



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 34/PUU-XV/2017**

**Tentang
Konstitusionalitas Persyaratan Pemekaran Wilayah Provinsi**

- Pemohon** : Muhammad Makmun Ibnu Fuad, S.E, Fadhilah Budiono, Drs. H. Achmad Syafii, M.Si., Dr. KH. A. Busyro Karim, M.Si., Imron Rosyadi, S.E.M.Si., KH. Imam Ubaidillah, S.Pd., Halili, H. Herman Dali Kusuma, M.H., KH. Ali Karrar Shinhaji, KH. M. Nurudin A Rachman, S.H., dan H. Achmad Zaini
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945)
- Pokok Perkara** : Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1), Pasal 18A ayat (1), Pasal 18B ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945
- Amar Putusan** : 1. Permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak dapat diterima
2. Menolak permohonan Pemohon XI untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan** : Kamis, 19 Oktober 2017

Ikhtisar Putusan :

Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII adalah kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di 4 (empat) kabupaten di Jawa Timur yang berada di wilayah Pulau Madura, Pemohon IX sampai dengan Pemohon XI sebagai perseorangan warga negara Indonesia menduduki jabatan sebagai Ketua Aliansi Ulama Madura (AUMA), Sekjen Badan Silaturahmi Ulama dan Pesantren Madura (Bassra), dan sebagai Ketua Umum Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura. Para Pemohon merasa dirugikan dan dihambat hak konstitusionalnya khususnya dalam mengusulkan Madura menjadi satuan pemerintahan sendiri dalam bentuk Provinsi, hal ini diakibatkan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda, yang pada pokoknya menentukan bahwa untuk membentuk suatu provinsi dibutuhkan paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/kota.

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah pengujian Undang-Undang *in casu* UU Pemda terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum (*legal standing*), Mahkamah berpendapat bahwa sebagai perseorangan warga negara, tidak ada uraian yang cukup meyakinkan Mahkamah bahwa para Pemohon yang memegang jabatan sebagai Kepala Daerah dan pimpinan DPRD tersebut, yaitu Pemohon I sampai dengan Pemohon VIII mengalami kerugian konstitusional atau setidaknya ada potensi kerugian dikarenakan norma *a quo*. Begitu pula terhadap Pemohon IX sampai dengan Pemohon X, tidak ada uraian yang jelas mengenai kaitan antara posisi mereka masing-masing dalam organisasi kemasyarakatan tersebut terhadap norma *a quo*, khusus mengenai Pemohon XI (Achmad Zaini) yang saat permohonan diajukan merupakan Ketua Umum Panitia Nasional Persiapan Pembentukan Provinsi Madura, menurut Mahkamah karena Pemohon dalam jabatan tersebut telah membuktikan adanya keterlibatan Pemohon dalam usaha pembentukan Provinsi Madura, maka Pemohon terbukti memiliki kepentingan dalam usahanya mengusulkan dan mempersiapkan pembentukan suatu daerah pemekaran. Oleh karena itu, Pemohon XI (Achmad Zaini) memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*, sedangkan Pemohon lainnya tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap pengujian konstiusionalitas terhadap Undang-Undang *a quo* sebagaimana didalilkan para Pemohon, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Secara substansial, konstitusi tidak mengatur mengenai mekanisme dan persyaratan pembentukan suatu kesatuan daerah atau wilayah yang kemudian dapat dinyatakan sebagai sebuah provinsi ataupun kabupaten/kota. Konstitusi juga tidak mengatur mengenai bagaimana syarat, mekanisme, dan kriteria terhadap suatu provinsi atau kabupaten/kota yang dapat dilakukan "pemekaran". konstitusi telah menyatakan agar mekanisme, syarat, dan kriteria dimaksud dapat diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang. Norma inilah yang menjadi dasar syarat-syarat pembentukan pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam UU Pemda. Oleh karena itu memang benar bahwa konstitusi tidak mengatur mengenai persyaratan pembentukan provinsi baru. Terhadap hal tersebut, Pasal 34 dan Pasal 35 UU Pemda mengatur mengenai syarat dasar kewilayahan dan syarat dasar kapasitas, di mana kedua syarat tersebut berlaku secara kumulatif dan harus dipenuhi seluruhnya sebelum dilakukan pemekaran terhadap suatu daerah. Menurut Mahkamah, UU Pemda menetapkan syarat-syarat tersebut sebagai mandat dari Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 dan sama sekali tidak bertentangan dengan apa yang dinyatakan oleh norma konstitusi tersebut, karena tidak menyimpang dari pemaknaan pembagian wilayah negara menjadi provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan meskipun syarat tersebut terpenuhi, hal demikian tidak serta-merta berarti suatu daerah harus dimekarkan.

