk digarisbawahi adalah tesis Lijphart yang kedua, mengenai pentingnya cara pemilihan anggotanya untuk menentukan seberapa besar lembaga legislatif berkamar dua ini bisa menimbulkan situasi *checks and balances*. Cara pemilihan dapat dipahami dari dua aspek, yaitu *bagaimana* anggota dipilih dan *dari mana* anggota berasal.

Aspek pertama bicara sistem Pemilu dan aspek kedua berbicara soal konstituensi, termasuk afiliasi politik dan geografis. Aspek yang kedua kelihatan tidak berkaitan langsung, tetapi dalam konteks politik, justru aspek ini menjadi sangat relevan karena kekuatan kompetisi akan bisa “diciptakan” melalui desain bagian ini.

Seperti disampaikan sebelumnya, tidak ada *template* model bikameralisme yang efektif. Sehingga referensi pada model bikameral Amerika Serikat, misalnya, tidak bisa langsung dipadankan dengan model Indonesia. Amerika Serikat yang juga menganut sistem presidensial memang membuat aspek kepartaian sangat kuat di *Senate*, namun pembagian wewenang antara *House of Representatives* dan *Senate*, federalisme yang dianutnya, serta kondisi kepartaian dalam ruang demokrasi yang lebih tua membuatnya tidak bisa dijadikan acuan secara langsung.

Karena itu pula, dalam pandangan saya, Mahkamah telah sangat mendalam dalam pembahasannya untuk sampai pada konklusi bahwa 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. Namun demikian, penafsiran yang cenderung bercorak gramatikal itu perlu ditelaah lebih lanjut dengan menggunakan penafsiran historis atau *original intent*.

Saya memahami penafsiran Mahkamah dalam Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 sebagai gramatikal meskipun Mahkamah menggunakan kata 'implisit' (bukan eksplisit) karena Mahkamah memahami Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 dengan menegaskan perbedaan antara mencalonkan dirinya sendiri sebagai anggota DPD dengan dicalonkan oleh Partai Politik. Dikatakan:

“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.”

Bila dibaca ulang perjalanan proses pembentukan DPD, akan terlihat adanya keinginan yang kuat atau *original intent* dari para pembahas Amandemen UUD 1945 1999-2002 untuk membuat desain DPD tidak bercorak kuat sebagai perwakilan partai politik.

Munculnya gagasan bikameral bermula dari pernyataan resmi Fraksi Utusan Golongan (F-UG) dalam rapat Badan Pekerja (MPR BP MPR) yang ditugaskan mempersiapkan materi Sidang MPR. Fraksi UG mengemukakan bahwa keberadaannya tidak diperlukan lagi di MPR karena merupakan hasil pengangkatan dan bukan pemilihan. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang menghendaki bekerjanya prinsip perwakilan berdasarkan pemilihan. Anggota FUG memaparkan dua pilihan yang tersedia. *Pertama*, konsep awal UUD 1945 yaitu MPR yang mempersatukan kelompok yang ada dalam masyarakat. *Kedua*, menerapkan sistem perwakilan dua kamar dengan memperhatikan prinsip bahwa semua wakil rakyat harus dipilih melalui Pemilu.

Lalu muncul gagasan untuk lebih meningkatkan peran Utusan Daerah yang perannya terbatas pada penyusunan GBHN yang hanya dilakukan lima tahun sekali. Dalam suasana inilah, lahir gagasan untuk melembagakan Utusan Daerah

yang lebih mencerminkan representasi wilayah dan bekerja secara efektif. Tidak hanya sekali dalam lima tahun.

MPR lantas menugaskan Badan Pekerja (BP) MPR untuk melanjutkan proses perubahan tersebut melalui Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2000. Persiapan rancangan perubahan UUD 1945 dilakukan dengan menggunakan materi-materi dalam lampiran ketetapan yang merupakan hasil BP MPR periode 1999-2000. Ketetapan itu juga memberikan batas waktu pembahasan dan pengesahan perubahan UUD 1945 oleh MPR selambat-lambatnya pada Sidang Tahunan MPR tahun 2002. Materi mengenai DPD tercantum pada Bab VIIA Pasal 22D dan 22E. Untuk usulan Pasal 22E ayat (2), diajukan dua alternatif terkait dengan wewenang DPD.

BP MPR kemudian menyiapkan kegiatan yang meliputi penggalian aspirasi masyarakat, pembahasan dan perumusan rancangan, uji sahih rumusan dan pembahasan akhir. Untuk keperluan ini dibentuklah Panitia Ad Hoc I (PAH I).

Dalam pembahasan, perumusan, laporan-laporan diskusi di daerah yang disampaikan di daerah, muncul keinginan kuat tentang adanya Dewan Perwakilan Daerah.

Berdasarkan Keputusan MPR Nomor 7/MPR/2001 dibentuk Komisi A yang bertugas memusyawarahkan dan mengambil putusan mengenai Rancangan Perubahan UUD 1945 dan Usul Rancangan Ketetapan MPR tentang Pembentukan Komisi Konsitusi.

Mekanisme pembahasan dilakukan tiap bab dengan dua putaran. Pada putaran pertama, pembahasan melalui curah pendapat anggota Komisi A. Lalu diteruskan dengan putaran kedua yang merupakan pendapat fraksi. Hasil pembahasan tiap fraksi tersebut dilanjutkan dengan lobi. Selanjutnya, dilakukan perumusan oleh tim lobi dan tim perumus yang terdiri dari pimpinan komisi dan satu orang wakil dari masing-masing fraksi.

Dalam pembahasan di komisi A tersebut, dalam Pasal 2 ayat (1) muncul dua alternatif. *Pertama*, MPR terdiri atas anggota DPR dan anggota DPD yang dipilih melalui pemilihan umum ditambah dengan UG. *Kedua*, keberadaan UG dihapuskan dari susunan MPR. Hampir seluruh fraksi di Komisi A memilih alternatif kedua. Namun, hal ini ditolak tegas oleh F-UG sehingga sempat mengalami *deadlock*. Sementara di sisi lain, **Fraksi TNI dan Polri sendiri, yang dipilih**

berdasarkan pengangkatan, tidak lagi memaksa untuk menjadi wakil di MPR pada periode transisi hingga tahun 2009. Meski, jalan keluar yang disepakati adalah mengurangi jumlah keanggotaan fraksinya. Hal ini disebabkan karena TNI dan POLRI tidak memiliki hak pilih.

Singkat kata, pada Sidang Paripurna ke-7 8 November 2001, Komisi A menyampaikan hasil pembahasannya yang disahkan keesokan harinya sebagai bagian dari perubahan ketiga UUD 1945. Rumusan ini akhirnya disetujui sebagai bagian dari UUD 1945 yang di amandemen.

Dari rangkaian peristiwa di atas, akan terlihat bahwa secara historis, ada keinginan yang kuat untuk memiliki DPD yang tidak kuat bercorak partai politik. Hal itu memang tidak diungkapkan secara eksplisit maupun implisit dalam norma konstitusi, namun saya ingin mengajak kita semua mengambil sudut pandang penafsiran yang berbeda.

Intensi dari para pembahas amandemen UUD 1999-2002 juga dapat dilihat dari latar belakang perubahan sistem ketatanegaraan kita. Dilihat dari Naskah Pembahasan Amandemen 1999-2002, paling tidak terbaca tiga hal yang melatarbelakangi diskusi mengenai DPD. *Pertama*, kebutuhan dalam membenahan sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan supremasi MPR dan adanya anggota-anggota yang tidak dipilih dan tidak efektif (utusan golongan dan utusan daerah). *Kedua*, kebutuhan untuk mengakomodasikan masyarakat daerah secara struktural. *Ketiga*, kebutuhan Indonesia saat ini untuk menerapkan sistem *checks and balances* dan mendorong demokratisasi.

