



PUTUSAN

Nomor 2/PUU-XI/2013

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 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]** 1. Nama : **Priyo Puji Wasono**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Purworejo, 4 Juni 1968
Tempat tinggal : Washington DC
Sebagai ----- **Pemohon I;**
2. Nama : **Deyantono Kok Young**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Surabaya, 4 Desember 1976
Tempat tinggal : Taiwan
Sebagai ----- **Pemohon II;**
3. Nama : **Ilhamsyah Abdul Manan**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 11 Februari 1965
Tempat tinggal : Georgia, USA
Sebagai ----- **Pemohon III;**
4. Nama : **Nira Bagoes**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 4 September 1963
Tempat tinggal : 105 Rock Fernway, Toronto, Om M2J 4N3
Sebagai ----- **Pemohon IV;**

5. Nama : **Fify Manan**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 19 Februari 1965
Tempat tinggal : USA
Sebagai ----- **Pemohon V;**
6. Nama : **Renny Damayanti Mallon**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Surabaya, 18 Januari 1974
Tempat tinggal : San Francisco
Sebagai ----- **Pemohon VI;**
7. Nama : **Duta Mardin Umar**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Pariaman, 17 Agustus 1947
Tempat tinggal : Washington DC
Sebagai ----- **Pemohon VII;**
8. Nama : **Rudy Octavius Sihombing**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 3 Oktober 1985
Tempat tinggal : Taiwan
Sebagai ----- **Pemohon VIII;**
9. Nama : **Muhamad Al Arif**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 28 Juni 1972
Tempat tinggal : Washington DC
Sebagai ----- **Pemohon IX;**
10. Nama : **Rizki Nugraha Hamim Penna**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 7 Juli 1987
Tempat tinggal : Qatar
Sebagai ----- **Pemohon X;**
11. Nama : **Syamsiah Hady**
Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Sengkang, 11 November 1950

Tempat tinggal : Sydney, Australia

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

12.Nama : **Amin Hady**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Semarang, 7 Juli 1949

Tempat tinggal : Sydney, Australia

Sebagai ----- **Pemohon XII;**

13.Nama : **Santa Imelda Paulina Tenyala**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 29 April 1976

Tempat tinggal : Brussels, Belgia

Sebagai ----- **Pemohon XIII;**

14.Nama : **Ismail Umar**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Padang, 24 April 1964

Tempat tinggal : Doha, Qatar

Sebagai ----- **Pemohon XIV;**

15.Nama : **Arief Amiharyanto**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Palembang, 29 Maret 1966

Tempat tinggal : Doha, Qatar

Sebagai ----- **Pemohon XV;**

16.Nama : **Daliana Suryawinata**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Jakarta, 12 Agustus 1980

Tempat tinggal : Den-Haag, Belanda

Sebagai ----- **Pemohon XVI;**

17.Nama : **Hermansyah**

Warga Negara : Indonesia

Tempat dan Tanggal Lahir: Padang Panjang, 3 Juli 1960

Tempat tinggal : Belanda

Sebagai ----- **Pemohon XVII;**

18. Nama : **Tony Thamsir**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 15 September 1976
Tempat tinggal : Taiwan
Sebagai ----- **Pemohon XVIII;**
19. Nama : **Firman Mangasa Simanjuntak**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 26 Juli 1987
Tempat tinggal : Taiwan
Sebagai ----- **Pemohon XIX;**
20. Nama : **Danny Tandela**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 12 November 1989
Tempat tinggal : California, USA
Sebagai ----- **Pemohon XX;**
21. Nama : **Andry Antoni**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Lubuk Linggau, 30 November 1966
Tempat tinggal : Washington DC
Sebagai ----- **Pemohon XXI;**
22. Nama : **Kasuma Juniarni**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Palembang, 5 Juni 1974
Tempat tinggal : Korea Selatan
Sebagai ----- **Pemohon XXII;**
23. Nama : **Joko Mulyono Slamet**
Warga Negara : Indonesia
Tempat dan Tanggal Lahir: Sragen, 17 Mei 1974
Tempat tinggal : Korea Selatan
Sebagai ----- **Pemohon XXIII;**
24. Nama : **Charles Bonar Pardomuan**
Warga Negara : Indonesia

- Tempat dan Tanggal Lahir: Medan, 6 Juli 1958
 Tempat tinggal : Doha, Qatar
 Sebagai ----- **Pemohon XXIV;**
25. Nama : **Etty Prihartini Theresia**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Salatiga, 13 Juli 1979
 Tempat tinggal : Sanaa, Yaman
 Sebagai ----- **Pemohon XXV;**
26. Nama : **Rosalia Adywarman Arby**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Cairo, 3 Mei 1984
 Tempat tinggal : Jeddah, Saudy Arabia
 Sebagai ----- **Pemohon XXVI;**
27. Nama : **Aifah Adywarman Arby**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Jeddah, 31 Oktober 1986
 Tempat tinggal : Cairo, Mesir
 Sebagai ----- **Pemohon XXVII;**
28. Nama : **Benyamin Rasyad**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Padang, 4 Juni 1958
 Tempat tinggal : Houston, USA
 Sebagai ----- **Pemohon XXVIII;**
29. Nama : **Eli Warti Maliki**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Padang, 30 Oktober 1959
 Tempat tinggal : Jeddah, Arab Saudi
 Sebagai ----- **Pemohon XXIX;**
30. Nama : **Heri Sunarli Hansuana**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Purwakarta, 8 April 1973
 Tempat tinggal : Doha, Qatar
 Sebagai ----- **Pemohon XXX;**

31. Nama : **Rizaldi Fadilla**
 Warga Negara : Indonesia
 Tempat dan Tanggal Lahir: Berandan, 25 Oktober 1973
 Tempat tinggal : Doha, Qatar
 Sebagai ----- **Pemohon XXXI;**

Dalam hal ini berdasarkan Surat Kuasa Khusus bertanggal 13 Desember 2012 memberi kuasa kepada i) **Anggara, S.H.**; ii) **Ibnu Setyo Hastomo, S.H.**; iii) **Veri Junaidi, S.H., M.H.**; dan iv) **Wahyudi Djafar, S.H.**, yaitu advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Diaspora Indonesia yang berdomisili di Jalan Tebet Timur IVA Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama bertindak untuk dan atas nama pemberi kuasa;

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

- [1.3]** Membaca permohonan para Pemohon;
 Mendengar keterangan para Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;
 Mendengar keterangan ahli para Pemohon;
 Mendengar dan membaca keterangan Pemerintah;
 Mendengar dan membaca keterangan Dewan Perwakilan Rakyat;
 Membaca kesimpulan para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 12 Desember 2012 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 17 Desember 2012 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Perkara Nomor 3/PAN.MK/2013 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi dengan Nomor 2/PUU-XI/2013 tanggal 3 Januari 2013, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 1 Februari 2013 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 1 Februari 2013, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah Konstitusi

1. Bahwa Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

- Tahun 1945 menyatakan, “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”;
2. Bahwa selanjutnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”;
 3. Bahwa berdasarkan ketentuan di atas, Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945, yang juga didasarkan pada Pasal 10 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”;
 4. Bahwa sebagai pengawal konstitusi, MK juga berwenang memberikan penafsiran terhadap sebuah ketentuan pasal-pasal Undang-Undang agar berkesesuaian dengan nilai-nilai konstitusi. Tafsir MK terhadap konstitusionalitas pasal-pasal undang-undang tersebut merupakan tafsir satu-satunya (*the sole interpreter of constitution*) yang memiliki kekuatan hukum. Sehingga terhadap pasal-pasal yang memiliki makna ambigu, tidak jelas, dan/atau multitafsir dapat pula dimintakan penafsirannya kepada MK;
 5. Bahwa melalui permohonan ini, para Pemohon mengajukan pengujian Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum Pemohon

7. Bahwa pengakuan hak setiap warga negara Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 merupakan satu indikator perkembangan ketatanegaraan yang positif, yang merefleksikan adanya kemajuan bagi penguatan prinsip-prinsip negara hukum;
8. Bahwa Mahkamah Konstitusi, berfungsi antara lain sebagai “*guardian*” dari “*constitutional rights*” setiap warga Negara Republik Indonesia. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang bertugas menjaga hak asasi manusia sebagai hak konstitusional dan hak hukum setiap warga negara. Dengan kesadaran inilah para Pemohon kemudian, memutuskan untuk mengajukan permohonan pengujian Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
9. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK *juncto* Pasal 3 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang menyatakan bahwa Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yaitu:
 - a. perorangan warga negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang;
 - c. badan hukum publik atau privat;
 - d. lembaga negara.
10. Bahwa di dalam penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dinyatakan bahwa “*Yang dimaksud dengan hak konstitusional adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945*”;
11. Bahwa berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang hadir berikutnya, Mahkamah Konstitusi telah menentukan 5 syarat mengenai kerugian konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK, yakni sebagai berikut:
 - a. harus ada hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;

- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
 - c. kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut bersifat spesifik dan aktual, setidaknya-tidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
 - d. ada hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional dengan Undang-Undang yang dimohonkan pengujian; dan
 - e. ada kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
12. Bahwa Pemohon I sampai dengan Pemohon XXXI adalah perseorangan warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri yang berkepentingan secara langsung untuk dapat diwakili dengan hadirnya Dapil Luar Negeri dalam rangka pemenuhan hak-haknya sebagai warga negara, baik hak sipil dan politik, maupun hak-hak sosial ekonomi sebagaimana ditegaskan UUD 1945;
13. Bahwa dalam setiap pelaksanaan Pemilihan Umum khususnya Pemilihan Umum yang diselenggarakan semenjak masa reformasi, mulai dari Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, hak suara yang dimiliki oleh para Pemohon selalu dimasukkan sebagai perolehan suara Daerah Pemilihan II Jakarta;
14. Bahwa menurut para Pemohon, tidak adanya Dapil Luar Negeri dalam Lampiran UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD nyata-nyata telah merugikan atau setidaknya-tidaknya potensial merugikan hak-hak konstitusional para Pemohon. Oleh karenanya perseorangan warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri, termasuk juga para Pemohon Perkara *a quo* telah membuat sebuah petisi untuk mendukung tuntutan pembentukan Dapil khusus luar negeri bagi pemilih yang berdomisili di luar negeri (bukti P-2).
15. Bahwa lahirnya pasal dan frasa dalam Undang-Undang *a quo* yang tidak mencantumkan adanya Daerah Pemilihan Luar Negeri telah menyebabkan kerugian atau paling tidak potensi kerugian konstitusional para Pemohon, karena tidak secara khusus terwakili kepentingannya sebagai warga negara

Indonesia yang berdomisili di luar negeri dalam keterwakilan di DPR RI;