Sebagaimana telah berkali-kali ditegaskan oleh Mahkamah, norma konstitusi yang menyiratkan kebijakan hukum terbuka tidak dapat dinyatakan bertentangan dengan konstitusi, selama norma tersebut tidak melanggar moralitas, tidak melanggar rasionalitas, bukan merupakan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi, tidak melampaui kewenangan pembentuk Undang-Undang, bukan penyalahgunaan kewenangan, tidak bertentangan dengan UUD 1945, tidak menegasikan prinsip-

prinsip dalam UUD 1945, tidak bertentangan dengan hak politik, tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, dan tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Oleh karena itu, berapapun jumlah yang digunakan sebagai syarat cakupan wilayah (syarat kapasitas) sebagaimana diatur Pasal 34 ayat (2) huruf d dan Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda, hal itu tidak dapat dinilai bertentangan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945.

Menurut Mahkamah, norma konstitusi Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 menegaskan mengenai kekhususan dan keragaman daerah bukan dalam konteks bahwa harus dibentuk provinsi atau daerah khusus dalam implementasi hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Yang dimaksud oleh Pasal 18A ayat (1) UUD 1945 adalah dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan daerah harus dilaksanakan sesuai dengan kekhasan dan keragaman daerah tersebut dan tidak dilakukan secara seragam. Pelaksanaan hubungan wewenang tersebut dilaksanakan secara proporsional, sehingga pelaksanaan tugas-tugas satuan pemerintahan dalam rangka memajukan kesejahteraan umum dapat dicapai secara maksimal sesuai dengan kapasitas dan karakteristik masing-masing daerah.

Menurut Mahkamah, apa yang berlaku umum sebagaimana diatur dalam UU Pemda tidak dapat diuji dengan norma konstitusi yang bersifat pengaturan khusus. Bagaimanapun, UU Pemda dapat dikecualikan keberlakuannya untuk daerah-daerah yang melalui Undang-Undang tersendiri telah ditetapkan sebagai daerah khusus atau daerah istimewa, dalam hal ini seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta yang mengesampingkan beberapa ketentuan dalam UU Pemda. Bahwa dengan demikian, keistimewaan atau kekhususan sebagaimana dinyatakan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut baru dapat dijadikan dasar pengujian apabila suatu daerah telah diposisikan sebagai daerah istimewa atau daerah khusus yang telah dinyatakan dan disahkan melalui sebuah Undang-Undang sebagaimana mandat Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, penggunaan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tidak relevan untuk dijadikan dasar pengujian konstitusionalitas Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda.

Permohonan Pemohon apabila dikabulkan selain hal tersebut dapat berakibat pada penambahan norma, juga akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Sebab akan timbul perdebatan mengenai daerah seperti apa yang memiliki kekhususan dan keistimewaan tersebut, dan ukuran apa yang akan digunakan untuk menentukan bahwa suatu daerah memiliki kekhususan sehingga dapat menyimpangi syarat tersebut, selain tentunya yang telah diatur dalam Undang-Undang tersendiri sebagaimana pada pertimbangan di atas. Ketidaktegasan norma Pasal 35 ayat (4) huruf a UU Pemda versi petitum Pemohon tersebut dapat berpotensi memicu sejumlah wilayah NKRI untuk mengajukan pembentukan provinsi atau pemekaran dengan klaim “memiliki kekhususan dan keistimewaan”.

Menurut Mahkamah, pluralisme budaya, bahasa serta adat istiadat di wilayah NKRI sudah merupakan suatu kenyataan yang tidak dapat dipungkiri, serta rasa kekhususan dan keistimewaan akan selalu muncul seiring dengan semakin besarnya pengakuan negara terhadap kekhasan dari setiap kelompok masyarakat, namun hendaknya pluralisme tersebut tidak dijadikan alasan utama untuk melakukan pemekaran. Pemekaran wilayah pada dasarnya ditujukan demi efektivitas dan

efisiensi pelaksanaan pemerintahan daerah, bukan untuk menemukan perbedaan di antara suatu kelompok masyarakat. Persoalan jarak antara suatu wilayah dengan pusat pemerintahan semestinya pula tidak menjadi alasan utama pemekaran. Demi menjiwai konsep NKRI serta keutuhan bangsa, penting bagi pemerintah daerah untuk mengutamakan menggali persamaan antara kelompok masyarakat, dan agar masing-masing kelompok masyarakat mengurangi kecenderungan menggali perbedaan-perbedaan untuk mendapatkan keistimewaan dan alasan bagi pemekaran. Hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat bangsa dan negaranya tidak secara sempit diartikan hanya dapat dipenuhi apabila terhadap suatu kelompok masyarakat terbentuk provinsi tersendiri untuknya. Lagipula hak tersebut konteksnya memang bukan untuk pemekaran wilayah melainkan dalam konteks pemajuan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya. Dengan demikian, dalil Pemohon *a quo* tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan seluruh uraian pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berkesimpulan: (a) Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*; (b) Pemohon XI memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*; (c) Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*; (d) Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Dengan demikian dalam amar putusan Mahkamah mengadili menyatakan Permohonan Pemohon I, Pemohon II, Pemohon III, Pemohon IV, Pemohon V, Pemohon VI, Pemohon VII, Pemohon VIII, Pemohon IX, dan Pemohon X tidak dapat diterima dan Menolak permohonan Pemohon XI untuk seluruhnya.