3. Relevansi Masuknya Partai Politik ke DPD

Melewati kurun waktu 2002 sampai 2018, selanjutnya, sesuai dengan Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008, Undang-Undang *a quo* memuat persyaratan yang tidak lagi memuat mengenai syarat domisili dan non-parpol. Serupa dengan undang-undang *a quo*, undang-undang yang menjadi dasar hukum Pemilu sebelumnya, yaitu UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak lagi memuat ketentuan tersebut.

Akibatnya cukup banyak anggota partai politik yang terpilih menjadi anggota DPD. Seperti kemudian diketahui, pada akhir 2016 terjadi upaya perubahan Tata Tertib DPD yang berujung pada pertikaian fisik di dalam Sidang Paripurna karena adanya perebutan Pimpinan DPD. Hal ini kemudian diikuti dengan upaya-upaya

pada jalur hukum melalui Mahkamah Agung dan masih menyisakan berbagai persoalan hingga saat ini.

Tentu saja banyak sebab yang membuat pertikaian itu terjadi, namun saya dalam kesempatan ini ingin menunjukkan pula suatu fakta yang menarik mengenai keanggotaan DPD. Hingga akhir 2017, paling tidak ada 78 dari 132 anggota DPD yang menjadi pengurus partai politik, seperti yang ditunjukkan pada gambar di bawah ini. Ini berarti lebih dari setengah jumlah anggota DPD adalah *pengurus* partai politik.



Sumber: IPC, 2017, dari <http://ipc.or.id/katastrofi-dewan-perwakilan-daerah-parpolisasi-korupsi-dan-kemelut-konflik/> (diakses 26 Juni 2018)

Pertikaian tersebut menimbulkan skeptisisme di kalangan masyarakat mengenai DPD. Misalnya saja, dalam survei Poltracking Indonesia pada 8-15 November 2017 menunjukkan bahwa DPD adalah salah satu lembaga yang paling tidak dipercaya oleh publik, bersama dengan Partai Politik dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Masing-masing mendapat persentase sebesar 48 persen untuk partai, 50 persen untuk DPR dan 52 persen untuk DPD. Berkaca dari peristiwa di atas, ada dua hal yang membuat masuknya pengurus partai -bukan sekadar anggota partai- menjadi semakin tidak relevan dengan karakter konstitusional DPD (dengan penafsiran historis di atas).

Pertama, adanya *pengurus* partai politik telah mendorong adanya perubahan karakter keterwakilan DPD. DPD kini telah dilihat sebagai wadah baru bagi partai politik untuk memperjuangkan kepentingannya secara langsung dan kasat mata. Pertikaian yang terjadi untuk merebut Pimpinan DPD, harus dilihat dalam konteks yang lebih luas dari sekadar perebutan fasilitas keuangan dan protokoler. Pimpinan DPD juga akan mempunyai pengaruh pada konstelasi Pimpinan MPR dan juga kekuatan politik untuk kepentingan-kepentingan pemerintah vs. “oposisi.” DPD menjadi lebih bercorak partai politik daripada kedaerahan. Keduanya memang tidak mudah untuk dipilah dan didefinisikan. Namun yang ingin saya soroti adalah agenda politik partai di tingkat nasional, seperti perubahan UUD dan legislasi yang berkaitan dengan politik; dan agenda politik daerah yang lebih spesifik pada kepentingan daerah, seperti legislasi terkait pemerintahan daerah dan soal memperjuangkan kepentingan konstituensi berbasis provinsi di dalam legislasi.

Kedua, model atau cara kerja partai politik yang lebih berbasis pada massa anggota daripada konstituensi wilayah tanda sekat keanggotaan partai politik terbawa ke dalam DPD.

Konsisten dengan pandangan saya di atas mengenai kompetisi, sesungguhnya secara prinsip, saya menyetujui pandangan mengenai partai politik dalam DPD dengan alasan kekuatan untuk berkompetisi. Afiliasi ataupun sekadar pemihakan pada partai politik, tidaklah bisa dihindari, namun yang menjadi persoalan di sini adalah soal kepengurusan, bukan soal keanggotaan. Kepengurusan dalam partai politik menjadikan karakter keterwakilan partai politik menjadi menguat di dalam DPD sehingga membawa DPD keluar dari koridor konstitusionalnya sebagai perwakilan daerah.

4. Konflik Kepentingan bagi Pengurus Partai Politik

Dalam bagian ini saya akan menjawab pertanyaan mengenai “apakah kepengurusan dalam partai politik dapat dimaknai sebagai “pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan” dalam konteks Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 182 huruf I?”

Banyak definisi yang bisa kita ambil mengenai konflik kepentingan, apalagi yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi maupun transaksi bisnis. Namun konflik kepentingan sesungguhnya jauh lebih luas daripada itu. Konflik kepentingan

terkait erat dengan etik dan tanggung jawab dalam menjalankan pekerjaan. Situasi apapun di mana kepentingan pribadi maupun organisasi yang dibawa oleh seseorang akan mempengaruhi pekerjaan ataupun penilaian profesional seseorang, maka konflik kepentingan telah terjadi.

Kepentingan partai politik dilaksanakan secara konkrit dan sistematis oleh pengurus-pengurusnya. Sikap politik maupun ideologi partai politik akan selalu diusung oleh anggota maupun simpatisan partai politik, namun agenda konkrit partai politik wajib dilaksanakan oleh pengurusnya.

Pentingnya kepengurusan ini juga bisa dilihat dari norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Negara mengatur partai politik melalui pola kepengurusan serta kewajiban pelaporan kepengurusan partai politik secara administratif.

Konflik kepentingan dalam konteks ini mengandaikan adanya kepentingan yang berbeda antara kepentingan pengurus partai politik dengan “kepentingan dan hak sebagai anggota DPD”. Pertanyaannya, benarkah ada kepentingan yang berbeda dan dapat berkonflik?

“Kepentingan sebagai anggota DPD” di sini dapat dimaknai sebagai kepentingan yang dilandaskan pada kondisi daerah. Dalam konteks yang mikro per daerah, tidak terlalu sulit untuk mengidentifikasinya, namun dalam konteks makro dalam arti DPD yang lebih luas dan terdiri dari banyak daerah, kepentingan ini seakan menjadi kabur, tetapi sebenarnya tetap ada. Kepentingan daerah yang dimaksud di sini misalnya saja mengenai berbagai legislasi yang terkait dengan otonomi daerah serta yang secara spesifik disebut dalam Pasal 22D UUD 1945.

Sedangkan kepentingan sebagai “pengurus partai politik” terkait langsung dengan agenda jangka pendek partai politik, yang tergantung pada posisinya *vis a vis* pemerintah: apakah ia mendukung atau tidak mendukung pemerintah. Di sinilah kepentingan ini bisa berbenturan. Benturan ini bisa terjadi karena dua hal.

Pertama, soal posisi politik terhadap pemerintah. Apa yang dianggap penting bagi daerahnya bisa jadi tidak dianggap penting karena tidak sesuai dengan posisi politik partai yang bersangkutan.

Kedua, soal kepentingan politik dan ekonomi lokal, yang biasanya sudah terkapling dalam elite lokal yang tergambar dalam partai politik. Apa yang seharusnya diperjuangkan untuk daerahnya bisa jadi menimbulkan hambatan bagi partai politiknya untuk memenangkan pilkada di daerahnya atau menutup akses ekonomi tertentu seperti izin pertambangan atau investasi.