16. Bahwa sebagai warga negara Indonesia, para Pemohon yang tinggal di luar negeri mestinya dapat diwakili secara adil oleh wakil rakyat yang secara khusus dicalonkan dalam daerah pemilihan khusus untuk luar negeri dan tidak digabungkan dengan Daerah Pemilihan II Jakarta seperti praktik yang selama ini dilakukan. Keberadaan Dapil khusus luar negeri ini penting untuk memastikan implementasi prinsip persamaan kedudukan di dalam pemerintahan sebagaimana ditegaskan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945;
17. Bahwa tidak adanya keterwakilan khusus dari daerah pemilihan luar negeri telah berakibat pada tidak tersalurkannya aspirasi para Pemohon serta tidak terperhatikannya kepentingan para Pemohon, yang merupakan bagian dari hak konstitusional warga negara. Aspirasi dan kepentingan para Pemohon tidak dapat secara terus-menerus dan berkesinambungan bisa disalurkan kepada lembaga perwakilan (DPR);
18. Bahwa ketiadaan saluran khusus bagi para Pemohon untuk dapat menyalurkan aspirasi dan kepentingannya ke DPR telah berakibat pada terhambat dan dirugikannya hak-hak konstitusional para Pemohon dalam konteks hak untuk memajukan diri dan memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, sebagaimana penegasan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;
19. Bahwa dalam pelaksanaan fungsi perwakilan, para anggota legislatif yang dalam Pemilihan Umum dipilih oleh para Pemohon dan juga para pemilih lainnya yang berdomisili di luar negeri yang dimasukkan sebagai pemilih Dapil II Jakarta, tidak pernah memperhatikan kepentingan dan hak-hak konstitusional para Pemohon maupun warga negara Indonesia lainnya yang berdomisili di luar negeri;
20. Bahwa para anggota legislatif dimaksud tidak pernah memperjuangkan kepentingan para Pemohon atau pun melakukan penyerapan aspirasi dalam pengambilan kebijakan. Kepentingan warga negara Indonesia di luar negeri tidak pernah secara khusus diperhatikan oleh anggota legislatif dimaksud. Para anggota legislatif dimaksud hanya memperjuangkan Daerah Pemilihan II Jakarta dalam konteks kewilayahan, bukan keseluruhan pemilih yang diwakilinya, khususnya pemilih yang berada di luar negeri;

21. Bahwa adanya diskriminasi perlakuan dalam penyampaian aspirasi dan kepentingan di lembaga legislatif secara faktual dan potensial telah merugikan pemenuhan hak-hak konstitusional para Pemohon. Sebagai contoh, dalam realitas konstitusionalnya selama ini tidak ada yang secara khusus memperjuangkan dan memastikan hak-hak konstitusional para Pemohon dan warga negara Indonesia di luar negeri lainnya, untuk mendapatkan hak-hak sebagaimana dijamin Pasal 28H ayat (1), ayat (3), dan ayat (4). Hak atas pelayanan, jaminan sosial dan kepemilikan bagi para Pemohon dan warga negara Indonesia di luar negeri lainnya tidak menjadi persoalan yang mendapat perhatian khusus dari anggota DPR dari Dapil II Jakarta;
22. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka ada hubungan sebab akibat atau *causal verband* antara para Pemohon dengan keberadaan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD, yang telah mengakibatkan kerugian hak-hak konstitusional pada para Pemohon;

Alasan-Alasan Permohonan

Ruang Lingkup Pasal yang Diuji

- a. Pasal 22 ayat (1): *“Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota”*.
- b. Pasal 22 ayat (5): *“Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini”*.

Pertentangan Dengan Prinsip Dan Persamaan Hak Warga Negara Dalam Kedudukannya Untuk Diwakili Dalam Pemerintahan

23. Bahwa Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyatakan: *“Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”* Pernyataan yang serupa juga ditegaskan di dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: *“setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”*;
24. Bahwa kesamaan kedudukan dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 UUD 1945 tidak membedakan apakah diberlakukan terhadap WNI yang berdomisili di dalam atau di luar negeri. Ketentuan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 menyiratkan bahwa kesamaan kedudukan dalam pemerintah

berlaku bagi setiap dan seluruh warga negara Indonesia yang tidak dibedakan dalam sekat wilayah dan tempat tinggalnya. Baik mereka yang berada di dalam maupun luar negeri memiliki kedudukan yang sama di dalam pemerintahan;

25. Bahwa kedudukan yang sama di dalam pemerintahan kemudian diwujudkan salah satunya dengan hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, baik dalam ruang eksekutif maupun legislatif sebagaimana ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Hak dalam pemerintahan ini dapat dimaknai sebagai hak untuk memilih maupun dipilih. Konteks hak untuk memilih, warga negara Indonesia yang berada di luar negeri juga telah diberikan hak yang sama sebagai warga negara Indonesia untuk memberikan suaranya dalam pemilihan umum, khusus pemilihan Anggota DPR dan Presiden dan Wakil Presiden;
26. Bahwa penegasan yang ada di dalam kedua pasal konstitusi di atas jelas menghendaki adanya kesetaraan dan persamaan bagi seluruh warga negara tanpa terkecuali untuk terlibat dan memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan juga untuk diwakili dalam pemerintahan, termasuk warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri;
27. Bahwa prinsip persamaan dan kesetaraan sebagai warga negara untuk diwakili dalam pemerintahan salah satunya terimplementasikan dengan persamaan dan kesetaraan hak dalam pemilihan umum, dengan kesempatan untuk memilih calon anggota legislatif yang secara langsung mewakili suara dan kepentingan warga negara sebagai pemilih;
28. Bahwa para Pemohon yang berdomisili di luar negeri (WNI Luar Negeri) menganggap hak-haknya sebagai warga negara adalah sama dengan warga negara Indonesia yang berdomisili di seluruh wilayah Indonesia. Para Pemohon memiliki kedudukan yang sama dengan warga negara Indonesia lainnya di dalam pemerintahan, juga memiliki hak yang sama untuk turut berpartisipasi dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia;
29. Bahwa konsekuensi dari hak untuk memilih adalah keterwakilan secara adil dalam pemerintahan khususnya oleh wakil rakyat di DPR RI. Namun kesamaan kedudukan dan hak untuk diwakili dalam lembaga perwakilan rakyat itu tidak tercermin dengan baik di dalam pembentukan daerah pemilihan yang diatur dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, sebagaimana diatur oleh Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5)

Undang-Undang *a quo*;

30. Bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang *a quo* tidak mengakomodasi secara khusus keberadaan pemilih di luar negeri yang secara *de facto* tidak berdomisili di propinsi atau kabupaten/kota sebagaimana disebutkan di dalam pasal tersebut;
31. Bahwa daerah pemilihan bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri dianggap sebagai bagian dari Provinsi DKI Jakarta dan masuk dalam Daerah Pemilih II DKI Jakarta, yang melingkupi Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Selatan dan Luar Negeri. Demikian sebagaimana tercantum dalam poin 11 Lampiran UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD;
32. Bahwa Lampiran tersebut secara tegas telah menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penentuan daerah pemilihan. Bagaimana mungkin warga negara Indonesia yang berada di luar negeri dapat serta-merta dianggap sebagai bagian dari penduduk DKI Jakarta, padahal dalam faktanya warga negara Indonesia yang berada di luar negeri ini berasal dari daerah yang berbeda-beda;
33. Bahwa kebijakan yang menempatkan pemilih luar negeri sebagai bagian dari pemilih Dapil II Jakarta secara terang-terangan telah merusak makna perwakilan individu—rakyat—prinsipal pemilik suara dalam keterwakilannya di DPR, kerana menempatkan pemilih luar negeri yang mayoritas bukan penduduk Jakarta, menjadi bagian dari perwakilan wilayah Jakarta.
34. Bahwa mengingat keterwakilan dalam DPR merupakan keterwakilan rakyat, keterwakilan kepentingan rakyat dan keterwakilan politik bagi rakyat maka sudah semestinya terdapat keterwakilan sendiri bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri dan tidak disamakan kepentingannya dengan warga negara Indonesia yang berdomisili di wilayah Provinsi DKI Jakarta;
35. Bahwa yang menyatukan warga negara Indonesia di luar negeri adalah kepentingan politik yang harus diwakili tersendiri, oleh karena itu tidak cukup alasan untuk mengatakan bahwa WNI yang berada di luar negeri tersebar dalam beberapa negara. Sebab yang dibutuhkan adalah keterwakilan kepentingan dan politik sebagai warga negara yang berada di luar negeri yang memerlukan perhatian, perlakuan dan perlindungan secara khusus dari wakil-wakil rakyat di DPR RI;

36. Dengan demikian terang sudah, kepentingan warga negara Indonesia yang berada diluar negeri mesti mendapatkan kemudahan dan perlakuan khusus agar kepentingannya terwakili. Meletakkan kepentingan bersamaan dengan warga Provinsi DKI Jakarta adalah hal yang salah mengingat kepentingan politik dan kebutuhan atas keterwakilan bagi mereka yang berada di luar negeri jelas berbeda;
37. Bahwa keberadaan Dapil luar negeri juga sejalan dengan mandat dari Konvensi Internasional mengenai Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya tahun 1990, yang telah diratifikasi oleh Indonesia pada tahun 2012, melalui UU Nomor 6 Tahun 2012. Dalam ketentuan Pasal 41 Konvensi tersebut ditegaskan bahwa: (1) *Para pekerja migran dan anggota keluarganya harus memiliki hak untuk berpartisipasi dalam urusan pemerintahan di negara asalnya dan untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum di negaranya, sesuai dengan ketentuan hukum negaranya;* (2) *Negara-negara pihak wajib, jika perlu dan sesuai dengan ketentuan hukum, memfasilitasi pelaksanaan hak-hak ini.*
38. Bahwa ketiadaan daerah pemilihan khusus luar negeri telah mempengaruhi tingkat partisipasi pemilih di luar negeri. Ada kecenderungan terus menurunnya partisipasi pemilih luar negeri dalam setiap pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini salah satunya diakui para Pemohon maupun warga negara Indonesia yang berada di luar negeri lainnya, sebagai akibat kekecewaan mereka atas ketiadaan daerah pemilihan khusus luar negeri, yang dapat menjadi saluran untuk memperjuangkan kepentingan mereka;

Menghambat Kesempatan Dalam Pelaksanaan Hak Untuk Secara Kolektif Membangun Masyarakat, Bangsa dan Negara

39. Bahwa Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: “*Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”. Ketentuan ini memberi penegasan bahwa setiap warga negara Indonesia di mana pun berada memiliki kesempatan yang sama untuk bersama-sama mengembangkan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia;
40. Bahwa warga negara Indonesia yang berada di luar negeri sudah pasti memberikan sumbangan yang sangat besar bagi kemajuan ekonomi negara, hal ini sebagaimana negara-negara dunia ketiga lainnya, yang banyak

menggantungkan pada remitansi atau dana yang dibawa masuk para pekerja migran ke dalam negeri, yang banyak mempengaruhi pertumbuhan ekonomi negara;

41. Bahwa menurut data resmi yang dirilis oleh BNP2TKI, remitansi dari para tenaga kerja Indonesia di luar negeri pada tahun 2011 mencapai 53,36 triliun rupiah dan meningkat pada tahun 2012 menjadi 65 triliun rupiah;
42. Bahwa terus meningkatnya remitansi dari pekerja migran Indonesia di luar negeri ini juga bisa dilihat dari lonjakannya yang sangat signifikan dari tahun ke tahun. Tahun 2002 misalnya, remitansi yang diterima dari pekerja migran, baru sebesar US\$ 1,5 miliar dan melonjak menjadi US\$ 7,135 pada tahun 2011;
43. Bahwa data-data mengenai remitansi tersebut membuktikan terus meningkatnya sumbangan warga negara Indonesia di luar negeri khususnya para TKI terhadap kemajuan dan pertumbuhan ekonomi negara dari tahun ke tahun;
44. Bahwa besarnya posisi warga negara Indonesia di luar dalam partisipasinya dalam pembangunan negara, senyatanya tidak dibarengi dengan perlindungan dan perjuangan kepentingan mereka secara memadai di DPR, yang salah satunya diakibatkan oleh ketiadaan Dapil khusus luar negeri tersebut;
45. Bahwa ketiadaan Dapil khusus luar negeri sebagaimana diatur Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang *a quo* telah menjadi ganjalan dan penghambat bagi warga negara Indonesia di luar negeri untuk secara aktif berpartisipasi menggunakan hak kolektif mereka guna membangun masyarakat, bangsa dan negara Indonesia, akibat tidak adanya saluran yang khusus bisa menjadi ruang partisipasi dan perjuangan kepentingan mereka;
46. Bahwa dalam konteks pengambilan kebijakan negara misalnya, baik dalam level konseptual maupun yang sangat teknis, keberadaan warga negara Indonesia di luar negeri, yang tersebar di beragam negara, seharusnya bisa digunakan oleh para pembentuk Undang-Undang atau pengambil kebijakan lainnya, jika menghendaki suatu studi yang sifatnya komparasi, tanpa harus secara langsung mendatangi negara dimaksud, tetapi cukup meminta masukan dari para warga negara Indonesia yang berada di sana. Hal ini sebagai perwujudan dari ketentuan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;

Pentingnya Daerah Pemilihan Luar Negeri

47. Bahwa dalam pemilihan anggota DPR, mestinya prinsip kesetaraan

diimplementasikan dalam pengalokasian kursi DPR ke provinsi dan pembentukan daerah pemilihan di setiap provinsi. Alokasi kursi secara proporsional tersebut dilakukan dengan menggunakan metode kuota dengan varian *Divisor D'Hont* dan *Divisor Webster*;

48. Bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (5) Undang-Undang *a quo*, yang selanjutnya terumuskan dengan detail dalam lampiran Undang-Undang *a quo* merupakan lampiran yang ditetapkan tanpa menggunakan metode penghitungan yang jelas untuk mendapatkan jumlah kursi di setiap provinsi dan daerah pemilihan secara proporsional berdasarkan jumlah penduduk sesuai dengan prinsip kesetaraan;
49. Bahwa lampiran dimaksud serta merta ditetapkan dan merupakan lampiran yang sama dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dalam Pemilu 2009 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo*;
50. Bahwa pada faktanya dengan metode penentuan daerah pemilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang *a quo* telah memunculkan kondisi dimana beberapa provinsi mengalami *over-representation* (jumlah kursi melebihi dari yang seharusnya) dan beberapa provinsi lainnya mengalami *under-representation* (jumlah kursi kurang dari yang seharusnya);
51. Bahwa sudah selayaknya warga negara Indonesia yang berada di luar negeri memiliki daerah pemilihan tersendiri yang terpisah dari wilayah DKI Jakarta. Hal ini mengingat besarnya jumlah warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri;
52. Bahwa menurut data yang diserahkan oleh Menteri Luar Negeri kepada Ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU); pada 6 Desember 2012 lalu, jumlah WNI di luar negeri saat ini adalah 4.694.484. Jumlah ini yang tercatat di 167 perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, baik KBRI, KJRI, KDEI, mau pun KRI. Data 4,69 juta ini adalah data resmi. Data tak resmi, bisa lebih besar lagi, karena sebagian WNI di luar negeri tak melapor di kantor perwakilan RI di luar negeri. Jika digabungkan, jumlah yang terdaftar dan tak terdaftar ini, konon bisa mencapai tujuh sampai delapan juta jiwa;
53. Bahwa jumlah warga negara Indonesia yang berada di luar negeri cukup besar bahkan lebih besar dari penduduk Kota Jakarta Pusat yang mencapai 898.883

orang dan penduduk Kota Jakarta Selatan yang sebesar 2.057.080 orang. Kontribusi jumlah penduduk yang cukup besar ini berbanding terbalik dengan keterwakilan dan perhatian anggota DPR RI yang berada di Dapil II DKI Jakarta;

54. Bahwa keterwakilan WNI di luar negeri dengan menggunakan Dapil II Jakarta sangat tidak efektif yang dikarenakan beberapa hal sebagai berikut:
 - a. Konstituensi WNI di luar negeri cukup besar karena itu sudah selayaknya dibentuk satu Dapil khusus untuk mewakili WNI yang tinggal di luar negeri.
 - b. Selama ini terjadi "*voters disenfranchisement*" karena keterwakilan konstituen WNI di luar negeri yang besar tidak ada di DPR RI. Para wakil rakyat yang dipilih dan mewakili Dapil II DKI Jakarta tidak terlihat mewakili WNI di luar negeri. Wakil rakyat yang mewakili Dapil II DKI Jakarta lebih terlihat sebagai wakil dari Provinsi DKI Jakarta dibanding WNI yang berada di luar negeri. Sebagai bukti, wakil rakyat dari Dapil II DKI Jakarta tidak pernah mengadakan temu konstituensi kepada para Pemohon yang berada di luar negeri, dan tidak pernah menyuarkan isu-isu penting yang relevan dengan kepentingan WNI di luar negeri.
55. Bahwa berdasarkan alasan-alasan tersebut maka jelas bahwa keterwakilan bagi WNI di luar negeri dengan menggunakan Dapil II Jakarta sangat tidak efektif karena itu perlu dibentuk satu Dapil luar negeri;
56. Bahwa ketidakefektifan keterwakilan ini ke depan dapat menimbulkan sikap apolitis WNI di luar negeri. "*Voters Turnout*" atau jumlah pemilih yang menggunakan hak pilihnya di tempat-tempat pemungutan suara luar negeri selama ini tergolong rendah dan ini dikarenakan tidak efektifnya keterwakilan bagi WNI luar negeri. Konstituen besar di luar negeri merasa tidak akan berpengaruh bagi mereka jika menggunakan hak pilihnya karena tidak ada wakil mereka di lembaga legislatif yang akan menjadi jalur penyampaian aspirasi mereka. Tren sikap apolitis ini ke depan tentu harus dicegah dengan cara membentuk Dapil luar negeri. Jika ini dilakukan, maka WNI di luar negeri akan merasa "*their vote will really count and make a difference*" karena ada kaitan langsung antara penggunaan hak pilih mereka dengan keterwakilan mereka;
57. Bahwa pengalaman di negara lain menunjukkan keberadaan daerah pemilihan khusus luar negeri bukanlah sesuatu hal yang baru. Negara seperti Cape

Verde, yang berada di tengah Samudera Atlantik misalnya, konstitusi negara ini mengatur keberadaan tiga Dapil khusus di luar negeri. Untuk pertama kalinya dalam Pemilu tahun 1995, mereka memiliki wakil khusus dari luar negeri yang duduk di Majelis Nasional. Setiap Dapil luar negeri memiliki dua orang wakil. Ketiga Dapil tersebut meliputi Afrika, Amerika, dan Eropa. Khusus Dapil Eropa, pemilihnya digabungkan untuk seluruh warga Cape Verde di negara lain di dunia, termasuk Asia. Sebagai perbandingan berikut beberapa negara yang memiliki daerah pemilihan khusus luar negeri beserta alokasi kursinya:

Nomor	Negara	Kursi Dapil Luar Negeri	Total Kursi
1	Aljazair	8	389
2	Angola	3	220
3	Cape Verde	6	72
4	Columbia	1	166
5	Kroasia	6	152
6	Ekuador	6	130
7	Perancis	12	331
8	Italia	12	630
9	Mozambik	2	250
10	Panama	6	130
11	Portugal	4	230

Sumber: IDEA, Voting from Abroad, 2007.

58. Bahwa dalam catatan Dieter Nohlen dan Florian Grotz, sudah lebih dari 60 negara yang mengalokasikan secara khusus kursi parlemen mereka untuk pemilih di luar negeri (warga negara di luar negeri). Beberapa negara memulainya dengan alokasi khusus bagi personil militer mereka yang banyak berada di luar negeri, juga pertimbangan banyaknya jumlah pekerja migran mereka;
59. Bahwa Filipina, salah satu negara tetangga Indonesia, yang memiliki karakteristik hampir mirip Indonesia, dengan jumlah pekerja migran yang sangat besar, sejak pemilihan umum 2004 telah menyediakan keterwakilan khusus di parlemen mereka untuk para pemilih luar negeri. Sedikitnya terdapat 7 juta orang Filipina di luar negeri, sehingga melatarbelakangi mereka untuk menciptakan *the Overseas Absentee Voting Law* (Republic Act (RA) Nomor 9189), yang disahkan pada 17 Februari 2003;
60. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, secara tegas bahwa Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 khususnya Lampiran Point 11 terkait Dapil DKI Jakarta adalah bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945.

Petitum

Mendasarkan pada argumen-argumen di atas, kami memohon kepada Majelis Hakim pada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan memutus permohonan uji materiil sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan Pengujian Undang-Undang yang diajukan para Pemohon;
2. Menyatakan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dibaca:

“Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota, atau luar negeri”.

4. Menyatakan ketentuan Pasal 22 ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan UUD 1945;
5. Menyatakan ketentuan Pasal 22 ayat (5) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak mencantumkan Daerah Pemilihan Luar Negeri sebagai Daerah Pemilihan yang terpisah dengan Daerah Pemilihan DKI Jakarta II.