Kepentingan daerah dan kepentingan partai politik memang tidak bisa didikotomikan atau dihadap-hadapkan, namun tetap bisa dibedakan sehingga pada akhirnya bisa menimbulkan konflik kepentingan.

Kita bisa berbicara mengenai 'kepentingan bangsa' ataupun 'kepentingan konstituen' dan berbagai istilah lainnya yang kerap dijadikan Bahasa undang-undang dan Bahasa pidato. Tetapi kita semua juga menyadari bahwa frasa-frasa tersebut kebanyakan berupa jargon yang sulit untuk diturunkan ke tingkat operasional. Sementara proses politik di dewan pada akhirnya akan berujung pada operasionalisasi kepentingan melalui legislasi, pengawasan, maupun anggaran.

Pertanyaan berikutnya, bukankah kepentingan daerah tidak menjadi spesifik DPD karena anggota DPR juga dipilih berdasarkan daerah pemilihan? Tidak betul, karena karakter keterwakilan DPR dan DPD berbeda. Dalam konteks inilah mengapa saya menafsirkan ulang desain konstitusional DPD dengan metode *original intent*. Karakter ini ditentukan oleh desain konstitusionalnya; dan dalam pemahaman saya, DPD sebenarnya sudah didesain untuk mewakili daerah karena utusan daerah dalam MPR yang lama dianggap tidak efektif dalam mewakili daerah sementara salah satu tuntutan penting reformasi (yang menjadi latar belakang amandemen 1999-2002) adalah untuk lebih menguatkan daerah untuk tujuan kesejahteraan rakyat yang lebih merata. DPD dimaksudkan oleh para pembahas amandemen UUD 1945 1999-2002 untuk bisa menjawab tuntutan ini. Karena itulah ia dibuat dengan wewenang yang lebih spesifik pada urusan tertentu dan dengan model Pemilu yang berbeda, yaitu bukan dicalonkan oleh partai politik.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Presiden menyampaikan keterangan dalam persidangan tanggal 24 Mei 2018 yang kemudian dilengkapi keterangan tertulis Presiden yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 12 Juli 2018, yang pada pokoknya menerangkan hal sebagai berikut:

I. POKOK PERMOHONAN PEMOHON

Bahwa pada pokoknya Pemohon memohon untuk menguji frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut UU Pemilu), yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “*Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: (l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau 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 dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*”

terhadap Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945) yang berbunyi, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.*”

II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PEMOHON

1. UUD 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 wakilwakilnya 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.

2. Sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden 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.
3. 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.
4. 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.

5. Selain itu, untuk mengakomodasi aspirasi keanekaragaman daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 22C UUD 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.
6. 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)
7. 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)

8. 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 tidak dibatasi menurut latar belakang atau status politiknya (Parpol atau non-Parpol). Hal ini sesuai dengan prinsip kesamaan kedudukan hukum warga negara dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
9. Secara kelembagaan DPD sebagai lembaga negara diberikan hak dan/atau kewenangan konstitusional yang diatur dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), ayat (3), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23E ayat (2), Pasal 23F ayat (1) UUD 1945. Meskipun Pemohon *a quo* berkedudukan sebagai perorangan WNI, secara konstitusional tidak ada kerugian oleh berlakunya Pasal 182 huruf l UU Pemilu, karena secara perseorangan setiap WNI diberikan hak untuk mencalonkan diri menjadi anggota DPD. Dengan demikian Pemerintah beranggapan tidak ada kerugian konstitusional Pemohon, mengingat Pemohon tetap mempunyai hak konstitusional untuk menjadi peserta Pemilu DPD sepanjang memenuhi ketentuan UU *a quo*. Sehingga Pasal *a quo* sama sekali tidak menghalangi Pemohon untuk dapat dipilih menjadi anggota DPD.
10. Sebagai perorangan warga negara Indonesia, undang-undang memang mengatur hak memilih dan hak dipilih. Namun demikian UU Pemilu telah memberikan jaminan hak politik warga negara sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) *juncto* Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menjamin setiap warga negara berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Pasal yang diuji memberi perlakuan yang sama terhadap semua warga Negara yang berkedudukan sama dengan Pemohon, serta tidak bersifat diskriminatif dengan tidak membedakan perlakuan berdasarkan suku, agama, rasa, golongan, keyakinan politik.
11. Terhadap frasa “pekerjaan lain” merupakan pengaturan yang sifatnya antisipatif terhadap jenis-jenis pekerjaan lainnya diluar yang telah diatur dalam UU *a quo* yang di kemudian hari dapat saja menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD.

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. Seharusnya Pemohon dapat 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.
14. Mengenai tiadanya pemaknaan frasa “pekerjaan lain” sebagai termasuk pula “fungsionaris partai politik, maka 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 “pekerjaan lain” sebagai termasuk didalamnya adalah bekerja sebagai fungsionaris partai politik justru mengurangi esensi dari semangat kata “perseorangan” yang pada prinsipnya boleh berasal dari manapun. Mengenai permohonan pengujian pemaknaan frasa “pekerjaan lain” dalam UU *a quo*, *in casu* ketiadaan syarat bukan sebagai fungsionaris partai politik bagi calon anggota DPD, maka menurut Pemerintah, apabila belum berada dalam norma undang-undang, hal itu tidak dapat dimintakan pengujian, karena objeknya belum terbentuk.
15. 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.

16. 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 tidak bekerja sebagai fungsionaris partai politik, 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 pemilih-lah yang akan menentukan wakil mereka.

17. Harus dipahami bahwa kata "perseorangan" dalam Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 bermakna bahwa pencalonannya adalah tidak melalui partai politik yang mana arti "perseorangan" itu lebih bermakna tidak dicalonkan oleh partai politik meskipun yang bersangkutan adalah anggota partai politik.

18. 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.

19. Menurut Pemerintah pengaturan Pasal 182 huruf I UU *a quo* sudah tepat dan selaras dengan konstitusi, hal tersebut didasarkan pemikiran bahwa Pasal 22E ayat (4) UUD 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 nonParpol untuk menjadi calon anggota DPD dan juga tidak mengurangi ruang dan kesempatan mereka untuk mendapatkan dukungan dari penduduk/pemilih.

20. Bahwa persoalan mengenai apakah persyaratan untuk dapat menjadi anggota DPD harus meliputi juga persyaratan tidak berkedudukan sebagai fungsionaris partai politik atau tidak berasal dari partai politik adalah persoalan yang pernah diputus oleh Mahkamah berdasarkan Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 yang pada pokoknya menyatakan antara lain bahwa "*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*" (vide Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 bagian Konklusi paragraph [4.3]).
21. Bahwa apabila frasa "pekerjaan lain" dalam Pasal 182 huruf I adalah *conditionally constitutional* yakni bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik, maka justru dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dalam hal pengaturan persyaratan untuk menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dengan alasan:
 - a. Dapat menjadi pintu masuk (*entry point*) pihak-pihak tertentu untuk mengajukan keberatan-keberatan atau gugatan-gugatan terhadap hasil penyelenggaraan pemilihan umum.
 - b. Dapat mengganggu pelaksanaan proses penyelenggaraan Pemilihan Umum secara keseluruhan, khususnya untuk pemilihan anggota DPD.
22. Bahwa Pemerintah menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat

berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar Pemohon nantinya dapat ikut serta memberi masukan dan tanggapan terhadap penyempurnaan UU *a quo* di masa mendatang dalam bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Harapan Pemerintah pula bahwa dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Alinea Keempat UUD 1945.

IV. PETITUM

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Pasal Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menolak permohonan pengujian para Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
2. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
3. Menyatakan Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun apabila Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

[2.4] Menimbang bahwa Pemohon telah menyerahkan kesimpulan yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 16 Juli 2018 dan Presiden yang

diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 17 Juli 2018, yang pada pokoknya para pihak tetap pada pendiriannya;

[2.5] 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 disebut 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), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap UUD 1945;

[3.2] Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstiusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU Pemilu) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, 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 terlebih dahulu:

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

[3.4] Menimbang bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya, telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat 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 berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma Undang-Undang yang dimohonkan dalam permohonan *a quo* adalah Pasal 182 huruf I UU Pemilu, yang rumusannya masing-masing berbunyi sebagai berikut:

Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:

(a) ...

(b) ...

(l) bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau 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 dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Bahwa Pemohon, Muhammad Hafidz, dalam kualifikasinya perseorangan warga negara Indonesia menganggap hak konstitusionalnya telah dirugikan oleh berlakunya norma Undang-Undang sebagaimana dimaksud pada angka 1 dengan argumentasi yang pada intinya sebagai berikut:

a. Pemohon adalah calon anggota DPD Provinsi Jawa Barat Peserta Pemilihan Umum 2014 (bukti P-4 dan bukti P-5);

b. Pemohon memiliki hak konstitusional atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum, sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945;

c. Pemohon, yang belum pernah menjadi anggota partai politik dan bermaksud untuk kembali mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD pada Pemilu 2019, menganggap hak konstitusionalnya atas kepastian hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 dirugikan oleh tidak jelasnya frasa "pekerjaan lain" dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu *a quo*;

- d. Tidak adanya kejelasan perihal frasa “pekerjaan lain” sebagaimana diuraikan pada huruf c di atas membuka kemungkinan untuk diartikan bahwa pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD di mana hal tersebut bertentangan maksud asli (*original intent*) dibentuknya DPD sebagai wujud representasi masyarakat lokal yang harus bebas dari kepentingan partai politik tertentu. Dalam kaitan inilah Pemohon menganggap tidak mendapatkan kepastian hukum yang adil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Berdasarkan penjelasan Pemohon sebagaimana diuraikan di atas, Pemohon telah secara spesifik menjelaskan hak konstitusionalnya yang potensial dirugikan dan potensi kerugian dimaksud menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi, sehingga telah tampak adanya hubungan kausal (*causal-verband*) antara kerugian hak konstitusional yang didalilkan dan berlakunya Pasal 182 huruf I UU Pemilu; oleh karena itu jika permohonan *a quo* dikabulkan, potensi kerugian hak konstitusional dimaksud tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil Pemohon perihal pertentangan Pasal 182 huruf I UU Pemilu dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

[3.6] Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon, maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

Pokok Permohonan

[3.7] Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu Pemohon mengemukakan argumentasi yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a. Bahwa Pasal 22D UUD 1945 telah mengatur fungsi, tugas, dan kewenangan DPD;
- b. Bahwa Mahkamah Konstitusi telah pula menyatakan desain fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Nomor 10/PUU-VI/2008, bertanggal 1 Juli 2008. Dalam paragraf [3.18.1] huruf f (halaman 205-206) Putusan tersebut, Mahkamah menyatakan:

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 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.
- c. Bahwa, berdasarkan uraian pada huruf a dan huruf b di atas, frasa "pekerjaan lain" yang diikuti dengan frasa "yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu haruslah dinyatakan inkonstitusional bersyarat terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, karena:
- (i) Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan antarcabang kekuasaan negara. DPD dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi daerah sekaligus memperkuat ikatan-ikatan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, makin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan;

- (ii) Meskipun menjadi anggota DPD adalah hak konstitusional setiap warga negara, seorang anggota DPD yang juga pengurus partai politik akan menimbulkan benturan kepentingan karena harus menjalankan dua peran sekaligus yaitu peran sebagai anggota DPD dan peran sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik. Pemohon masih mentolerir adanya anggota partai politik menjadi anggota DPD karena kecil kemungkinan timbulnya benturan kepentingan dalam menjalankan tugas, wewenang, dan haknya sebagai anggota DPD. Pemohon selanjutnya menyertakan tabel yang memuat adanya sejumlah anggota DPD yang sekaligus merupakan fungsionaris partai politik di 16 (enam belas) partai politik;
- (iii) Syarat calon anggota DPD tidak menjadi pengurus partai politik sesungguhnya telah pernah dimuat dalam Pasal 63 huruf b Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu tidak menjadi pengurus partai politik sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun yang dihitung sampai dengan tanggal pengajuan calon. Tidak adanya lagi persyaratan demikian dalam UU Pemilu *a quo* tidak dapat dianggap sekadar sebagai *open legal policy* sebab keberadaan DPD yang bebas dari campur tangan partai politik memungkinkan hadirnya DPD sebagai pilar demokrasi lokal;
- d. Berdasarkan seluruh argumentasi di atas, Pemohon kemudian memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 182 huruf l UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat yaitu sepanjang frasa “pekerjaan lain” dalam norma Undang-Undang *a quo* tidak dimaknai termasuk sebagai pengurus (fungsionaris) partai politik.

[3.8] Menimbang bahwa untuk menguatkan dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5 serta mengajukan satu orang ahli, yaitu Bivitri Susanti, yang telah didengar keterangannya dalam persidangan tanggal 10 Juli 2018;

[3.9] Menimbang bahwa Mahkamah telah pula mendengar keterangan Presiden baik yang disampaikan langsung dalam persidangan tanggal 24 Mei 2018 maupun yang disampaikan secara tertulis sebagai bagian yang tak

terpisahkan dari keterangan yang disampaikan langsung dalam persidangan dimaksud.

[3.10] Menimbang bahwa setelah memeriksa secara saksama permohonan *a quo*, persoalan konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah adalah: apakah yang dimaksud dengan frasa “pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD” dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu *a quo*. Persoalan konstitusional dimaksud tidak mungkin dipahami secara tepat jika tidak dihubungkan secara kontekstual dengan keberadaan DPD. Oleh karena itu, sebelum mempertimbangkan lebih jauh dalil-dalil Pemohon, menjadi keniscayaan bagi Mahkamah untuk terlebih dahulu menelaah secara ringkas latar belakang historis lahirnya DPD. Tinjauan historis demikian bukanlah dimaksudkan untuk mengabsolutkan penafsiran sejarah dalam memahami suatu persoalan konstitusional dengan berpegang teguh pada maksud asli (*original intent*) perumus Undang-Undang Dasar dengan mengabaikan perkembangan masyarakat tempat Undang-Undang Dasar itu berlaku, melainkan semata-mata untuk memahami dasar pemikiran pembentukan lembaga negara ini (DPD) sebagai bagian dari sistem ketatanegaraan Indonesia setelah dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945. Pemahaman dasar pemikiran atau latar belakang demikian diperlukan untuk menilai relevansinya dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat dalam kehidupan bernegara sehingga UUD 1945 senantiasa menjadi konstitusi yang hidup (*living constitution*).

[3.11] Menimbang bahwa kehadiran DPD merupakan bagian tak terpisahkan dari perubahan UUD 1945 yang telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi MPR menjadi sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi Konstitusi. MPR, selaku lembaga negara yang berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar, mendasarkan alasan dilakukannya perubahan itu pada hakikat Pembukaan UUD 1945. Karena itu, seluruh fraksi yang ada di MPR pada saat awal dilakukannya perubahan UUD 1945 secara aklamasi bersepakat untuk tidak mengubah Pembukaan UUD 1945. Sebaliknya, justru menjadikan Pembukaan UUD 1945 tersebut sebagai titik tolak dan landasan perubahan itu. Dalam kaitan ini, MPR menjelaskan antara lain:

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 memuat dasar filosofis dan dasar normatif yang mendasari seluruh pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 mengandung staatsidee berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), tujuan (haluan) negara, serta dasar negara yang harus tetap dipertahankan [vide Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, h. 23-24).