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

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5, sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi identitas Pemohon;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Petisi Dukungan Pembentukan Dapil Luar Negeri;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;

4. Bukti P-4 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Data Agregat WNI yang tercatat di Kedutaan Besar RI di seluruh dunia;

Para Pemohon juga mengajukan 4 (empat) ahli yang didengarkan keterangannya pada tanggal 5 Maret 2013, pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Prof. Dr. Saldi Isra

- Ketentuan Pasal 1 ayat (2) hasil perubahan UUD 1945 membuktikan telah terjadi pergeseran fundamental dari supremasi MPR menuju supremasi UUD.
- Sebagai pemegang kedaulatan, rakyat merupakan unsur utama dalam pelaksanaan pemerintahan negara.
- Agar rakyat dapat ikut memerintah secara efektif, dibutuhkan wadah yang memungkinkan bagi rakyat untuk menyatakan/menyampaikan keinginan dan harapannya. Lembaga dimaksud adalah lembaga perwakilan rakyat.
- Dalam mendesain sistem pemilihan umum yang harus dilakukan adalah merancang dan menata perangkat teknis atau subsistem pemilihan umum. Di antara subsistem tersebut, pembagian daerah pemilihan menempati posisi cukup penting karena melalui daerah pemilihan akan dapat dinilai tingkat keterwakilan rakyat atau pemilih, serta dapat dinilai tingkat legitimasi kursi anggota lembaga perwakilan.
- Daerah pemilihan dapat dipahami sebagai basis pemilihan dan pertanggungjawaban politik seorang wakil rakyat. Konsekuensinya, pada saat sudah terpilih, seorang anggota lembaga perwakilan rakyat berada pada posisi mewakili konstituen yang ada di daerah pemilihannya, yang dituntut untuk menyerap aspirasi sekaligus mempertanggungjawabkan kerja mereka di lembaga perwakilan kepada rakyat di daerah pemilihan masing-masing.
- Agar pembagian daerah pemilihan menjadi proposional, maka aspek representasi politik harus dijadikan sebagai pertimbangan utama.
- Daerah pemilihan dapat menjadi jembatan untuk meningkatkan kualitas keterwakilan pemilih dan pemilihan anggota legislatif. Legislator yang terpilih akan lebih mudah untuk fokus memperjuangkan aspirasi politik konstituen di daerah pemilihannya, sedangkan bagi pemilih, keberadaan daerah pemilihan

memudahkan mengenal siapa yang mewakili mereka, sekaligus mengontrol dan menagih janji wakil mereka di lembaga perwakilan rakyat.

- Agar aspek representasi politik dalam penentuan daerah pemilihan dapat dipenuhi, terdapat beberapa faktor yang harus dipertimbangkan, diantaranya adalah demografi, geopolitik, sosiokultural, dan kesamaan kepentingan.
- Pada faktor demografis, penentuan daerah pemilihan harus memperhitungkan aspek susunan, jumlah, dan perkembangan jumlah penduduk.
- Dalam aspek geopolitik dipertimbangkan pengaruh kondisi geografis atas struktur dan kebijakan negara.
- Aspek sosiokultural merupakan pertimbangan terkait kondisi sosial budaya yang hidup dalam masyarakat.
- Penentuan daerah pemilihan harus mencerminkan prinsip *one person, one vote, and one value*.
- Penentuan daerah pemilihan sebagaimana diatur Pasal 22 UU *a quo* mengesankan bahwa penentuan daerah pemilihan hanya berbasis pada geografis, yaitu daerah pemilihan hanya daerah yang ada di wilayah negara, dimana seluruh wilayah negara habis dibagi menjadi daerah pemilihan.
- Daerah pemilihan tidak dapat dipahami hanya secara sempit sebatas faktor geografis, sebab pada hakikatnya yang dimaksud dengan wilayah kompetensi bukanlah daerahnya, melainkan objek utama kompetensi adalah suara penduduk atau pemilih di suatu area yang dikonsepsikan sebagai daerah pemilihan.
- Dengan pemahaman yang demikian, daerah pemilihan hanyalah sebuah formulasi untuk menentukan batas-batas wilayah, pertarungan dalam pemilihan umum, dan batas-batas pertanggungjawaban kepada konstituen. Sehingga daerah pemilihan sangat mungkin diletakkan di wilayah perebutan suara non demografis yang berada di luar wilayah negara.
- Keberadaan pemilih di luar negeri, pada prinsipnya dapat menjadi daerah pemilihan sendiri dengan argumentasi sebagai berikut:
 1. Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga yang mencerminkan keterwakilan warga negara dan/atau penduduk, bukan keterwakilan ruang atau wilayah.

2. Berbagai faktor dalam menentukan daerah pemilihan juga harus diperhitungkan untuk kondisi pemilih luar negeri, misalnya aspek demografi, bahwa jumlah warga negara Indonesia di luar negeri (berdasarkan data Menteri Luar Negeri bertanggal 6 Desember) adalah 4.694.484 orang.

- Sebagai perbandingan, di Sumatera Barat jumlah pemilih hanya sekitar 3 juta-an dari 4 juta lebih penduduk.
- Menempatkan pemilih luar negeri dalam Dapil DKI Jakarta II, dari aspek geopolitik, kondisi DKI Jakarta tidak sama dengan kondisi dan kepentingan pemilih luar negeri. Kondisi dan kebutuhan antara pemilih DKI Jakarta II boleh jadi berbanding terbalik dengan pemilih luar negeri.
- Agar lebih terfokus pada aspek perwakilan warga negara yang ada di luar negeri, pemilih luar negeri seharusnya diletakkan dalam daerah pemilihan tersendiri.
- Keberadaan daerah pemilihan luar negeri bukan wacana baru dalam dinamika perkembangan sistem pemilihan umum di berbagai belahan dunia. Negara yang memiliki daerah pemilihan luar negeri antara lain Aljazair, Italia, dan Prancis.
- Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya, yang telah diratifikasi menjadi UU 6/2012, menyatakan dalam Pasal 41 bahwa, *“Para pekerja migran dan anggota keluarganya harus memiliki hak untuk berpartisipasi dalam urusan pemerintahan di negara asalnya dan untuk memilih dan dipilih pada pemilihan umum di negaranya sesuai dengan ketentuan hukum di negaranya. Negara pihak wajib jika perlu sesuai dengan ketentuan hukum, memfasilitasi pelaksanaan hak-hak ini.”*
- Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU *a quo* tidak sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat dan pemenuhan hak atas perlakuan yang sama di hadapan hukum dan pemerintahan.

2. Dr. Thomas A. Legowo

- Dalam pemilihan umum 2009, terdapat 77 daerah pemilihan di Indonesia.
- Dalam satu sistem perwakilan politik yang berbasis perwakilan berimbang (*proportional representation*), daerah pemilihan terbentuk dalam satu wilayah yang luas dengan penduduk umumnya, serta pemilih khususnya, yang relatif

banyak. Hal ini adalah konsekuensi dari prinsip sistem perwakilan berimbang yang meniscayakan sejumlah perwakilan politik untuk setiap daerah pemilihan.

- Dalam sistem perwakilan demokratis, setidaknya terdapat tiga isu yang mengaitkan antara anggota DPR dan aspirasi konstituen, yaitu:
 - i) berkenaan dengan metode atau cara perwakilan politik menyerap dan mengolah, dan selanjutnya memperjuangkan aspirasi sebagai kebijakan-kebijakan publik.
 - ii) terkait dengan substansi aspirasi rakyat yang tidak bersifat tunggal/homogen.
 - iii) efektifitas serapan aspirasi dalam kebijakan publik.
- Cara untuk menghubungkan anggota DPR dan aspirasi konstituen secara umum dikelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu: i) anggota DPR menunggu secara pasif aspirasi yang disampaikan oleh konstituen dan menerima serapan aspirasi dari partai politik induk semangnya; ii) anggota parlemen secara sendiri-sendiri maupun berkelompok secara proaktif melakukan kegiatan mencari dan menjangkau aspirasi yang berkembang di masyarakat.
- Beberapa hal penting dalam hubungan antara anggota DPR dengan konstituen adalah:
 - i) Rumah aspirasi didirikan atas kesadaran dan inisiatif anggota DPR.
 - ii) Rumah aspirasi dilihat sebagai kehadiran permanen anggota DPR di daerah pemilihan, yang berarti rumah ini terbuka setiap hari untuk masyarakat, tidak hanya aktif selama reses anggota DPR.
 - iii) Rumah aspirasi pada intinya merupakan sebuah forum/wadah/sarana yang menjalin komunikasi timbal-balik antara anggota DPR dan konstituen.
 - iv) Meskipun rumah aspirasi bersifat statis, staf rumah aspirasi bersifat aktif (jemput bola) untuk melakukan serap aspirasi.
 - v) Rumah aspirasi bukan hanya melakukan serap dan olah aspirasi, tetapi juga berfungsi sebagai ajang pendidikan politik bagi masyarakat.
 - vi) Rumah aspirasi memenuhi tujuannya yaitu: a) bagi anggota DPR sebagai sarana untuk menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen, serta menyampaikan dan mempertanggungjawabkan kinerja anggota DPR

kepada konstituen di daerah pemilihan; dan b) bagi konstituen sarana untuk menyampaikan aspirasinya dan menilai kinerja anggota DPR.

- Konstituen di daerah pemilihan luar negeri mempunyai hak yang sama dengan konstituen di daerah pemilihan dalam negeri untuk dapat berkomunikasi secara timbal balik dengan perwakilan politik luar negeri.

3. Nicolaus Teguh Budi Harjanto, Ph.D.

- Daerah pemilihan (Dapil) biasanya didefinisikan sebagai konstituensi atau pengelompokan pemilih atau unit elektoral berdasar area geografis tertentu untuk membantu proses konversi dari suara ke kursi legislatif sehingga jelas siapa saja para representatif politik dari pemilih tersebut.
- Konstituensi geografis ini beragam karena ditentukan oleh berbagai faktor, seperti sistem pemilihan umum, sejarah, sistem pemerintahan daerah, kondisi geografis, kepadatan populasi, maupun faktor ritme kultural.
- Indonesia menggunakan sistem pemilihan umum perwakilan berimbang dengan Dapil yang banyak karena ada *district magnitude* (kursi yang diperebutkan di setiap daerah pemilihan) antara 3 sampai 10.
- Jika mekanisme konversi suara ke kursi yang beragam jenisnya dipilih dan diterapkan dengan pertimbangan politik elektoral semata, maka sistem ini hanya menguntungkan partai-partai tertentu.
- Secara sistem, dalam sistem Pemilu perwakilan berimbang dimungkinkan adanya dapil tunggal yang bersifat nasional, seperti di Belanda yang mewarisi semua suara pemilih untuk kemudian dikonversikan menjadi kursi-kursi legislatif; atau dapil jamak yang jumlahnya disesuaikan dengan jumlah kursi yang diperebutkan, jumlah wilayah administrasi pemerintahan, maupun persebaran populasi.
- Secara teoretis, dapil adalah masalah lokasi dan alokasi (*a location and allocation problem*).
- Dalam konteks eksternal maupun diaspora *voting*, hak warga negara tidak boleh dihilangkan selama mereka masih *eligible to vote*, yaitu selama mereka masih warga negara atau masih memegang paspor. Karena secara teoretis mereka masih tercakup dalam prinsip *effected interest*, yaitu meskipun tinggal di luar negeri tetapi masih memiliki kepentingan, ikatan finansial, dan emosional, untuk turut serta dalam kehidupan politik di negara asalnya.