Pandangan dan pendirian MPR terhadap Pembukaan UUD 1945 tersebut yang kemudian dijadikan titik tolak melakukan perubahan terhadap UUD 1945 bukan hanya memiliki legitimasi politik tetapi juga legitimasi akademik. Secara doktriner, pembukaan suatu undang-undang dasar (konstitusi tertulis) mencerminkan karakter ideologis undang-undang dasar yang bersangkutan (dan negara yang hendak dibentuk berdasarkan undang-undang dasar itu) yang memuat gagasan-gagasan religius, moral, dan politik yang hendak dikedepankan atau dibangun. Dari rumusan yang tertuang dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945 terdapat sejumlah hal mendasar yang dapat diidentifikasi yang secara holistik dan sebagai satu kebulatan menggambarkan jiwa UUD 1945, yaitu:

Pertama, bahwa Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu merupakan perwujudan Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia. Hal ini jelas merujuk pada Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, sehingga UUD 1945 adalah kelanjutan sekaligus penjabaran lebih jauh Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia;

Kedua, bahwa Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu perlu disusun guna membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia. Hal ini jelas merujuk pada syarat pendirian negara karena pada saat itu (ketika Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia diproklamasikan) baru memiliki wilayah dan penduduk yang mendiami wilayah itu namun belum memiliki pemerintahan;

Ketiga, bahwa Pemerintah Negara Indonesia yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu adalah pemerintah yang melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Hal ini merupakan amanat sekaligus kewajiban konstitusional yang ditujukan kepada siapa pun yang menjalankan pemerintahan di Indonesia berdasarkan UUD 1945;

Keempat, bahwa dasar atau landasan keikutsertaan Pemerintah Negara Indonesia dalam melaksanakan ketertiban dunia itu adalah kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Hal ini, di satu pihak, menunjukkan kesadaran Bangsa Indonesia sebagai bagian dari masyarakat dunia (internasional) dan di lain pihak menentukan prinsip-prinsip dasar keikutsertaan Indonesia dalam pergaulan internasional dalam rangka mewujudkan ketertiban dunia dimaksud;

Kelima, bahwa Pemerintah Negara Indonesia yang hendak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu adalah sebuah Republik yang berkedaulatan rakyat. Hal ini jelas merujuk pada bentuk negara yang hendak didirikan, yaitu republik bukan kerajaan, di mana di dalamnya rakyatlah yang berdaulat. Dengan kata lain, negara yang hendak didirikan adalah sebuah republik yang berlandaskan prinsip-prinsip demokrasi sebab hanya dalam demokrasilah rakyat berdaulat;

Keenam, bahwa Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat yang hendak dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia itu adalah berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini merujuk pada dasar negara Pancasila yang sekaligus merupakan ideologi negara serta tujuan yang hendak dicapai atau diwujudkan.

Dengan demikian, dari Pembukaan UUD 1945 tersebut, khususnya alinea keempat, dapat diidentifikasi bukan hanya gagasan religius, moral, dan politik yang hendak dikedepankan tetapi juga sekaligus suasana atau arah yang hendak dituju oleh UUD 1945 tersebut yaitu sebagai Undang-Undang Dasar yang merupakan perwujudan kehendak rakyat (*the will of the people*), bukan kehendak sekelompok orang atau elite; yang dengan kata lain berarti hendak mewujudkan kehidupan bernegara dan berbangsa yang demokratis, serta dasar negara yang sekaligus menggambarkan tujuan didirikannya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan menjadikan Pembukaan UUD 1945 sebagai landasan perubahan terhadap UUD 1945, MPR hendak mewujudkan semangat yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 tersebut ke dalam pasal-pasal UUD 1945 yang dalam pandangan MPR saat itu (ketika dilakukannya perubahan

terhadap UUD 1945) tidak terimplementasikan secara tepat dalam sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan terhadap UUD 1945). Dalam hubungan ini MPR menyatakan antara lain:

Undang-Undang Dasar 1945 (maksudnya, UUD 1945 sebelum dilakukan perubahan) membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi di tangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balances* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Penguasaan terhadap MPR adalah kata kunci bagi kekuasaan pemerintahan negara yang seakan-akan tanpa ada hubungannya lagi dengan rakyat...

Perubahan ketentuan ini mengalihkan negara Indonesia dari sistem MPR kepada sistem kedaulatan rakyat yang diatur melalui Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Dasar 1945-lah yang menjadi dasar dan rujukan utama dalam menjalankan kedaulatan rakyat. Aturan dalam Undang-Undang Dasar 1945 itulah yang mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat kepada rakyat itu sendiri dan atau kepada berbagai lembaga negara.

Perubahan ini menetapkan bahwa kedaulatan tetap di tangan rakyat, sedangkan lembaga-lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan itu menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dengan perubahan ini maka tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara ataupun lembaga tinggi negara. Kedudukan masing-masing lembaga negara tergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945 [vide Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 2003, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, halaman 11 dan halaman 146).

[3.12] Menimbang bahwa setelah mengetahui hal-hal mendasar berkenaan dengan dasar pemikiran yang melandasi dilakukannya perubahan terhadap UUD 1945 tersebut, pertanyaan konstitusional yang muncul dalam konteks permohonan *a quo* adalah: apa hakikat keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan yang baru tersebut? Secara historis, pembentukan DPD dilandasi oleh pemikiran untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan mengikutsertakannya dalam pengambilan keputusan-keputusan politik di tingkat nasional terutama yang langsung berkait dengan kepentingan daerah. Hal itu dipandang penting karena dalam sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan UUD 1945), aspirasi daerah dapat dikatakan hampir tidak terakomodasi. Aspirasi daerah saat itu hanya diwadahi oleh Utusan Daerah sebagai bagian dari keanggotaan MPR yang hanya bersidang sekali dalam lima tahun [vide Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan]. Peran Utusan Daerah inilah yang hendak

ditingkatkan sehingga aspirasi daerah lebih terwadahi dan terakomodasi. Oleh karena itu, sebelum disepakati bernama DPD, nama lembaga negara ini sempat diusulkan bernama Dewan Utusan Daerah.

Pentingnya mendengar aspirasi daerah dan melibatkannya dalam pengambilan keputusan politik untuk hal-hal tertentu juga dimaksudkan sebagai bagian dari *constitutional engineering* untuk mengatasi dan mencegah timbulnya ketidakpuasan daerah yang disebabkan oleh pengambilan keputusan politik yang bersifat sentralistik yang diberlakukan berdasarkan sistem ketatanegaraan yang lama (sebelum dilakukan perubahan UUD 1945). Karena itulah, ketika dilakukan penambahan satu ayat dalam Pasal 33 UUD 1945 dimasukkan frasa “serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”, sebagaimana terbaca saat ini dalam rumusan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Dengan demikian, kehadiran DPD adalah bagian tak terpisahkan dari desain konstitusional untuk memperkuat keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Itulah sebab ditolaknya gagasan membentuk sistem perwakilan berkamar dua (bikameral) yang sempat muncul pada saat berlangsungnya proses perubahan UUD 1945 di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR yang menghendaki adanya kedudukan sejajar dan kewenangan yang setara antara DPR dan DPD karena dianggap tidak sesuai dengan keberadaan Indonesia sebagai negara kesatuan, terlepas dari soal benar atau tidaknya anggapan demikian jika ditinjau secara akademik.

Selain itu, alasan penolakan terhadap gagasan membentuk lembaga perwakilan bikameral tersebut juga didasari oleh argumentasi bahwa jika gagasan itu diterima maka hal itu akan bertentangan dengan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang telah disetujui sebelumnya dalam perubahan tahap pertama UUD 1945 dan telah berlaku yang secara tegas menyatakan bahwa kekuasaan membentuk undang-undang ada di tangan DPR. Maka, jalan keluar yang disepakati saat itu adalah kesepakatan yang wujudnya saat ini tertuang dalam rumusan Pasal 22D UUD 1945. Dengan rumusan demikian maka dua kebutuhan terpenuhi sekaligus, yaitu diakomodasinya aspirasi daerah dan tidak terjadinya pertentangan atau kontradiksi antarpasal dalam UUD 1945 [vide lebih jauh *Risalah Rapat-Rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR*, khususnya pembahasan pada Perubahan Kedua dan Ketiga UUD 1945].

[3.13] Menimbang bahwa gagasan untuk lebih meningkatkan akomodasi terhadap aspirasi daerah yang diejawantahkan dengan pembentukan DPD tersebut akan terwujud apabila aspirasi daerah itu tercermin dalam keputusan politik yang diambil di tingkat nasional, khususnya dalam kebijakan legislasi, *in casu* pembentukan undang-undang sebagai penjabaran lebih jauh dari gagasan yang tertuang dalam UUD 1945 yang berkait langsung dengan kepentingan daerah. Dalam konteks demikian DPD didesain sebagai kekuatan pengimbang terhadap DPR sebagai lembaga negara yang oleh UUD 1945 diberi kekuasaan membentuk undang-undang bersama Presiden [vide Pasal 20 *juncto* Pasal 5 ayat (1) UUD 1945]. Artinya, kebijakan legislasi dalam wujud pembentukan undang-undang yang berkait langsung dengan kepentingan daerah tidak boleh semata-mata lahir sebagai produk akomodasi dan kompromi politik kekuatan-kekuatan yang merupakan perwujudan representasi politik, yaitu DPR dan Presiden yang meskipun sama-sama dipilih oleh rakyat namun pengusulan dalam pengisian jabatannya dilakukan melalui sarana partai politik. Oleh karena itu, untuk dapat menjadi kekuatan pengimbang dimaksud maka pengisian jabatan anggota DPD haruslah berasal dari luar partai politik. Anggota DPD didesain berasal dari tokoh-tokoh daerah yang sungguh-sungguh memahami kebutuhan daerahnya dan memiliki kemampuan untuk (bersama-sama dengan tokoh-tokoh dari daerah lain) menyuarakan dan memperjuangkan kebutuhan itu dalam pengambilan keputusan politik nasional yang berkait langsung dengan kepentingan daerah, khususnya dalam proses pembentukan undang-undang. Gambaran itulah yang dapat disarikan dari proses pembahasan yang terjadi di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR ketika merumuskan pelembagaan DPD [vide lebih jauh Risalah rapat-rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, khususnya pembahasan pada Perubahan Kedua dan Ketiga UUD 1945].

Pesan inilah yang juga ditegaskan oleh Mahkamah sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008 yang dalam pertimbangan hukumnya (halaman 204) antara lain menyatakan:

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.

Lebih jauh, setelah mempertimbangkan dasar-dasar pemikiran dan perdebatan yang terjadi selama berlangsungnya proses perubahan UUD 1945 di MPR, pada bagian lain pertimbangan hukumnya dalam Putusan di atas, Mahkamah menegaskan hakikat keberadaan DPD dalam desain konstitusional UUD 1945:

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 DPD dan DPR 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.

Secara analitis, *original intent* pembentukan DPD maupun pertimbangan Mahkamah dalam putusan di atas memiliki landasan rasional-faktual maupun konsepsional yang kuat. *Pertama*, dilihat dari perspektif fungsi-fungsi ideal partai politik, *original intent* pembentukan DPD maupun Putusan Mahkamah di atas tidak dapat dinilai menafikan fungsi-fungsi ideal partai politik, khususnya dalam hal ini fungsi komunikasi dan agregasi politik. Sebab, di negara-negara yang kehidupan demokrasiya telah matang pun, partai politik tidak dapat secara absolut dianggap telah merepresentasikan aspirasi seluruh rakyat. Itulah yang secara rasional-faktual menjelaskan munculnya fenomena, antara lain, hadirnya calon-calon presiden independen di Amerika Serikat (yang sistem ketatanegaraannya memang

memungkinkan hadirnya calon presiden demikian) ataupun calon-calon independen/perseorangan dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia yang beberapa di antaranya berhasil mengalahkan calon-calon yang diajukan oleh partai politik. Pemikiran yang bertolak dari ketidakabsolutan fungsi komunikasi dan agregasi partai politik itu pula yang melahirkan wacana (*discourse*) tentang *deliberative democracy* di kalangan cerdik pandai, yang mulai berkembang sejak akhir abad ke-20, yang memandang pentingnya warga negara biasa (*lay citizens*) sebanyak mungkin terlibat dalam pengambilan keputusan politik, bukan sekadar oleh sekelompok *elite* yang direpresentasikan oleh partai-partai politik.

Kedua, persyaratan anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau berasal dari pengurus partai politik mencegah terjadinya distorsi politik berupa lahirnya perwakilan ganda (*double representation*) partai politik dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih keputusan politik penting seperti perubahan Undang-Undang Dasar. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu, menurut Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, jika anggota DPD dimungkinkan berasal dari pengurus partai politik, berarti akan terjadi perwakilan ganda dalam keanggotaan MPR di mana partai politik yang sudah terwakili dalam keanggotaan DPR juga terwakili dalam keanggotaan DPD. Hal ini secara tidak langsung telah mengubah desain ketatanegaraan perihal keanggotaan MPR yang hendak diwujudkan oleh UUD 1945 yang memaksudkan MPR sebagai wujud atau pencerminan perwakilan politik dan perwakilan wilayah. Desain demikian merupakan hal mendasar karena secara filosofis diturunkan dari gagasan Kebangsaan Indonesia yang bukan sekadar ikatan persatuan politik yang lahir karena adanya persamaan nasib dari segenap suku bangsa yang mendiami wilayah yang bernama Indonesia tetapi juga mencakup gagasan persatuan segenap suku bangsa dimaksud dengan wilayah yang didiaminya itu. Inilah salah satu hikmat kebijaksanaan mendasar yang harus tercermin dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan yang bernama MPR tersebut sehingga keputusan politik penting yang diambil oleh lembaga ini senantiasa mencerminkan keputusan Bangsa Indonesia.

Ketiga, sebagai catatan tambahan dan sekaligus mengingatkan kembali, pada saat berlangsungnya perdebatan di Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR

saat membahas keanggotaan MPR, alasan mencegah terjadinya *double representation* inilah, bersama-sama dengan alasan untuk menerapkan prinsip perwakilan atas dasar pemilihan (*representation by election*), yang dijadikan dasar argumentasi menolak adanya anggota MPR yang pengisiannya dilakukan melalui pengangkatan, dalam hal ini terkait dengan keberadaan Utusan Golongan. Sebagian besar fraksi yang ada di MPR saat itu berpandangan bahwa jika ada anggota MPR yang diangkat, yaitu mereka yang dianggap sebagai tokoh yang merepresentasi golongan-golongan yang ada dalam masyarakat, maka besar kemungkinan akan terjadi perwakilan ganda di MPR karena hadirnya anggota-anggota yang diangkat sebagai representasi golongan, yang sangat mungkin berasal dari daerah, sementara pada saat yang sama daerah telah pula memiliki wakil yang dipilih melalui Pemilu, yaitu anggota DPD. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip *representation by election* para tokoh yang dianggap merepresentasikan golongan itu tidak cocok lagi diangkat melainkan diikuti dalam kompetisi pemilihan anggota DPD, sehingga dalam keanggotaan DPD tersebut keberadaan golongan-golongan dalam masyarakat sesungguhnya telah dengan sendirinya tercermin melalui keterpilihan tokoh-tokoh daerah dalam kelembagaan DPD. Dengan cara demikian maka kemungkinan munculnya perwakilan ganda akan tercegah dan pada saat yang sama prinsip perwakilan melalui pemilihan juga terpenuhi. Namun, saat itu, wakil Utusan Golongan yang ada di MPR tidak dapat menyetujui pandangan ini sehingga pasal yang mengatur keanggotaan MPR, sebagaimana saat ini tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) UUD 1945, tercatat sebagai satu-satunya pasal dalam UUD 1945 yang keputusannya diambil melalui pemungutan suara.