- Partisipasi politik warga negara di luar negeri selama ini telah diakomodasi dengan terbentuknya panitia pemilihan luar negeri di tiap-tiap kedutaan maupun perwakilan diplomatik. Selanjutnya suara tersebut digabungkan ke dapil DKI Jakarta II yang meliputi juga Kota Jakarta Pusat dan Jakarta Selatan seperti pada Pemilu 2009 lalu. Penggabungan ini tidak memiliki dasar teoretis maupun dasar karakteristik sistem Pemilu perwakilan perimbangan tertentu, tetapi karena alasan pragmatis.
- Secara umum, upaya mewedahi hal-hal politik pemerintahan luar negeri dapat menggunakan dua metode, yaitu:
 - i) dengan *assimilated representation*, yaitu para pemilih di luar negeri memilih dan mengirimkan suaranya ke konstituensi residensial terakhir sebelum meninggalkan negaranya; dan
 - ii) membentuk *discret district*, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang secara khusus mewakili mereka yang tinggal di luar negeri.
- Saat ini semakin banyak negara yang mengadopsi metode *discret district*, antara lain Portugal dan Kroasia.
- Penggabungan suara pemilih di luar negeri ke Dapil Jakarta II makin memperburuk problem sistemik Pemilu Indonesia. Hal ini karena alasan historis dan ketakutan pergolakan daerah, sistem Pemilu Indonesia selalu memunculkan kondisi adanya Dapil yang sangat berat kompetisinya dan ada Dapil yang tidak kompetitif dari segi jumlah pemilihnya.
- Kondisi *under-representation* dan *over representation* di sejumlah provinsi telah membuat proporsionalitas dari sistem Pemilu Indonesia semakin problematik.
- Besarnya jumlah pemilih luar negeri, yaitu mendekati 5.000.000 pemilih, lebih dari cukup untuk mendudukkan puluhan *political trustee* di lembaga legislatif.
- Menurut hasil Pemilu 2009, setiap anggota legislatif secara rata-rata nasional menjadi agen bagi 407.498 penduduk dan menjadi *trustee* bagi sekitar 217.122 pemilih. Dengan menggunakan angka rata-rata tersebut, seharusnya suara pemilih luar negeri dapat bernilai antara 11 hingga 12 kursi di lembaga legislatif, sementara jumlah kursi di Dapil Jakarta II hanya 7 kursi.
- Hal demikian berarti Dapil Jakarta II sangat kompetitif dan *underrepresentive*.

4. Wahyu Susilo

- Kelompok buruh migran Indonesia merupakan kelompok warga negara Indonesia dengan jumlah yang paling besar diantara warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri adalah kelompok yang diabaikan di dalam Pemilu.
- Padahal Pemilu diharapkan merupakan sebuah proses untuk menghasilkan pemerintahan baik eksekutif dan legislatif yang lebih demokratis. Karena pemerintahan dan eksekutif yang lebih demokratis akan membawa perubahan bagi kehidupan buruh migran Indonesia yang selama ini situasinya sangat memprihatinkan.
- Kontribusi (remitensi) buruh migran terhadap perekonomian negara ini pada 2004 adalah U\$1,8 miliar, dan pada 2005 meningkat menjadi U\$5,4 miliar, serta pada 2012 mencapai U\$6,9 miliar.
- Indonesia memiliki UU 39/2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia, tetapi Undang-Undang ini tidak memberikan perlindungan yang memadai bagi buruh migran Indonesia.
- Bahkan DPR hasil Pemilu 2004 sampai tahun 2009 sama sekali tidak menghasilkan undang-undang yang memperbaiki kondisi kehidupan buruh migran Indonesia. Hal ini terjadi karena hampir semua anggota parlemen yang terpilih, baik dalam Pemilu 2004 maupun Pemilu 2009, yang mewakili Daerah Pemilihan Jakarta II yang wilayahnya termasuk daerah pemilihan luar negeri, sama sekali tidak mengartikulasikan kepentingan-kepentingan buruh migran Indonesia.
- *Migrant Care* melakukan pemantauan Pemilu pada 2009, yang hasilnya menunjukkan bahwa partisipasi buruh migran dalam Pemilu semakin rendah. Pada Pemilu 2004 partisipasi buruh migran dalam Pemilu terlihat dalam DPT sejumlah 1,9 juta, dan pada Pemilu 2009, DPT merosot menjadi 1,4 juta. Hal ini terjadi karena:
 - i) proses pelaksanaan Pemilu di luar negeri tidak serius; dan
 - ii) buruh migran merasa bahwa selama Pemilu 1999 sampai Pemilu 2004, kepentingan-kepentingan mereka tidak terepresentasi pada anggota parlemen yang merasa dipilih melalui Daerah Pemilihan Jakarta II.

[2.3] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Pemerintah memberikan *opening statement* dalam persidangan tanggal 18 Februari 2013 dan menyampaikan keterangan tertulis bertanggal 5 April 2013 yang diterima

Kepaniteraan Mahkamah pada 23 Mei 2013, menyatakan hal sebagaimana diuraikan berikut ini.

1. Bahwa sesuai dengan ketentuan Pasal 22E UUD 1945, Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasinya di daerah pemilihannya pada setiap tingkatan pemerintahan dari pusat maupun daerah.
2. Daerah pemilihan ialah batas wilayah dan/atau jumlah penduduk yang menjadi dasar penentuan jumlah kursi yang diperebutkan dan menjadi dasar penentuan jumlah suara untuk menentukan calon terpilih. Lingkup daerah pemilihan dapat ditentukan berdasarkan (a) wilayah administrasi pemerintahan, nasional, provinsi, atau kabupaten/kota; (b) jumlah penduduk; atau (c) kombinasi, faktor wilayah dengan jumlah penduduk.
Besaran daerah pemilihan merujuk pada jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan, yaitu apakah satu kursi atau berwakil tunggal (*single member constituency*) staukah lebih dari satu kursi atau berwakil banyak (*multi-member constituencies*). Pilihan tentang lingkup dan besaran daerah pemilihan akan mempunyai implikasi yang sangat luas, tidak saja derajat keterwakilan rakyat, proporsionalitas, dan akuntabilitas wakil rakyat, tetapi juga pada sistem kepartaian dan sistem perwakilan rakyat yang akan terbentuk.
3. Daerah pemilihan berfungsi untuk menjamin keterkaitan antara pemilihan dengan calon wakil rakyat yang akan mewakili mereka. Sehingga pemilih bisa mengenali dan berhubungan dengan mereka secara lebih baik. Di samping itu, dalam fungsi lingkup daerah pemilihan dan pemilihan umum anggota legislatif ialah (a) menjadi batas geografis penentu jumlah suara yang diperhitungkan untuk menentukan calon terpilih, dan (b) menentukan siapa yang diwakili oleh anggota lembaga legislatif, dan karena itu juga menunjukkan siapa saja yang dapat meminta pertanggungjawaban kepada anggota lembaga legislatif yang mana. Dengan kata lain, demokrasi keterwakilan di Indonesia menghendaki seseorang atau lebih untuk bertindak mewakili rakyat dalam pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang menyangkut kepentingan bersama, baik pada

tingkat nasional maupun pada tingkat lokal. Aspirasi dan kepentingan yang perlu diwakili tersebut, tidak hanya menyangkut penduduk (orang) tetapi juga menyangkut daerah (ruang).

4. Tujuan pembagian daerah pemilihan dalam sebuah pemilu adalah untuk mengukur derajat legitimasi anggota legislatif, dimana dapat diukur secara kuantitatif sejumlah suara pemilih yang diperoleh setiap calon anggota legislatif. Selain itu, untuk membatasi lingkup wilayah pertanggungjawaban anggota legislatif terhadap konstituennya. Sehingga konstituen tahu siapa wakilnya, begitu pun sebaliknya. Yang tak kalah penting adalah penetapan daerah pemilihan bertujuan untuk menjaga konstituenitas anggota legislatif terhadap pemilihnya.
5. Atas beberapa pertimbangan tersebut, maka penetapan daerah pemilihan perlu dibuat tersendiri di luar wilayah administrasi, sehingga memecah-mecah atau menggabung-gabungkan wilayah administrasi menjadi satu daerah pemilihan adalah sesuatu yang lazim dalam Pemilu dengan sistem proporsional. Untuk konteks Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, penerapan doktrin *one person, one vote*, dan *one value*, itu menjadi tak terhindarkan mengingat konstitusi menetapkan adanya lembaga DPD dalam sistem legislatif.

Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi dengan menggunakan sistem distrik berperwakilan banyak (setiap provinsi dipilih empat wakil). Keberadaan DPD dimaksudkan untuk mengimbangi DPR yang merupakan wakil rakyat. Dengan demikian, dalam sistem perwakilan pasca-Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terdapat DPD yang mewakili daerah dan DPR yang mewakili orang. Oleh karena itu, penetapan daerah pemilihan (yang berbeda dengan wilayah administrasi) dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD menjadi keharusan guna merealisasikan doktrin *one man, one vote*, dan *one value* karena keterwakilan mereka tidak ada lagi kaitannya dengan wilayah administrasi. Karena pada level nasional sudah ada DPD, melainkan semata-mata hanya untuk mewakili orang atau penduduk.

6. Sebagaimana ketentuan Pasal 22 ayat (4) Undang-Undang Pemilu, DPR, DPD dan DPRD bahwa penentuan daerah pemilihan anggota DPR dilakukan dengan mengubah ketentuan daerah pemilihan pada pemilu terakhir, hal ini didasarkan pada penghitungan pembentukan daerah pemilihan berdasarkan

prinsip kesetaraan nasional, prinsip integralitas wilayah, kesinambungan wilayah dan kohesivitas penduduk.

7. Penentuan alokasi kursi di setiap daerah pemilihan untuk Pemilu DPR dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, ditetapkan sama dengan alokasi kursi pada Pemilu Tahun 2009. Secara faktual, alokasi kursi di setiap daerah pemilihan, ini seharusnya mengacu pada jumlah penduduk dengan mengacu pada prinsip *one person, one vote*, dan *one value*. Namun karena alokasi kursi pada Pemilu 2009 di setiap daerah pemilihan sudah terbentuk sedemikian rupa, sehingga dikhawatirkan jika terdapat perubahan besar dalam alokasi kursi di setiap daerah pemilihan yang akan menimbulkan gejolak politik yang tentunya akan mengganggu pelaksanaan tahapan-tahapan Pemilu Tahun 2014.

Pemerintah sangat menghargai dan memahami bahwa sesuai dengan prinsip *one person, one vote*, dan *one value*, maka jumlah alokasi kursi di setiap daerah pemilihan sesuai dengan jumlah penduduk di daerah pemilihan tersebut. Namun pertimbangan stabilitas politik lebih menjadi pilihan Pemerintah dalam menentukan alokasi kursi di setiap daerah pemilihan.

8. Terhadap permohonan dalam Perkara Nomor 2/PUU-XI/2013, Pemerintah berpendapat bahwa dimasukkannya daerah pemilihan yang berasal dari luar negeri sebagai bagian dari Provinsi DKI dan menjadi lingkup Daerah Pemilihan II DKI Jakarta pada prinsipnya sama sekali tidak mengurangi fungsi keterwakilan dari warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri, karena setiap warga negara tetap dapat menilai dan menyampaikan aspirasi melalui wakil yang mewakili daerah pemilihannya melalui berbagai sarana yang ada.
9. Bahwa konvergensi daerah asal pemilih luar negeri dan jangka waktu tinggal di luar negeri menjadi pertimbangan dalam penentuan dimasukkannya daerah pemilihan yang berasal dari luar negeri oleh Pembentuk Undang-Undang (*legal policy*) sebagai bagian dari Provinsi DKI dan menjadi lingkup Daerah Pemilihan DKI Jakarta II.
10. Terhadap permohonan dalam perkara Nomor 6/PUU-XI/2013, Pemerintah berpendapat bahwa penentuan daerah pemilihan sebagaimana tercantum dalam Lampiran UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD adalah sesuatu yang lazim dalam Pemilu sistem

proporsional. Untuk konteks Indonesia setelah perubahan UUD 1945 hal ini juga tidak bertentangan dengan prinsip *one person, one vote, one value* (opovov).

11. Pemerintah berpendapat bahwa berbagai pengaturan daerah pemilihan secara nasional adalah merupakan pendelegasian Undang-Undang Dasar Tahun 1945 untuk diatur dengan Undang-Undang secara proporsional, maka *legal policy* terkait dengan pilihan secara nasional yang demikian tidak bertentangan dengan UUD 1945. Lebih lanjut proses pembentukan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD telah sesuai dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, termasuk di dalamnya materi, jenis, hierarki, materi muatan, dan lembaga yang membentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
12. Kebijakan daerah pemilihan secara nasional dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 karena setiap orang, warga negara, dan partai politik peserta pemilu diperlakukan sama dan mendapatkan kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu 2014 yang merupakan kebutuhan dan kepentingan Bangsa Indonesia ke depan.
13. Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman atas makna keterwakilan dan konstruksi daerah pemilihan dan alokasi kursinya. Demokrasi di Indonesia masih sangat membutuhkan pemikiran-pemikiran tersebut untuk perbaikan penyelenggaraan demokrasi dan Pemilu. Di masa depan pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap dialog masyarakat dan Pemerintah dapat terus terjaga dengan satu tujuan membangun kehidupan demokrasi untuk masa depan Indonesia yang lebih baik.

Kesimpulan

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan Pengujian Undang-Undang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap Undang-Undang Dasar 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);
2. Menolak permohonan pengujian para Pemohon untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
3. Menerima keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 18B ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[2.4] Menimbang bahwa terhadap permohonan Pemohon, Dewan Perwakilan Rakyat menyampaikan keterangan secara lisan (*opening statement*) pada persidangan 18 Februari 2013, dan memberikan keterangan tertulis bertanggal 18 Februari 2013 yang diterima pada tanggal 14 Maret 2013, pada pokoknya menerangkan sebagai berikut:

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

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh para Pemohon sebagai pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU Mahkamah Konstitusi), yang menyatakan bahwa “Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya 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.”

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

Oleh karena itu menurut UU Mahkamah Konstitusi agar seseorang atau suatu pihak dapat diterima sebagai Pemohon yang memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka terlebih dahulu harus menjelaskan dan membuktikan:

- a. kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam ”Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang;

Mengenai parameter kerugian konstitusional, Mahkamah Konstitusi telah memberikan pengertian dan batasan tentang kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu Undang-Undang harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Perkara Nomor 011/PUU-V/2007) yaitu sebagai berikut:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. bahwa hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu Undang-Undang yang diuji;
- c. bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang dimaksud harus 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 pengujian;

e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian dan/atau kewenangan konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Apabila kelima syarat tersebut tidak dipenuhi oleh Pemohon dalam perkara pengujian UU *a quo*, maka Pemohon tidak memiliki kualifikasi kedudukan hukum (*legal standing*) sebagai pihak Pemohon.

Menanggapi permohonan para Pemohon *a quo*, DPR berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji.

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

2. Pengujian atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28I ayat (3) UUD 1945.

a. Terkait dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang *a quo*, tidak mengakomodasi secara khusus keberadaan pemilih di luar negeri yang secara *de facto* tidak berdomisili di provinsi atau kabupaten/kota, sebagaimana disebutkan di dalam pasal *a quo*, DPR-RI memberikan keterangan bahwa prinsip pembagian daerah pemilihan DPR-RI dalam Undang-Undang Pemilu, selalu dilakukan dengan basis wilayah, baik provinsi maupun bagian provinsi yang memiliki kedekatan atau berbatasan, serta prinsip integralitas wilayah yang berarti daerah pemilihan harus integral secara geografis. Kesenambungan wilayah yang berarti satu daerah pemilihan harus utuh dan saling berhubungan

secara geografis dan kohesivitas penduduk yang berarti satu daerah pemilihan hendaknya dapat menjaga kesatuan unsur sosial-budaya penduduk, sehingga dalam pembahasan Undang-Undang Pemilu terdahulu, salah satu alasan dapil luar negeri sulit diwujudkan adalah cakupan wilayah dapil luar negeri ada di wilayah negara lain.

- b. Bahwa daerah pemilihan bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, dianggap sebagai bagian dari Provinsi DKI Jakarta dan masuk dalam daerah pemilih DKI Jakarta II yang melingkupi Kota Jakarta Pusat, Kota Jakarta Selatan, dan luar negeri. Demikian juga tercantum pada poin 11, lampiran Undang-Undang *a quo*, dapat disampaikan bahwa daerah pemilihan luar negeri dimaksud ke DKI Jakarta II untuk mendekatkan warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri dengan satuan wilayah Indonesia. Jika dibuat daerah pemilihan sendiri dan terpisah, tidak akan terintegrasi dengan satuan wilayah Indonesia. Selain itu, tidak semua warga negara Indonesia yang tinggal di luar negeri, menetap secara permanen. Kemudian secara teknis memang terdapat kesulitan bagi para calon di daerah pemilihan tersebut, maupun para pemilih di luar negeri, terutama dalam hal kampanye dialogis, meskipun disadari saat ini sudah berkembang teknologi elektronik.
- c. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa penetapan lampiran Undang-Undang *a quo* ditetapkan tanpa menggunakan metode perhitungan yang jelas, untuk mendapatkan jumlah kursi di setiap provinsi dan daerah pemilihan secara proporsional, berdasarkan jumlah penduduk sesuai dengan sistem kesetaraan. DPR RI memberikan keterangan bahwa dalam pembahasan undang-undang ini, dipilih metode kuota, dengan varian *largest remainder* atau sisa suara terbanyak. Hal ini dilakukan untuk lebih memberikan peluang kepada partai untuk mendapatkan kursi. Metode ini digunakan pada Pemilu 2004, dimana banyak partai politik yang memperoleh ruang untuk memperoleh kursi di DPR dan DPRD, sehingga prinsip pluralitas Indonesia dapat dijaga. Selain itu, pilihan atas satu metode adalah pilihan politik pembentuk Undang-Undang karena dalam proses pembahasan dan lobi antarfraksi serta pemerintah, berbagai metode diuji kelebihan dan kekurangannya. Bahwa setiap metode terdapat kelebihan dan kekurangan adalah benar, namun demikian, pembentuk

undang-undang memilih menggunakan metode kuota *largest remainder* seperti Pemilu 2004, dengan alasan agar partai politik peserta pemilu memiliki peluang yang besar untuk memperoleh kursi dan diseimbangkan dengan aturan tentang ambang batas (*threshold*).

- d. Terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa keterwakilan warga Negara Indonesia di luar negeri dengan menggunakan Daerah Pemilihan Jakarta II sangat tidak efektif. DPR-RI memberikan keterangan bahwa keterwakilan warga Negara Indonesia di luar negeri, tidak harus dengan membentuk daerah pemilihan dan menentukan caleg sendiri. Karena pada dasarnya, semua anggota dewan merupakan wakil rakyat, baik tinggal di Indonesia maupun yang berada di luar negeri. Selain itu, alasan substantif, keterwakilan dalam praktiknya di parlemen akan mengacu pada pembidangan tugas, sehingga aspirasi dapat diperjuangkan oleh anggota dari daerah pemilihan mana saja, tergantung bidang kerjanya, dalam hal ini dapat diwakili oleh komisi yang ada di DPR-RI. Kemudian dengan adanya daerah pemilihan khusus di luar negeri, caleg atau anggota dewan secara teknis akan mengalami kesulitan terkait kampanye dan komunikasi dengan konstituen.

Kemudian alasan bahwa *voters turnout* rendah karena kurang terwakili, justru menjadi alasan bagi pembentuk Undang-Undang bahwa dari Pemilu ke Pemilu, pemilih yang menggunakan hak pilihnya selalu kecil, meskipun berbagai metode pemungutan suara dilakukan: mulai dari diundang ke TPS di perwakilan tetap RI, melalui surat, hingga didatangi ke kantong-kantong warga negara Indonesia, tetapi tetap saja pemilih yang menggunakan hak pilihnya tidak cukup signifikan. Terhadap kurang efektifnya calon anggota dari daerah pemilihan DKI Jakarta II, sesungguhnya akan tetap terjadi bagi calon yang secara khusus menjadi calon dari daerah pemilihan luar negeri. Karena itu, pembentuk undang-undang saat ini belum membentuk daerah pemilihan luar negeri, meskipun di masa yang akan datang, tidak tertutup kemungkinan untuk hal itu sepanjang infrastruktur dan sarana prasarana lainnya, termasuk kesiapan calon sudah terpenuhi.

Selain itu, jika daerah pemilihan luar negeri diubah, maka akan terjadi kesulitan karena harus membongkar daerah pemilihan yang sudah ada,

dan dapat mengganggu tahapan Pemilu. Hal ini dengan memperhatikan prinsip berkesinambungan daerah pemilihan Pemilu sebelum 2009.

Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas maka ketentuan dalam Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU Pemilu tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945.

Selanjutnya berdasarkan pendapat tersebut, memohon agar Mahkamah memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
2. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Menyatakan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tetap mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.

[2.5] Menimbang bahwa Pemohon menyampaikan kesimpulan tertulis bertanggal 13 Maret 2013, yang diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 13 Maret 2013, yang pada pokoknya tetap pada pendiriannya;

[2.6] 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

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan *a quo* adalah memohon pengujian konstitusionalitas Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316, selanjutnya disebut UU 8/2012), yang menyatakan:

Pasal 22 ayat (1), “Daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota”.

Pasal 22 ayat (5), “Daerah pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tercantum dalam lampiran yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), yang menyatakan:

Pasal 27 ayat (1), “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Pasal 28C ayat (2), “Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”.

Pasal 28D ayat (3), “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”.

[3.2] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Mahkamah) terlebih dahulu akan mempertimbangkan:

- a. kewenangan Mahkamah untuk mengadili permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon untuk mengajukan permohonan *a quo*;

Terhadap kedua hal tersebut, Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a 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 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), serta Pasal 29 ayat (1) huruf a UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran

Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU Nomor 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar;

[3.4] Menimbang bahwa permohonan para Pemohon adalah untuk menguji konstitusionalitas norma *in casu* Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 terhadap UUD 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah, sehingga oleh karenanya Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) para Pemohon

[3.5] 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 dan membuktikan terlebih dahulu:

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

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau

kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

[3.7] Menimbang bahwa berdasarkan uraian sebagaimana tersebut pada paragraf **[3.5]** dan **[3.6]** di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon sebagai berikut:

[3.8] Menimbang bahwa pada pokoknya para Pemohon mendalilkan sebagai perorangan warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri yang berkepentingan untuk diwakili melalui daerah pemilihan luar negeri. Para Pemohon mendalilkan memiliki hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, yang dirugikan akibat berlakunya ketentuan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012. Hak konstitusional para Pemohon dirugikan atau berpotensi dirugikan oleh ketentuan *a quo*, karena tidak adanya daerah pemilihan luar negeri telah membuat kepentingan para Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri, tidak secara khusus terwakili;

[3.9] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dalam kapasitasnya sebagai perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan identitas diri (vide **bukti P-1**) sebagai warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri. Selain itu, masing-masing Pemohon telah berusia lebih dari 17 (tujuh belas) tahun, sehingga telah memiliki hak pilih dalam pemilihan umum;

Bahwa pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya oleh para Pemohon memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) berupa potensi timbulnya kerugian konstitusional bagi para Pemohon. Potensi kerugian konstitusional tersebut memiliki kemungkinan untuk tidak lagi terjadi seandainya keinginan para Pemohon untuk diadakannya daerah pemilihan luar negeri, dikabulkan oleh Mahkamah. Dengan demikian, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[3.10] Menimbang bahwa oleh karena Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), maka selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan;

Pokok Permohonan

Pendapat Mahkamah

[3.11] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Menurut para Pemohon bahwa pasal dan/atau ayat yang dimohonkan pengujian tersebut karena tidak mengatur keberadaan daerah pemilihan luar negeri, sehingga menghalangi hak konstitusional para Pemohon sebagai warga negara Indonesia yang berdomisili di luar negeri, karena tidak secara khusus terwakili kepentingannya di Dewan Perwakilan Rakyat. Seharusnya para Pemohon yang tinggal di luar negeri diwakili secara adil oleh wakil rakyat yang secara khusus dicalonkan dalam daerah pemilihan khusus untuk luar negeri dan tidak digabungkan dengan Daerah Pemilihan II DKI Jakarta;

[3.12] Menimbang bahwa penyelenggaraan pemilihan umum didasarkan pada ketentuan Pasal 22E UUD 1945, yang pada pokoknya mengatur mengenai asas-asas pelaksanaan pemilihan umum, lembaga yang keanggotaanya dipilih melalui pemilihan umum, peserta (kontestan) pemilihan umum, dan penyelenggara pemilihan umum, sedangkan mengenai hal-hal selebihnya, terutama terkait dengan sistem pemilihan umum yang meliputi penentuan daerah pemilihan, UUD 1945 tidak mengatur secara tegas, melainkan mendelegasikan pengaturannya kepada pembentuk Undang-Undang agar diatur dalam Undang-Undang [vide Pasal 22E ayat (6) UUD 1945].

Pasal 22E UUD 1945 yang mengatur mengenai pemilihan umum, menunjukkan dengan tegas bahwa pemilihan umum menjadi metode yang dipergunakan untuk menentukan (memilih) wakil rakyat yang akan duduk di lembaga legislatif serta menentukan (memilih) pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum secara konseptual mewajibkan adanya orang-orang yang memiliki hak pilih dan orang-orang yang memiliki hak untuk dipilih. Berdasarkan hal tersebut, dicantumkannya pemilihan umum dalam UUD 1945 secara mendasar merupakan pengakuan dan perlindungan bagi keberadaan warga negara Indonesia yang memiliki hak untuk menentukan (memilih) anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mewakili warga negara Indonesia, serta menentukan Presiden dan Wakil Presiden yang memimpin pemerintahan negara Indonesia;

Bahwa pada dasarnya semua warga negara memiliki kepentingan terhadap terpilihnya orang-orang yang akan menduduki jabatan sebagai anggota DPR maupun yang akan memegang kekuasaan pemerintahan, dan karenanya berhak untuk menjadi pemilih dalam pemilihan umum. Namun demikian, secara rasional terdapat beberapa pembatasan yang dapat dilakukan untuk menjamin bahwa pemilihan umum yang bertujuan baik akan menghasilkan hal yang baik pula. Pembatasan secara rasional tersebut, antara lain, adalah pembatasan usia pemilih, periodisasi pemilihan umum, tata cara pemilihan umum, dan lain sebagainya. Pembatasan demikian bahkan mendapatkan dasar-dasar konstitusionalnya dari UUD 1945 yaitu Pasal 22E ayat (6) yang menyatakan, *“Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”*. Tentu dengan catatan bahwa pengaturan lebih lanjut pemilihan umum tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam UUD 1945. Terkait hal tersebut, salah satu hal yang tidak diatur oleh UUD 1945 dan karenanya diserahkan pengaturannya dalam bentuk Undang-Undang, adalah pembagian dan penentuan daerah pemilihan (Dapil);

[3.13] Menimbang bahwa Dapil pada dasarnya adalah suatu pengelompokan pemilih dalam wilayah geografis tertentu yang bertujuan semata-mata untuk memudahkan penentuan orang-orang yang akan duduk dalam suatu lembaga perwakilan dalam rangka mewakili penduduk wilayah dimaksud. Dengan perkataan lain, Dapil dapat dipahami sebagai satuan wilayah tertentu yang

mewadahi kelompok pemilih tertentu dan orang-orang yang menjadi kandidat atau calon wakil rakyat bagi kelompok masyarakat tertentu dimaksud.

Para Pemohon mendalilkan bahwa pada pokoknya keberadaan Dapil luar negeri adalah suatu keharusan. Berdasarkan keharusan tersebut, jika tidak ada Dapil luar negeri maka menurut para Pemohon Undang-Undang *a quo* harus dinyatakan inkonstitusional. Terhadap dalil para Pemohon dimaksud, menurut Mahkamah terdapat beberapa kriteria yang secara umum dijadikan pertimbangan dalam membentuk Dapil, antara lain, (i) kepadatan atau populasi penduduk dalam wilayah; (ii) bentang alam yang menjadi batas geografis; (iii) kemudahan akses dan komunikasi antara pemilih dan calon peserta pemilihan umum; (iv) keragaman kepentingan penduduk; (v) kondisi sosial, ekonomi, dan politik penduduk serta wilayah, (vi) kondisi administratif penduduk, dan (vii) sistem atau mekanisme kerja lembaga perwakilan yang anggotanya akan diisi dari hasil pemilihan umum tersebut.

Dari beberapa kriteria umum dimaksud, Mahkamah berpendapat bahwa konsep wilayah sebenarnya semata-mata untuk membingkai jumlah atau besaran penduduk warga negara Indonesia yang berhak mengikuti pemilihan umum. Dengan demikian, konsep wilayah dalam pembentukan Dapil harus dimaknai fleksibel dalam arti wilayah dimaksud adalah wilayah imajiner, yaitu cukup apabila dapat dibayangkan bahwa dalam suatu wilayah imajiner tersebut telah terkumpul atau setidaknya dapat dikumpulkan sejumlah pemilih yang memenuhi syarat mengenai harga/nilai dan jumlah kursi wakil rakyat yang hendak diperebutkan.

Sebagai sebuah konsep imajiner, maka wilayah daerah pemilihan dapat berupa wilayah yang secara *de facto* serta secara *de jure* menjadi wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, namun dapat juga berada di wilayah yang di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, wilayah daerah pemilihan tidak harus dibatasi oleh wilayah administratif yang berada dalam bingkai penguasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[3.14] Menimbang bahwa dalam pembentukan Dapil, Mahkamah menemukan beberapa cara atau teknik berbeda dalam membentuk Dapil, yang masing-masing cara atau teknik tersebut memiliki konsekuensi yang berbeda pula. Terkait hal tersebut, UU 8/2012 sebagaimana diterangkan secara tertulis oleh DPR dalam membagi Dapil selalu menggunakan, "... *basis wilayah (baik provinsi maupun*

bagian provinsi) yang memiliki kedekatan atau berbatasan, serta prinsip integralitas wilayah yang berarti daerah pemilihan harus integral secara geografis, kesinambungan wilayah yang berarti satu daerah pemilihan harus utuh dan saling berhubungan secara geografis dan kohesivitas penduduk yang berarti satu daerah pemilihan hendaknya dapat menjaga kesatuan unsur sosial budaya penduduk.” Hal demikian menjadi dasar argumen pembentuk Undang-Undang untuk tidak mengakomodasi keberadaan pemilih di luar negeri ke dalam suatu daerah pemilihan khusus di luar negeri atau di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

[3.15] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan tidak adanya Dapil luar negeri mengakibatkan terjadinya *voters disenfranchisement*. Selain itu dengan digabungkannya pemilih luar negeri sebagai bagian dari Dapil II DKI Jakarta, ternyata tidak menjadikan wakil rakyat yang terpilih di Dapil II DKI Jakarta benar-benar mewakili kepentingan para pemilih di luar negeri.

Terhadap dalil para Pemohon dimaksud Mahkamah berpendapat bahwa keputusan sebagian pemilih di luar negeri untuk tidak mengikuti pemungutan suara bukan semata-mata diakibatkan oleh tidak adanya daerah pemilihan luar negeri. Tidak cukup bukti yang dapat menguatkan dalil bahwa tidak adanya daerah pemilihan luar negeri berkorelasi langsung dengan tidak digunakannya hak pilih oleh pemilih di luar negeri. Dalam hal penggunaan hak pilih, menurut Mahkamah, pemerintah (negara) telah melakukan upaya untuk tetap melaksanakan pemungutan suara di beberapa wilayah (negara) di luar Indonesia, demi menjamin hak-hak warga negara dalam Pemilu. Dalam konteks tersebut, adanya WNI yang tidak dapat menggunakan hak pilihnya karena tidak terselenggaranya pemungutan suara di wilayah (luar negeri) tertentu, merupakan catatan bagi pemerintah (negara) untuk memperbaiki pelaksanaan pemungutan suara di luar negeri.

Menurut Mahkamah, dalam konteks hak dan kewajiban, WNI yang berada di luar negeri berhak untuk menggunakan hak pilihnya, sementara negara memiliki kewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana yang mendukung penggunaan hak pilih dimaksud. Dapat dipahami pula bahwa adanya keterbatasan sumber daya yang dimiliki mengakibatkan pemerintah (negara) tidak menyediakan sarana dan prasarana pemungutan suara di semua wilayah domisili WNI di luar negeri, apalagi jumlah WNI di wilayah-wilayah tertentu di luar negeri relatif sedikit.

Namun demikian, hak pilih WNI di luar negeri yang di wilayah tinggalnya tidak diselenggarakan pemungutan suara, masih tetap dilindungi dengan diperbolehkannya WNI bersangkutan menggunakan hak pilih di wilayah lain yang menyelenggarakan pemungutan suara;

[3.16] Menimbang bahwa terhadap konsep pembentukan Dapil yang mengakomodasi Dapil luar negeri maupun konsep pembentukan Dapil yang tidak mengakomodasi Dapil luar negeri, Mahkamah berpendapat bahwa kedua konsep dimaksud adalah kebijakan hukum yang bersifat terbuka (*opened legal policy*) yang tidak bertentangan dengan UUD 1945. Secara konseptual keduanya telah mengakui dan menampung suara para pemilih baik yang berada di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Perbedaan kedua konsep tersebut adalah pada status wakil rakyat yang terpilih, yaitu apakah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang mewakili kepentingan rakyat Dapil dalam negeri, seperti yang diterapkan dalam Undang-Undang *a quo*, ataukah suara pemilih di luar negeri akan disalurkan kepada wakil rakyat yang memang secara khusus mewakili kepentingan para pemilih luar negeri.

Pada prinsipnya semua golongan dan kepentingan dalam masyarakat harus diwakili dalam lembaga perwakilan, begitu pula dengan para Pemohon yang secara relatif dapat dikelompokkan sebagai warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, namun mewakili semua warga negara (dalam konteks mengartikulasikan kepentingannya) dalam sebuah sistem perwakilan tentu tidak dapat dilaksanakan dengan derajat keterwakilan penuh (100%) mengingat kepentingan yang harus diwakili sangat banyak/beragam, sementara jumlah wakil rakyat harus dibatasi. Pembatasan jumlah wakil rakyat ini justru demi efisiensi dan efektivitas pencapaian hasil dari artikulasi kepentingan rakyat itu sendiri.

Hal tersebut menunjukkan pemerintahan dengan sistem perwakilan rakyat memiliki kelemahan bawaan yang secara sederhana dapat dirumuskan dengan pernyataan bahwa besaran keragaman kepentingan rakyat berbanding terbalik dengan besaran kepentingan yang dapat terwakili. Meskipun demikian, tidak berarti bahwa negara (pembentuk Undang-Undang) dapat mengabaikan upaya menyusun sistem Pemilu yang representatif hanya dengan alasan bahwa tidak memungkinkan mengakomodasi semua kepentingan warga negara (rakyat).

Dalam kondisi yang secara rasional tidak atau belum memungkinkan dicapainya tujuan Pemilu yang ideal, maka negara harus memastikan bahwa proses untuk mencapai tujuan dimaksud dilaksanakan sebaik-baiknya. Dengan perkataan lain, proses pembentukan lembaga perwakilan yang salah satu tahapannya adalah menentukan Dapil, harus benar-benar mengupayakan keterwakilan seluruh pemilih;

[3.17] Menimbang bahwa penentuan Dapil pada dasarnya adalah gabungan antara pertimbangan wilayah geografis tertentu dengan keberadaan warga negara-pemilih, menurut Mahkamah keberadaan kedua hal tersebut harus menjadi pertimbangan pertama dalam menentukan apakah suatu Dapil tertentu dapat dibentuk atau tidak. UUD 1945 tidak mengatur kombinasi suatu luasan wilayah tertentu dengan sifat dan jumlah penduduk ditetapkan sebagai Dapil. Artinya, UUD 1945 tidak pernah melarang ataupun mewajibkan dibentuknya Dapil tertentu, termasuk di dalamnya Dapil luar negeri. Hal demikian memberikan kebebasan kepada pembentuk Undang-Undang untuk membentuk atau tidak membentuk Dapil tertentu, selama mematuhi batasan-batasan lain dalam UUD 1945, meskipun tidak secara langsung mengatur mengenai pembentukan Dapil.

Mahkamah berpendapat bahwa dibentuknya Dapil luar negeri bukan hal yang bertentangan dengan UUD 1945, dan karenanya terbuka kemungkinan untuk dibentuk. Demikian pula tidak dibentuknya Dapil luar negeri dalam Undang-Undang yang dimohonkan pengujian juga bukan merupakan pelanggaran terhadap UUD 1945;

[3.18] Menimbang bahwa terkait dengan representasi kepentingan, pemilih yang berada di luar wilayah negara Republik Indonesia, baik yang menetap secara permanen maupun sementara, memiliki kepentingan yang ingin diartikulasikan melalui wakil rakyat. Kepentingan pemilih yang bertempat tinggal di luar negeri tidak dapat dikatakan sama dengan kepentingan pemilih yang bertempat tinggal di dalam negeri, namun juga tidak dapat dikatakan benar-benar berbeda yang karenanya membutuhkan wakil yang khusus mewakili Dapil luar negeri.

Mahkamah sependapat dengan para Pemohon bahwa wilayah luar negeri dengan wilayah dalam negeri adalah berbeda, namun perbedaan tersebut bukan sesuatu yang mutlak. Ada atau tidak adanya perbedaan antarwilayah

dimaksud tergantung dari perspektif yang dipergunakan. Dalam beberapa hal perbedaan antarwilayah memang jelas, antara lain perbedaan hukum, kondisi sosial politik, dan kultural. Namun demikian, untuk beberapa hal lain justru yang sebenarnya nampak adalah persamaan, terutama dalam kaitannya dengan, misalnya perlindungan tenaga kerja, administrasi kependudukan, hak pendidikan, dan lain sebagainya. Masalah atau isu yang dihadapi oleh warga negara-pemilih yang berada di luar negeri sebenarnya secara kategoris sama dengan masalah yang terjadi di dalam negeri. Adanya kategori permasalahan secara teknis tersebut kemudian dijawab dengan dibentuknya alat kelengkapan DPR, terutama komisi yang membidangi tema atau isu tertentu. Pembentukan komisi merupakan wahana bagi dibahasnya masalah yang dihadapi oleh warga negara, termasuk para Pemohon. Menurut Mahkamah, keragaman bidang/kategori masalah yang terwujud dalam banyaknya Komisi DPR telah melingkupi semua bidang yang sedang dihadapi dan/atau potensial dihadapi oleh warga negara.

Para Pemohon mengemukakan argumen bahwa para pemilih di luar negeri memiliki kepentingan yang berbeda dengan para pemilih di Dapil II DKI Jakarta sehingga diperlukan Dapil luar negeri. Menurut Mahkamah argumen dimaksud tidak cukup memberikan keyakinan bagi Mahkamah, karena seandainya alur argumen para Pemohon diikuti, hal demikian tidak menuntaskan permasalahan mendasar yang didalilkan para Pemohon. Jumlah WNI di luar negeri memang relatif banyak, namun dengan distribusi atau persebaran yang luas (vide **bukti P-5**), keadaan demikian memunculkan pertanyaan lebih lanjut, yaitu apakah secara geografis persebaran WNI (dan kepentingan masing-masing) yang demikian dapat diselesaikan dengan pembentukan satu atau beberapa Dapil luar negeri.

Seandainya pun aspirasi, masalah, atau kepentingan para Pemohon dan/atau WNI yang tinggal di luar negeri tidak dibahas atau tidak tersuarakan di DPR, menurut Mahkamah hal tersebut menunjukkan adanya kebuntuan komunikasi, dan bukan semata-mata diakibatkan oleh tidak adanya daerah pemilihan luar negeri. Perbaikan terhadap komunikasi (politik) dapat dilakukan dengan memperbaiki mekanisme komunikasi antara anggota DPR dan warga negara yang ada di luar negeri. Pasal 22 ayat (1) dan ayat (5) UU 8/2012 yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya menurut Mahkamah bukan dalam konteks perbaikan komunikasi dan/atau artikulasi kepentingan politik dimaksud.

[3.19] Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum di atas, Mahkamah berpendapat pengujian konstusionalitas pasal dan/atau ayat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dimohonkan oleh para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

4. KONKLUSI

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

[4.1] Mahkamah berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*;

[4.2] Para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;

[4.3] Permohonan para Pemohon tidak beralasan menurut hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), 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,

Menyatakan menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Harjono, dan Arief Hidayat, masing-masing sebagai Anggota, pada **hari Kamis, tanggal empat, bulan April, tahun dua ribu tiga belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada **hari Kamis, tanggal sembilan belas, bulan September,**

tahun dua ribu tiga belas, selesai diucapkan **pukul 11.46 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu M. Akil Mochtar, selaku Ketua merangkap Anggota, Hamdan Zoelva, Muhammad Alim, Anwar Usman, Maria Farida Indrati, Ahmad Fadlil Sumadi, Harjono, Arief Hidayat, dan Patrialis Akbar, masing-masing sebagai Anggota, dengan didampingi oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

M. Akil Mochtar

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Arief Hidayat

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

Harjono

ttd.

Patrialis Akbar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Mardian Wibowo