[3.14] Menimbang bahwa sejak putusan pertamanya yang berkait dengan keanggotaan DPD, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, Mahkamah secara konsisten menunjukkan pendiriannya dalam menjaga hakikat keberadaan DPD sesuai dengan desain UUD 1945. Hal itu tertuang dalam pertimbangan hukum putusan-putusan Mahkamah selanjutnya, yaitu di antaranya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 yang keduanya berkait dengan kewenangan DPD.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, sebelum sampai pada pendapatnya mengenai kewenangan legislasi DPD, Mahkamah dalam pertimbangan hukumnya menekankan keanggotaan DPD sebagai representasi teritorial yang pengisian jabatannya bukan berasal dari partai politik serta perbedaannya dengan anggota DPR yang berasal dari partai politik. Mahkamah antara lain menyatakan:

3.
4. DPD adalah sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perubahan UUD 1945. Pembentukan DPD merupakan upaya konstitusional yang dimaksudkan untuk lebih mengakomodasi suara daerah dengan memberi saluran, sekaligus peran kepada daerah-daerah. Saluran dan peran tersebut dilakukan dengan memberikan tempat bagi daerah-daerah untuk menempatkan wakilnya dalam badan perwakilan tingkat nasional untuk memperjuangkan dan menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya sehingga akan memperkuat kesatuan Negara Republik Indonesia. Perwakilan daerah dalam DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) dari daerah, dalam hal ini provinsi. Dengan demikian, keberadaan DPD tidak dapat dipisahkan dari adanya Utusan Daerah sebagai salah satu unsur MPR. Dengan ditetapkannya bahwa seluruh anggota MPR harus dipilih dalam Pemilihan Umum [vide Pasal 2 ayat (1) UUD 1945], maka Utusan Daerah pun harus dipilih dalam Pemilihan Umum.
5. ... Keterwakilan anggota DPR dan anggota DPD yang sama-sama mewakili daerah di badan perwakilan tingkat nasional mengandung perbedaan, antara lain, anggota DPR dipilih berdasarkan daerah-daerah pemilihan dari seluruh Indonesia. Adapun anggota DPR dicalonkan dan berasal dari partai politik peserta pemilihan umum, yang dalam posisinya sebagai anggota DPR mewakili dua kepentingan sekaligus, yaitu kepentingan partai politik dan kepentingan rakyat daerah yang diwakilinya. Pada sisi lain, anggota DPD berasal dari perseorangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah tersebut, sehingga anggota DPD hanya akan secara murni menyuarakan kepentingan-kepentingan daerahnya, yaitu seluruh aspek yang terkait dengan daerah yang diwakilinya. Berbeda dengan anggota DPR, yang oleh karena mewakili partai politik tertentu sering dibebani oleh misi partai politik yang bersangkutan. Selain itu, wakil rakyat yang duduk di DPR yang berasal dari partai politik dan terpilih dari suatu daerah pemilihan dapat saja berdomisili atau berasal dari daerah lain yang bisa saja tidak begitu mengenal daerah yang diwakilinya. Hal semacam itu sangat kecil kemungkinan terjadi bagi anggota DPD, karena mereka dipilih secara perseorangan dalam pemilihan umum secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan;

Dengan pertimbangan yang menekankan pada hakikat keberadaan DPD serta perbedaan antara anggota DPD dan anggota DPR demikian tampak jelas

bahwa Mahkamah tidak mengubah pendiriannya sebagaimana ditegaskan dalam putusan sebelumnya, *in casu* Putusan Mahkamah Konsitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, bahwa anggota DPD bukan berasal dari partai politik. Pendirian Mahkamah tersebut koheren dengan pendirian Mahkamah berkenaan dengan kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPD sebagaimana tertuang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 yang pada intinya menegaskan bahwa DPD harus secara maksimal dilibatkan dalam proses pembentukan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah [vide lebih jauh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014].

Dikatakan koheren sebab jika DPD tidak dilibatkan secara maksimal dalam proses penyusunan undang-undang yang berkait dengan soal-soal tersebut maka hakikat representasi daerah yang melekat dalam eksistensi DPD (yang anggota-anggotanya bukan berasal dari partai politik) akan terdegradasi karena keputusan politik yang diambil dalam soal-soal yang langsung berkait dengan kepentingan daerah tersebut akan lebih banyak ditentukan oleh lembaga yang merupakan representasi politik, yakni DPR (yang anggotanya berasal dari partai politik). Apalagi, Anggota DPR yang berasal dari daerah provinsi tidaklah selalu sepenuhnya dapat dikatakan mewakili provinsi yang bersangkutan sebagaimana halnya anggota DPD karena basis pencalonan Anggota DPR adalah berdasarkan daerah pemilihan (Dapil) di suatu provinsi meskipun untuk provinsi tertentu, provinsi sekaligus menjadi Dapil karena jumlah Dapil-nya berjumlah tidak lebih dari satu. Dengan demikian, dalam analisis selanjutnya, apabila keanggotaan DPD juga dimungkinkan berasal dari partai politik, *in casu* pengurus partai politik, maka keadaan demikian akan makin meneguhkan fenomena di mana keputusan politik yang berkait langsung dengan kepentingan daerah, khususnya dalam kebijakan legislasi, secara faktual menjadi berada di tangan pihak yang semata-mata merupakan representasi politik. Hal ini jelas tidak bersesuaian dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 22D UUD 1945.

[3.15] Menimbang bahwa setelah mempertimbangkan konteks historis perihal latar belakang atau dasar pemikiran pembentukan DPD dan kaitannya dengan

perubahan sistem ketatanegaraan setelah dilakukan perubahan terhadap UUD 1945 serta pendirian Mahkamah berkenaan dengan keberadaan DPD yang dituangkan dalam sejumlah putusannya, khususnya yang berkenaan dengan cara pengisian keanggotaannya, sebagaimana diuraikan pada paragraf [3.11] sampai dengan paragraf [3.14] di atas, maka pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah dasar pemikiran tersebut masih relevan dengan perkembangan masyarakat saat ini atau sebaliknya dasar pemikiran tersebut sudah tidak relevan lagi sehingga menuntut Mahkamah untuk mengubah pendiriannya yang telah dituangkan dalam putusan-putusan Mahkamah terdahulu. Pertanyaan ini berkait langsung dengan dalil-dalil Pemohon yang pada hakikatnya berpegang pada dasar pemikiran dibentuknya DPD dan fungsi-fungsi DPD sebagaimana tercermin dalam kewenangan-kewenangan yang dimilikinya berdasarkan UUD 1945 beserta hak-hak yang diberikan kepada anggota-anggotanya dalam melaksanakan kewenangan tersebut.

Terhadap persoalan tersebut Mahkamah berpendapat tidak terdapat alasan kuat dan mendasar bagi Mahkamah untuk mengubah pendiriannya. Sebaliknya, justru terdapat kebutuhan bagi Mahkamah untuk menegaskan kembali pendiriannya yang berkait dengan keanggotaan DPD tersebut. Sebab, Pasal 182 UU Pemilu yang mengatur persyaratan perseorangan untuk menjadi calon anggota DPD tidak secara tegas menyebutkan adanya larangan bagi pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPD. Sebagai lembaga yang didirikan dengan fungsi mengawal Konstitusi dalam sistem ketatanegaraan yang menganut prinsip supremasi konstitusi, Mahkamah berkewajiban untuk menjamin terealisasinya semangat yang terkandung dalam Pasal 22D UUD 1945, sehingga gagasan bahwa DPD merupakan representasi daerah benar-benar terealisasi dan tidak terdistorsi dalam praktik kehidupan bernegara yang disebabkan tidak adanya pembatasan berkenaan dengan persyaratan pencalonan terutama yang terkait dengan pengurus partai politik.

Dengan tidak adanya penjelasan terhadap frasa “pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu, timbul ketidakpastian hukum apakah perseorangan warga negara Indonesia yang sekaligus pengurus partai politik dapat atau boleh menjadi calon anggota DPD, sehingga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1)

UUD 1945. Jika ditafsirkan dapat atau boleh maka hal itu akan bertentangan dengan hakikat DPD sebagai wujud representasi daerah dan sekaligus berpotensi lahirnya perwakilan ganda (*double representation*) sebab, jika calon anggota DPD yang berasal dari pengurus partai politik tersebut terpilih, maka partai politik dari mana anggota DPD itu berasal secara faktual akan memiliki wakil baik di DPR maupun di DPD sekalipun yang bersangkutan menyatakan sebagai perseorangan tatkala mendaftarkan diri sebagai calon anggota DPD. Hal ini berarti bertentangan dengan semangat Pasal 22D UUD 1945. Sebaliknya, jika ditafsirkan tidak dapat atau tidak boleh, larangan demikian tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU Pemilu, khususnya Pasal 182 huruf l. Oleh karena itu Mahkamah penting menegaskan bahwa perseorangan warga negara Indonesia yang mencalonkan diri sebagai anggota DPD tidak boleh merangkap sebagai pengurus partai politik sehingga Pasal 182 huruf l UU Pemilu harus dimaknai sebagaimana tertuang dalam amar Putusan ini.

[3.16] Menimbang bahwa oleh karena UU Pemilu, khususnya Pasal 182 tidak secara tegas melarang pengurus partai politik untuk mencalonkan diri sebagai calon anggota DPD maka secara *a contrario* pendirian Mahkamah sebagaimana tertuang dalam putusan-putusan sebelumnya yang pada intinya menyatakan bahwa calon anggota DPD tidak boleh berasal dari partai politik sesungguhnya tetap berlaku. Sebab, putusan Mahkamah memiliki kekuatan hukum mengikat sederajat dengan undang-undang, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 47 UU MK yang menyatakan, "Putusan Mahkamah Konstitusi memperoleh kekuatan hukum tetap sejak selesai diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum." Namun, demi kepastian hukum, Mahkamah memandang penting untuk menyatakan pendiriannya sebagaimana telah diuraikan pada paragraf [3.15] di atas.

Pertanyaan yang timbul kemudian, bagaimana dengan adanya fakta bahwa saat ini terdapat anggota DPD yang juga pengurus partai politik? Dalam kaitan ini Pasal 58 UU MK menyatakan, "Undang-undang yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi tetap berlaku, sebelum ada putusan yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Norma yang termuat dalam Pasal 58 UU MK tersebut mengandung dua pengertian. *Pertama*, bahwa dalam pengujian konstitusionalitas undang-undang berlaku prinsip *presumption of constitutionality*, artinya suatu

undang-undang harus dianggap tidak bertentangan dengan Konstitusi selama belum ada putusan pengadilan, *in casu* putusan Mahkamah Konstitusi, yang berkekuatan hukum tetap yang menyatakan bahwa undang-undang tersebut bertentangan dengan Konstitusi. *Kedua*, bahwa sebagaimana prinsip umum yang berlaku dalam pengundangan suatu undang-undang, suatu undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang (*positive legislature*) berlaku prospektif atau ke depan, tidak boleh berlaku surut (*retroactive*). Hal itu juga berlaku terhadap putusan Mahkamah Konstitusi (selaku *negative legislator*), sehingga putusan Mahkamah pun keberlakuannya adalah prospektif, terlepas dari adanya praktik di negara lain yang memungkinkan disimpingnya prinsip ini dalam hal-hal tertentu. Dengan demikian, terhadap pertanyaan di atas, oleh karena anggota DPD yang juga pengurus partai politik tersebut terpilih menjadi anggota DPD sebelum adanya Putusan ini maka sesuai dengan prinsip *presumption of constitutionality* keanggotaan yang bersangkutan di lembaga tersebut (DPD) harus dianggap didasarkan atas undang-undang yang konstitusional. Artinya, sejalan dengan sifat prospektif putusan Mahkamah maka Putusan ini tidak berlaku terhadap yang bersangkutan kecuali yang bersangkutan mencalonkan diri kembali sebagai anggota DPD setelah Putusan ini berlaku sesuai dengan Pasal 47 UU MK. Mahkamah penting menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “pengurus Partai Politik” dalam putusan ini adalah pengurus mulai dari tingkat pusat sampai tingkat paling rendah sesuai dengan struktur organisasi partai politik yang bersangkutan.

[3.17] Menimbang bahwa untuk Pemilu 2019, karena proses pendaftaran calon anggota DPD telah dimulai, dalam hal terdapat bakal calon anggota DPD yang kebetulan merupakan pengurus partai politik terkena dampak oleh putusan ini, KPU dapat memberikan kesempatan kepada yang bersangkutan untuk tetap sebagai calon anggota DPD sepanjang telah menyatakan mengundurkan diri dari kepengurusan Partai Politik yang dibuktikan dengan pernyataan tertulis yang bernilai hukum perihal pengunduran diri dimaksud. Dengan demikian untuk selanjutnya, anggota DPD sejak Pemilu 2019 dan Pemilu-Pemilu setelahnya yang menjadi pengurus partai politik adalah bertentangan dengan UUD 1945.

[3.18] Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat dalil Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 182 huruf I UU Pemilu adalah beralasan menurut hukum sepanjang frasa “pekerjaan

lain” dalam Pasal 182 huruf I UU Pemilu dimaksud tidak dimaknai mencakup pula pengurus partai politik.

4. KONKLUSI

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

- [4.1] Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;
- [4.2] Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan 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), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

1. Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsiaris) partai politik;
3. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh delapan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Saldi Isra, I Dewa Gede Palguna, Suhartoyo, Arief Hidayat, Manahan MP Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Rabu**, tanggal **delapan belas**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu delapan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh tiga**, bulan **Juli**, tahun **dua ribu delapan belas**, selesai diucapkan **pukul 12.12 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, I Dewa Gede Palguna, Saldi Isra, Maria Farida Indrati, Suhartoyo, Arief Hidayat, Manahan MP Sitompul, dan Wahiduddin Adams, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Yunita Rhamadani sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Pemohon, Presiden atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Anwar Usman

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

ttd.

Aswanto

I Dewa Gede Palguna

ttd.

ttd.

Saldi Isra

Maria Farida Indrati

ttd.

ttd.

Suhartoyo

Arief Hidayat

ttd.

ttd.

Manahan MP Sitompul

Wahiduddin Adams

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Yunita Rhamadani



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA