



**PUTUSAN**  
**Nomor 52/PUU-XVIII/2020**

**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 Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

Nama : **Alamsyah Panggabean**

Alamat : Desa Tanjung Botung, Kecamatan Barumun, Kabupaten Padang Lawas, Provinsi Sumatera Utara;

selanjutnya disebut sebagai ----- **Pemohon;**

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

**2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 22 Juni 2020 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 3 Juli 2020 berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 128/PAN.MK/2020 dan telah dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 7 Juli 2020 dengan Nomor 52/PUU-XVIII/2020, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 3 Agustus 2020 dan diterima Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 3 Agustus 2020, pada pokoknya menguraikan hal-hal sebagai berikut:

**I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi RI**

a. Bahwa ketentuan yang mengatur Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materi Undang-Undang terhadap UUD 1945, adalah: Pasal 24 ayat (2) dan

Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU 48/2009), yang menyatakan sebagai berikut:

1. Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, berbunyi “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.
  2. Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, berbunyi “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang–undang terhadap Undang–Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”.
  3. Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945”.
  4. Pasal 29 ayat (1) huruf a UU 48/2009, menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945”.
- b. Bahwa permohonan Pemohon a quo adalah permohonan uji materi Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886), terhadap Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Dengan demikian, Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*.

## II. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

1. Bahwa sesuai dengan Pasal 51 ayat (1) 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 beserta penjelasannya (UU MK), yang dapat mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya suatu Undang-Undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia;
  - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
  - c. badan hukum publik atau privat; atau
  - d. lembaga negara.
2. Bahwa Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK menyatakan:  
“Yang dimaksud dengan “hak konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.
3. Bahwa sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007, serta Putusan-putusan selanjutnya, Mahkamah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) 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 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 pengujiannya;
  - c. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
  - d. Adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dimaksud dan berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujiannya;
  - e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

4. Bahwa Mahkamah melalui Putusan Perkara Nomor 27/PUU-VII/2009 tentang pengujian perubahan kedua UU MK pada halaman 59 memberikan perluasan terhadap kualifikasi Pemohon yang berbunyi, "Dari praktik Mahkamah (2003-2009), perorangan WNI, terutama pembayar pajak (taxpayer, Putusan Nomor 003/PUU-I/2003) berbagai asosiasi dan NGO/LSM yang concern terhadap suatu Undang-undang demi kepentingan publik, badan hukum, Pemerintah daerah, lembaga negara, dan lain-lain, oleh Mahkamah dianggap memiliki legal standing untuk mengajukan permohonan pengujian, baik formil maupun materil, undang-undang terhadap UUD 1945". Sebagaimana Putusan tersebut telah menjadi Yurisprudensi tetap Mahkamah.
5. Bahwa permohonan Pemohon adalah permohonan perorangan warga negara Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, yang dirugikan hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dengan berlakunya suatu Undang-Undang. Pemohon adalah bangsa Indonesia asli atau orang asli Daerah Tapanuli, yang merupakan keturunan dari Siraja Panggabean yang berasal dari Pansur Napitu Kecamatan Siatas Barita Kabupaten Tapanuli Utara, yang minoritas suku bangsa Batak di Provinsi Sumatera Utara bagian dari suku-suku bangsa, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai sejarah dan peradaban umat manusia, orang Batak yang menyebar dan menetap di Daerah Tapanuli sebelum bangsa Indonesia merdeka dan pada Tahun 1956 Daerah Tapanuli terbagi menjadi tiga Daerah, yaitu Kabupaten Tapanuli Utara, Kabupaten Tapanuli Tengah, dan Kabupaten Tapanuli Selatan (Bukti P-2, 3, 4, dan 5).

Pemohon adalah perorangan, pembayar Pajak, dan Seniman (Bukti P-6 dan 7) yang menganut paham anti penindasan, sebagai manusia dan warga negara wajib mempertahankan hidup dan kehidupannya dan menjalani kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta patuh dan taat terhadap hukum yang berlaku dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang mempunyai tugas dan tanggung jawab yang diberikan oleh Penciptanya untuk mengelola dan memelihara alam semesta, yang peduli terhadap tradisi, budaya, dan adat-istiadat Batak Angkola dan kelanjutan pembangunan Daerah Kabupaten Padang Lawas pada khususnya, dan terutama keperihatinan terhadap kepincangan sosialis dalam kehidupan bermasyarakat yang disebabkan kemajemukan bangsa Indonesia yang begitu kompleks pada

umumnya, yang dirugikan hak konstitusionalnya, karena perencanaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan suatu Daerah itu dilakukan oleh partai politik. Perencanaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan Daerah Kabupaten Padang Lawas yang dilakukan oleh partai politik mengakibatkan pembangunan Daerah Kabupaten Padang Lawas tertinggal dan mengalami kegagalan, terutama gagalnya pembangunan kantor Bupati, DPRD, dan Rumah Adat di Kabupaten Padang Lawas Provinsi Sumatera Utara, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bukti P-9 dan 10)

Dengan merujuk pada Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945, dapat dikatakan bahwa Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, sehingga terpenuhinya hak asasi Pemohon sebagai Manusia dan warga negara Republik Indonesia.

6. Bahwa Pemohon sebagai manusia dan warga negara, memiliki hak yang diatur dan dijamin oleh UUD 1945, yaitu (i) hak atas pekerjaan Sebagaimana tercantum dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan", (ii) hak untuk mengembangkan diri sebagaimana tercantum dalam Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia", (iii) hak untuk memperoleh kesempatan dalam pemerintahan sebagaimana tercantum dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan", (iv) hak atas kebebasan berserikat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat", (v) hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan", dan (vi) hak atas jaminan sosial sebagaimana tercantum dalam Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi, "Setiap orang

berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat”, serta (vii) tanggung jawab Negara, terutama Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah” dan kewenangan yang sama sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28 UUD 1945.

7. Bahwa hak pengembangan diri tersebut adalah hak asasi manusia sebagaimana tercantum dalam Pasal 15 UU 39/1999. Pasal 15 UU 39/1999 menegaskan “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Penjelasan Pasal 15 tersebut menyatakan “cukup jelas”. Selanjutnya mengenai apa yang dimaksud dengan Hak Asasi Manusia (HAM) termuat dalam Pasal 1 angka 1 UU 39/1999, yang berbunyi, “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.
8. Bahwa Penjelasan UU 39/1999 pada Bagian I. Umum paragraf 10 berbunyi sebagai berikut:

Dasar pemikiran pembentukan Undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya;
- b. pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- c. untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (homo homini lupus);
- d. karena manusia merupakan makhluk sosial, maka hak asasi manusia yang satu dibatasi oleh hak asasi manusia yang lain, sehingga kebebasan atau hak asasi manusia bukanlah tanpa batas;
- e. hak asasi manusia tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;
- f. setiap hak asasi manusia mengandung kewajiban untuk menghormati hak asasi manusia orang lain, sehingga di dalam hak asasi manusia terdapat kewajiban dasar;

- g. hak asasi manusia harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan hak asasi manusia.

Selanjutnya Penjelasan bagian I. Umum paragraf 11 dan 12 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 berbunyi sebagai berikut:

Dalam Undang-undang ini, pengaturan mengenai hak asasi manusia ditentukan dengan berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai hakasasi manusia. Materi Undang-undang ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-undang ini secara rinci mengatur mengenai hak untuk hidup dan hak untuk tidak kehilangan paksa dan/atau tidak dihilangkan nyawa, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak, dan hak atas kebebasan beragama. Selain mengatur hak asasi manusia, diatur pula mengenai kewajiban dasar, serta tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam penegakan hak asasi manusia.

9. Bahwa hak Pemohon untuk bekerja dan mengembangkan diri, mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama dalam pemerintahan, guna mencapai persamaan dan keadilan, dalam perserikatan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya sebagai Manusia menjadi terhalang, apabila tidak diberikan kepada Pemohon, karena sejak berlakunya UU 39/1999, perencanaan dan pengawasan dalam pelaksanaan pembangunan suatu Daerah itu dilakukan oleh partai politik, sehingga Pemohon tidak ikutserta sebagai anggota dalam perencanaan dan pengawasan untuk pelaksanaan pembangunan Daerah Kabupaten Padang Lawas di Provinsi Sumatera Utara. Hal ini dikarenakan ketentuan Pasal 15 UU 39/1999 berbunyi, "Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" memuat norma hukum yang sangat jelas dan perlu ditafsirkan kejelasan dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan Penjelasan bagian Umum UU 39/1999 tersebut, sebagai Manusia dan warga negara, Pemohon memiliki hak dan peluang yang sama untuk

berpikir dan bertindak demi kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya [*vide* Pasal 15 UU 39/1999].

10. Bahwa dengan berlakunya frasa “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya” yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999, hak konstitusional Pemohon untuk bekerja dan mengembangkan diri, melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya sebagai manusia telah dirugikan, karena tidak ikutserta sebagai anggota untuk periode Tahun 2009-2014, 2014-2019, dan 2019-2024 dalam perencanaan dan pengawasan untuk pelaksanaan pembangunan di Kabupaten Padang Lawas Provinsi Sumatera Utara khususnya, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menurut Pemohon terdapat kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dengan demikian, Pemohon telah memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945, maka Pemohon memiliki kepentingan terhadap pengujian UU 39/1999 menjadi Undang-Undang, terutama pengujian Pasal 15.

### **III. Alasan Permohonan (Posita)**

1. Bahwa pada tanggal 10 agustus 2007 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembentukan Kabupaten Padang Lawas di Provinsi Sumatera Utara, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4754, selanjutnya disebut UU 38/2007), sebagai Daerah otonom (*kesatuan masyarakat*), untuk menjalankan otonomi Daerah di Kabupaten Padang Lawas dan merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Republik Indonesia (Pusat) sebagai Pemerintah Daerah, untuk menyelenggarakan pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas dalam perencanaan dan pengawasan untuk pelaksanaan pembangunan Daerah Kabupaten Padang Lawas di Provinsi Sumatera Utara khususnya, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bukti P-11).
2. Bahwa UU 38/2007 tersebut adalah pengejawantahan dari Pasal 18 UUD 1945. Menurut Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, dinyatakan, bahwa “Negara Kesatuan

Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sebagai perwujudan dari ketentuan tersebut, terhadap setiap pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, yang berbunyi "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

3. Bahwa ketentuan dalam Pasal 12 ayat (1) UU 38/2007, menyatakan "Untuk menyelenggarakan pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas di bentuk perangkat daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, serta unsur perangkat daerah yang lain dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan" dan Pasal 13 ayat (1) UU 38/2007, berbunyi, "Pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas untuk pertama kali dilakukan dengan cara penetapan berdasarkan perimbangan hasil perolehan suara partai politik peserta Pemilihan Umum Tahun 2004 yang dilaksanakan di Kabupaten Tapanuli Selatan". Sesuai dengan ketentuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas untuk pertama kali dilakukan dengan cara penetapan, bukan melalui Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945, yang berbunyi "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Dengan demikian, maka Pemohon memohon kepada Pemerintah Republik Indonesia agar diberikan kesempatan dan perlakuan yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU 38/2007 dan dimaksud dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945.

Selanjutnya Pasal 10 ayat (6) UU 38/2007 berbunyi, "Pembinaan, pengawasan, evaluasi, dan fasilitasi terhadap kinerja Penjabat Bupati dalam melaksanakan tugas pemerintahan, proses pengisian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemilihan Bupati/Wakil Bupati dilakukan oleh Gubernur". Sesuai

dengan ketentuan tersebut, dapat dikatakan bahwa Pemerintah Provinsi Sumatera Utara mempunyai tugas untuk melakukan pembinaan, pengawasan, evaluasi, dan fasilitasi terhadap proses pengisian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas, melalui prosedur yang ditetapkan oleh Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 UU 38/2007 yang berbunyi, “Pada saat berlakunya Undang-Undang ini, semua ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kabupaten Padang Lawas harus disesuaikan dengan Undang-Undang ini” dan “Ketentuan lebih lanjut sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini diatur dengan peraturan perundang-undangan” Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 UU 38/2007. Sesuai dengan ketentuan tersebut, dapat dikatakan bahwa segala kebijakan dapat timbul dan diambil sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

4. Bahwa ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang” serta “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28I ayat (3) UUD 1945. Sebagai perwujudan dari ketentuan tersebut, terhadap masyarakat yang masih menjunjung tinggi nilai-nilai hukum adat beserta kelompok-kelompoknya atas keberadaannya serta untuk menjaga, melindungi, dan melestarikan tradisi, budaya, dan adat-istiadat daerah masing-masing suku bangsa, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
5. Bahwa ketentuan dalam Pasal 26 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara” dan “Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan”, Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (2) UUD 1945.

Selanjutnya Penjelasan UUD 1945 pada bagian II.Umum angka 1 yang berbunyi,

“Negara” -begitu bunyinya- melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dengan berdasar atas persatuan dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan, negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Jadi negara mengatasi segala paham golongan, mengatasi segala paham perseorangan. Negara, menurut pengertian “Pembukaan” itu menghendaki persatuan, meliputi segenap bangsa Indonesia seluruhnya. Inilah suatu dasar negara yang tidak boleh dilupakan”.

Sebagai perwujudan dari ketentuan tersebut, terhadap setiap orang yang menjadi warga negara, terutama orang-orang bangsa Indonesia asli atas jaminan sosial bagi masyarakat yang lemah dan tidak mampu, serta pengakuan negara terhadap pemahaman golongan dan perseorangan sebagai dasar dan prinsip negara pada umumnya, pada dasarnya untuk menjaga keutuhan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

6. Bahwa pada tanggal 23 September 1999 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886, selanjutnya disebut UU 39/1999), sebagai pedoman dalam mengakui dan menghormati, serta payung hukum untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia pada setiap manusia yang menjadi warga negara, dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Bukti P-12).
7. Bahwa UU 39/1999 tersebut adalah bagian dari pengejawantahan Pasal 27 UUD 1945, menurut Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya” dan “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul itu, ditetapkan dengan undang-undang”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 UUD 1945. Sebagai perwujudan dari ketentuan tersebut, terhadap setiap orang yang menjadi warga negara, atas persamaannya di dalam hukum dan pemerintahan, serta jaminan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan diatur dalam Undang-Undang, sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945.

8. Bahwa UU 39/1999 tersebut adalah memuat pengaturan mengenai hak asasi manusia, serta tugas dan tanggung jawab bersama, terutama Pemerintah dalam mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi manusia dan penjabaran tentang hak asasi manusia tersebut, dikemukakan pada bagian Penjelasan I.Umum paragraf 1 dan 2 UU 39/1999, yang berbunyi sebagai berikut:

Bahwa manusia dianugerahi oleh Tuhan Yang Maha Esa akal budi dan nurani yang memberikan kepadanya kemampuan untuk membedakan yang baik dan yang buruk yang akan membimbing dan mengarahkan sikap dan perilaku dalam menjalani kehidupannya. Dengan akal budi dan nuraninya itu, maka manusia memiliki kebebasan untuk memutuskan sendiri perilaku atau perbuatannya. Di samping itu, untuk mengimbangi kebebasan tersebut manusia memiliki kemampuan untuk bertanggung jawab atas semua tindakan yang dilakukannya.

Kebebasan dasar dan hak-hak dasar itulah yang disebut hak asasi manusia yang melekat pada manusia secara kodrati sebagai anugerah Tuhan Yang Maha Esa. Hak-hak ini tidak dapat diingkari. Peningkaran terhadap hak tersebut berarti mengingkari martabat kemanusiaan. Oleh karena itu, negara, pemerintah, atau organisasi apapun mengemban kewajiban untuk mengakui dan melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia tanpa kecuali. Ini berarti bahwa hak asasi manusia harus selalu menjadi titik tolak dan tujuan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Pada hakikatnya bermakna keinginan untuk mengakui dan menghormati, serta melindungi hak asasi manusia pada setiap manusia atas keberadaannya dan tidak boleh diingkari sebagai anugerah dari dan mahluk Tuhan Yang Maha Esa. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa setiap manusia itu dianugerahi hak asasi semenjak keberadaannya dan tidak boleh diingkari dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Selanjutnya setiap warga itu negara mengemban kewajiban untuk mengakui dan menghormati hak asasi manusia, yang secara kodrati melekat pada hakikat dan keberadaan manusia, terutama Negara dan Pemerintah untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi manusia tersebut, sebagaimana termuat pada Penjelasan bagian I.Umum paragraf 3 UU 39/1999, yang berbunyi:

“Sejalan dengan pandangan di atas, Pancasila sebagai dasar negara mengandung pemikiran bahwa manusia diciptakan oleh Tuhan Yang Maha Esa dengan menyandang dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh karena itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini berarti bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain. Kewajiban ini juga berlaku bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Dengan demikian, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, dan

menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi”.

9. Bahwa pengakuan, penghormatan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut termuat diantaranya dalam Pasal 15 UU 39/1999. Pasal 15 UU 39/1999, menyatakan, bahwa “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya”. Berdasarkan ketentuan tersebut, untuk memperjuangkan hak pengembangan diri, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 UU 39/1999, terdapat 2 (dua) cara dalam memperjuangkannya, yaitu secara individu (pribadi) dan bersama-sama (kolektif), karena di dalam Pasal 15 tersebut termuatnya 2 (dua) frasa, yaitu “secara pribadi” dan “secara kolektif”, dengan perkataan lain berjuang bersama partai politik dalam Pemilihan umum melalui Undang-Undang Pemilu, kuasa hukum atau pengacara, dan berjuang sendiri dan bersama masyarakat lainnya dalam memperjuangkan haknya.

Sesuai dengan ketentuan tersebut, maka frasa “secara pribadi” yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 adalah frasa yang sangat jelas dan perlu ditafsirkan kejelasannya, penafsiran secara yuridis akan menimbulkan norma hukum yang mengikat secara umum, yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 tersebut, secara spesifik menunjuk pada aturan perundang-undangan yang sudah ada, pada saat UU 39/1999 diberlakukan, baik dari Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan, Pemerintah, dan Negara. Apa yang dimaksud dengan Peraturan Perundang-undangan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, selanjutnya disebut UU 12/2011), adalah “peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan” dan “Undang-Undang itu adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden”, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 3 UU 12/2011.

Selanjutnya Pasal 41 ayat (1) UU 39/1999, berbunyi “Setiap warga negara berhak atas jaminan sosial yang dibutuhkan untuk hidup layak serta untuk perkembangan pribadinya secara utuh”, Pasal 11 UU 39/1999, berbunyi “Setiap

orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak”, dan Pasal 8 UU 39/1999 berbunyi, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah”. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dikatakan bahwa Pemerintah bertanggung jawab dan berwenang untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia pada setiap manusia yang menjadi warga negara Republik Indonesia. Ketentuan tersebut, tidak bertentangan dengan Penjelasan bagian Umum UU 39/1999, yang menetapkan setiap orang dapat terlibat dalam berpikir dan bertindak demi kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, terutama Pemerintah.

Penjelasan Umum UU 39/1999 tersebut dengan jelas menetapkan setiap orang dapat terlibat dalam berpikir dan bertindak demi kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Setiap orang mempunyai kemampuan, kemauan, serta berbagai kemudahan yang diberikan oleh Penciptanya untuk menjamin kelangsungan hidupnya, begitu juga dengan Negara, terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia. Penjelasan Umum UU 39/1999 tersebut dengan tegas menunjukkan adanya kebijakan afirmatif (*affirmative action policy*), yaitu semacam program yang bertujuan untuk memberikan peluang bagi setiap orang yang sebelumnya tidak diuntungkan secara sosial politis dan historis setelah kemerdekaan bangsa Indonesia dan terlahir ke dunia sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa. Setiap orang mempunyai kemampuan, kemauan, serta berbagai kemudahan yang diberikan oleh Penciptanya, begitu juga dengan Negara, terutama Pemerintah dalam melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia pada setiap manusia yang menjadi warga negara Republik Indonesia. Hal ini tidak bertentangan dengan Penjelasan bagian I. Umum paragraf 12 UU 39/1999 yang berbunyi sebagai berikut:

*Undang-undang ini secara rinci mengatur mengenai hak untuk hidup dan hak untuk tidak kehilangan paksa dan/atau tidak dihilangkan nyawa, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak, dan hak atas kebebasan beragama. Selain mengatur hak asasi manusia, diatur pula mengenai kewajiban dasar, serta tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam penegakan hak asasi manusia.*

Maka, terjadi persamaan antara norma yang diatur dalam Penjelasan bagian I. Umum paragraf 12 dengan norma Pasal 8, Pasal 11, Pasal 15, dan Pasal 41 ayat (1) UU 39/1999, sehingga terjadi ketaatan asas (konsistensi) norma. Sebagaimana semangat pembetulan UU 39/1999 tersebut dalam mengakui, menghormati, melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia [*vide* Pasal 2 UU 39/1999].

Pengaturan tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 28C ayat (1) UUD 1945 yang memberikan hak untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 mengenai hak untuk memperoleh kesempatan dalam pemerintahan, Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 mengenai hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, Pasal 28H ayat (2) UUD 1945 mengenai hak untuk mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan, dan Pasal 28H ayat (3) UUD 1945 mengenai hak atas jaminan sosial untuk tumbuh dan berkembang sebagai manusia yang bermartabat, serta Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 tentang tanggung jawab Negara, terutama Pemerintah untuk melindungi, memajukan, menegakkan, dan memenuhi hak asasi manusia.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pasal-pasal konstitusi tersebut sejalan dan harmonis yang dirancang ketika membuat UU 39/1999 dan merupakan satu-kesatuan (totalitas) yang integral, tidak dapat dipisahkan antara Pasal yang satu dengan pasal lainnya menyangkut kategori yang sama, sehingga antara satu unsur dengan unsur lainnya saling pengaruh mempengaruhi, baik yang berkaitan dengan formalitas maupun materialitas (substansif).

Hak-hak tersebut diatas juga diakui oleh hukum Internasional sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 27 Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights*) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-hak Sipil dan Politik) yang menyatakan sebagai berikut:

Di negara-negara yang memiliki kelompok minoritas berdasarkan suku bangsa, agama atau bahasa, orang-orang yang tergolong dalam kelompok minoritas tersebut tidak boleh diingkari haknya dalam masyarakat,

bersama-sama anggota kelompoknya yang lain, untuk menikmati budaya mereka sendiri, untuk menjalankan dan mengamalkan agamanya sendiri, atau menggunakan bahasa mereka sendiri.

Pasal 4 ayat (1) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (*International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*) yang telah diratifikasi oleh pemerintah Republik Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pengesahan *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (Konvensi InternasionaI tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial 1965) yang berbunyi sebagai berikut:

Langkah-langkah khusus yang semata-mata diambil untuk menjamin pemajuan kelompok ras atau etnik atau perorangan atau kelompok perorangan yang memerlukan perlindungan agar mereka dapat menikmati atau melaksanakan hak-hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan mendasar secara sederajat, tidak dapat dianggap suatu diskriminasi rasial, sepanjang langkah-langkah tersebut tidak mempunyai konsekuensi yang mengarah kepada berlanjutnya hak-hak terpisah bagi kelompok rasial yang berbeda dan bahwa langkah-langkah tersebut tidak dilanjutkan setelah tujuannya tercapai.

Pasal 4 Deklarasi Hak-hak Manusia bagi yang berasal dari Bangsa atau Etnik, Agama, dan Bahasa minoritas menyatakan sebagai berikut:

Negara-negara harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa orang-orang yang termasuk dalam kelompok minoritas dapat menjalankan dengan penuh dan efektif hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasar tanpa diskriminasi dan mendapat kesetaraan dalam hukum.

10. Bahwa secara geografis, keseluruhan Provinsi Sumatera Utara dibagi ke dalam 7 (tujuh) wilayah kesatuan masyarakat hukum adat, yang terdiri dari:

- Wilayah Adat I : Suku Batak Toba
- Wilayah Adat II : Suku Batak Mandailing/Angkola
- Wilayah Adat III : Suku Nias
- Wilayah Adat IV : Suku Batak Simalungun
- Wilayah Adat V : Suku Batak Pakpak
- Wilayah Adat VI : Suku Melayu
- Wilayah Adat VII : Suku Batak Karo

Sesuai dengan pembagian suku di Provinsi Sumatera Utara (Bukti P-13)

Secara politis dan administratif penduduk asli di Provinsi Sumatera Utara adalah: suku bangsa Batak, wilayah Adat I. Batak Karo, II. Batak Simalungun, III. Batak Toba dan IV. Batak Angkola/Mandailing (Bukti P-14);

Sesuai dengan pembagian wilayah masyarakat adat Sumatera Utara tersebut diatas, dapat dikatakan bahwa Suku Batak Angkola/Mandailing adalah penduduk asli di Provinsi Sumatera Utara pada khususnya, yang terletak di beberapa Daerah yaitu, Kota Padangsidimpuan, Kabupaten Tapanuli Selatan, Mandailing Natal, Padang Lawas Utara, dan Kabupaten Padang Lawas yang semula adalah satu daerah yaitu, Daerah Kabupaten Tapanuli Selatan, yang termasuk sebagai kelompok masyarakat Adat Batak Angkola/Mandailing dengan motto “Dalihan Natolu Opat Ganjil Lima Gonop” (pengalihan ketiga empat ganjil lima genap).

Berdasarkan keterangan tersebut, Kabupaten Tapanuli Selatan adalah tergolong kedalam masyarakat adat Batak Angkola/Mandailing, yang dimekarkan pertama kali menjadi 2 (dua) daerah yaitu, Kabupaten Tapanuli Selatan Induk ibukota Padangsidimpuan dan Mandailing Natal ibukota Panyabungan dan pada tahun 2001 Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan kembali, yaitu Tapanuli Selatan Induk dan Kota Padangsidimpuan, serta Tahun 2007 Kabupaten Tapanuli Selatan dimekarkan lagi, yaitu Tapanuli Selatan Induk ibukota Sipirok, Padang Lawas Utara ibukota Gunung Tua, dan Padang Lawas ibukota Sibuhuan. Setelah terjadinya pemekaran pada tahun 2007 dan terbentuknya Kabupaten Padang Lawas secara otomatis Kabupaten Padang Lawas termasuk sebagai kelompok masyarakat Adat Batak Angkola/Mandailing dan para leluhur Pemohon telah menyebar dan menetap di Daerah Padang Lawas semenjak dari keturunan ke-6 (enam) kalau diperkirakan sekitar 250 (dua ratus lima puluh) tahun yang lalu perbandingan 25 (dua puluh lima) tahun per generasi dan Pemohon adalah keturunan dari generasi ke-16 (enem belas) (BuktiP-15).

Apabila ditelusuri secara seksama dapat dikatakan bahwa para keturunan dari Marga Panggabean turut serta dalam perjuangan untuk meraih Kemerdekaan bangsa Indonesia di Daerah Tapanuli pada khususnya, pada umumnya bangsa Batak di Provinsi Sumatera Utara.

Sesuai dengan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemohon adalah mahluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dan bangsa Indonesia asli, Pemohon memohon kepada Pemerintah Republik Indonesia supaya diberikan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama, agar ditetapkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kabupaten Padang Lawas, guna mencapai persamaan sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (1) UU 38/2007 dan keadilan dalam Perserikatan Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia, demi memenuhi hak asasi Pemohon sebagai Manusia dan warga negara Republik Indonesia.

Dengan demikian, adalah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus serta menyatakan bahwa Pemohon ditetapkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas masa jabatan periode Tahun 2019-2024, untuk menyelenggarakan Pemerintahan di Kabupaten Padang Lawas Provinsi Sumatera Utara, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Pengujian Materiil**

11. Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian terhadap norma materi muatan dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sepanjang frasa "*secara pribadi*" secara bersyarat bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, sepanjang tidak dimaknai "*secara kolektif*".

Pasal 15 UU 39/1999 berbunyi:

"Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi maupun kolektif, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".

Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 berbunyi:

"Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya".

12. Bahwa norma hukum yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 tersebut adalah norma hukum yang sangat jelas dan perlu ditafsirkan kejelasan dalam pelaksanaannya. Pasal 15 UU 39/1999 menegaskan bahwa "Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya", maka ketentuan tersebut sudah lengkap dan terperinci, karena di dalam Pasal 15 termuatnya frasa "*secara pribadi*" yang dirancang ketika merumuskan norma hukum dalam Pasal 15 UU 39/1999, sehingga terjadi pertentangan dengan norma "*secara kolektif*" yang termuat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Perumusan norma hukum tersebut menunjukkan bahwa adanya kelalaian ataupun kesengajaan dari pembuatan Undang-Undang, ketika membuat dan merancang norma hukum dalam Pasal 15 UU 39/1999.

Dengan demikian, frasa “secara pribadi” yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 bertentangan dengan norma “secara kolektif” yang termuat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, sehingga perlu diuji/dinilai (*review*) pertentangannya oleh sebuah lembaga yudikatif (*judicial review*). Oleh karena pertentangan tersebut terdapat dalam UU 39/1999, adalah menjadi tugas Mahkamah Konstitusi untuk melakukan pengujian melalui interpretasi, baik tekstual maupun kontekstual, historis dan sistematis.

Sesuai dengan ketentuan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pasal 15 UU 39/1999, sepanjang frasa “secara pribadi” secara bersyarat bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, serta tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “secara kolektif”.

13. Bahwa landasan filosofis (*filosofische grondslag*) dibentuknya UU 39/1999 tersebut mengandung pengakuan terkait dengan penghormatan, perlindungan, dan penegakan terhadap hak asasi manusia atas keberadaannya, serta tugas dan tanggung jawab bersama untuk mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi manusia. Pengakuan tersebut termuat pada konsiderans bagian Menimbang huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d UU 39/1999, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. bahwa manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketakwaannya dan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya;
- b. bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun;
- c. bahwa selain hak asasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- d. bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia;

Landasan sosiologis (*sosilogische grondslag*) dari UU 39/1999 tercantum pada konsiderans bagian Menimbang huruf c yang berbunyi sebagai berikut:

*Bahwa selain hak asasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;*

Dengan demikian, ditinjau dari landasan sosiologis pembentukan UU 39/1999 tersebut, diharapkan bahwa setiap manusia harus saling menghormati, mengakui, dan menjunjung tinggi hak asasi pada setiap manusia, serta setiap manusia diharapkan saling berpikir dan bertindak demi kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, merupakan suatu tindakan afirmatif (*affirmative action*) sebagai jalan keluar bagi setiap orang yang menginginkan berkehidupan dalam proses sosial politik, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Hal ini sesuai dengan semangat dan jiwa dibentuknya UU 39/1999, yang tergambar dengan jelas pada Penjelasan bagian I. Umum paragraf 4 UU 39/1999, yang berbunyi sebagai berikut:

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadat sesuai dengan agama dan kepercayaannya itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.

Sesuai dengan Penjelasan Umum UU 39/1999 tersebut di atas, sudah sewajarnya Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (*the guardian of the constitution*) sekaligus sebagai penafsir akhir secara yudisial terhadap UUD 1945 (*the last judicial interpreter of constitution*) berkenan memberikan pertimbangan hukum, bahwa pengaturan mengenai hak pengembangan diri secara pribadi, yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 tersebut diartikan sebagai Peraturan Pemerintah.

Landasan politis dari UU 39/1999 tersebut tercantum pada konsiderans bagian Menimbang huruf d, yang berbunyi sebagai berikut:

Bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh Negara Republik Indonesia.

Merujuk pada landasan politis dari UU 39/1999 tersebut di atas, frasa “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya” yang termuat dalam Pasal 15 UU 39/1999 tersebut adalah tidak bertentangan dengan landasan politis, sehingga sudah seharusnya Mahkamah Konstitusi berperan untuk mengusahakan UUD 1945 fungsional di antaranya fungsi nasionalitas atau pengintegrasian (memelihara rasa nasionalisme, rasa persatuan dan merupakan identitas nasional).

14. Bahwa menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang berbunyi,

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011, berbunyi,

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Seterusnya pembentukan peraturan perundang-undangan itu juga harus mempunyai landasan filosofis (*filosofische grondslag*), landasan sosiologis (*sociologische grondslag*), landasan yuridis (*rechtgrond*), dan landasan politis, ekologis, medis, ekonomis sesuai dengan jenis atau objek yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.

15. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa norma hukum yang termuat dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, sepanjang frasa “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya” telah memberikan kewenangan kepada Pemohon untuk tumbuh dan berkembang, membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, maka Pemohon memohon

kepada Mahkamah Konstitusi untuk memberikan penafsiran terhadap Pasal 15 UU 39/1999 sepanjang frasa “secara pribadi” tersebut harus diartikan sebagai Peraturan Pemerintah dan untuk pertama kalinya pengaturan mengenai penetapan Pemohon sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas ditetapkan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dan untuk selanjutnya mengikuti Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

#### **IV. Petitum**

Maka sesuai dengan hal-hal tersebut di atas, Pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*, yang amarnya berbunyi sebagai berikut:

1. Mengabulkan Permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886), sepanjang frasa “Setiap orang berhak untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya, baik secara pribadi, untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya” bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, secara bersyarat (conditionally constitutional), sepanjang tidak dimaknai “secara kolektif”;
3. Menyatakan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886), sepanjang frasa “secara pribadi” tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “secara kolektif”;
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya,

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

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, Pemohon telah mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-20 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Alamsyah Panggabean;

2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu Keluarga atas nama kepala keluarga Alamsyah Panggabean dan Lelo Darwin Panggabean selaku orang tua kandung Pemohon, sebagai orang asli daerah Kabupaten Padang Lawas disesuaikan dengan tempat/tanggal lahir;
3. Bukti P-3 : Gambar monumen si Raja Panggabean di Jl. Mhahursa Panggabean Pansur Napitu Kecamatan Siatas Barita Kabupaten Tapanuli Utara dan artikel hukum adat Siraja Panggabean;
4. Bukti P-4 : Artikel suku adat Batak Angkola/Mandailing;
5. Bukti P-5 : Fotokopi UU Nomor 7 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten-Kabupaten dalam Lingkup Daerah Provinsi Sumatera Utara (LN RI Tahun 1956 Nomor 58, TLN RI Nomor 1092);
6. Bukti P-6 : Fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak atas nama Alamsyah Panggabean;
7. Bukti P-7 : Fotokopi sertifikat Nasional dan Daerah;
8. Bukti P-8 : Gambar rumah masyarakat penerima dan yang tidak menerima bantuan sosial;
9. Bukti P-9 : Daftar rekaman video atas kondisi Daerah Kabupaten Padang Lawas pada tahun 2019;
10. Bukti P-10 : Perbandingan gambar kantor Bupati Kabupaten Padang Lawas terhadap Padang Lawas Utara dan gambar pertapakan dan kegagalan pembangunan kantor Bupati, DPRD, dan Rumah Adat Kabupaten Padang Lawas;
11. Bukti P-11 : Fotokopi UU Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas di Provinsi Sumatra Utara, (LN RI Tahun 2007 Nomor 104, TLN RI Nomor 4754);
12. Bukti P-12 : Fotokopi UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (LN RI Tahun 1999 Nomor 165, TLN RI Nomor 3886);
13. Bukti P-13 : Fotokopi pembagian wilayah Adat di Provinsi Sumatera Utara;
14. Bukti P-14 : Fotokopi artikel suku asli Provinsi Sumatera Utara;
15. Bukti P-15 : Fotokopi sil-silah (sitambok) dari keturunan marga Panggabean atas keberadaannya di Daerah Padang Lawas, semenjak dari keturunan ke-6 (enam);

16. Bukti P-16 : Fotokopi sebagian UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (LN RI Tahun 2011 Nomor 82, TLN RI Nomor 5234);
17. Bukti P-17 : Usul tertulis ke-MPR, atas pengusulan Perubahan (amandemen) khusus Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 dan gambar penyampaian aspirasi di depan taman pandang istana Jakarta (monas), atas pengusulan amandemen khusus;
18. Bukti P-18 : Penunjang Persyaratan Pemohon;
19. Bukti P-19 : Fotokopi Pemberitaan media online tentang kegagalan pembangunan Kantor Bupati Kabupaten Padang Lawas pada Tahun 2009;
20. Bukti P-20 : Fotokopi Pemberitaan media *online* tentang kegagalan Pembangunan Kantor Bupati dan DPRD Kabupaten Padang Lawas pada tahun 2009.

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

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), Mahkamah berwenang, antara lain, mengadili pada tingkat

pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan Pemohon adalah permohonan untuk menguji konstitusionalitas norma undang-undang, *in casu* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886, selanjutnya disebut UU HAM) terhadap Pasal 28C ayat (2) UUD 1945, maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

**[3.3]** Menimbang bahwa meskipun Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*, namun sebelum mempertimbangkan kedudukan hukum Pemohon dan pokok permohonan, terlebih dahulu Mahkamah mempertimbangkan hal-hal sebagai berikut:

Setelah mencermati dokumen permohonan awal dan permohonan perbaikan, serta mendengar keterangan Pemohon dalam dua sidang pendahuluan, Mahkamah memperoleh keterangan bahwa Pemohon mengajukan pengujian Pasal 15 UU 39/1999. Namun demikian, hal yang dipermasalahkan Pemohon dalam bagian awal alasan-alasan permohonan (*posita*) adalah mengenai pembentukan Kabupaten Padang Lawas yang dilandaskan pada Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kabupaten Padang Lawas Di Provinsi Sumatera Utara (UU 38/2007).

Secara lebih spesifik Pemohon mempermasalahkan pengisian anggota DPRD Kabupaten Padang Lawas yang dilakukan melalui penetapan karena merupakan pengisian pertama. Terkait hal tersebut Pemohon tidak menjelaskan bagian mana dari mekanisme pengisian keanggotaan DPRD Kabupaten Padang Lawas yang merugikan hak konstitusionalitas Pemohon. Di sisi lain, pada permohonan yang sama, Pemohon mengajukan permohonan ditujukan kepada Pemerintah Republik Indonesia “supaya diberikan kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama, agar ditetapkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Padang Lawas” (vide permohonan hlm. 19).

Selanjutnya Pemohon menghubungkan ketentuan mengenai pengisian keanggotaan DPRD Kabupaten Padang Lawas yang diatur dalam UU 38/2007 tersebut dengan UU 39/1999 terutama frasa “secara pribadi” dalam Pasal 15 UU

39/1999. Pemohon berpendapat frasa “secara pribadi” dalam Pasal 15 UU 39/1999 bertentangan dengan frasa “secara kolektif” dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

Menurut Pemohon frasa “secara pribadi” dalam Pasal 15 UU 39/1999 bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “secara kolektif”, namun Pemohon tidak memberikan argumentasi lebih lanjut di mana letak pertentangan antara frasa “secara pribadi” *a quo* dengan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Hal demikian menurut Mahkamah tidak memenuhi persyaratan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang.

Ketiadaan argumentasi yang memadai dari Pemohon mengenai inkonstitusionalitas frasa “secara pribadi” dalam Pasal 15 UU 39/1999, serta tidak dijelaskannya pula hubungan antara frasa tersebut dengan uraian Pemohon mengenai UU 38/2007, menurut Mahkamah mengakibatkan permohonan Pemohon tidak dapat dipahami. Oleh karenanya, berdasarkan hal demikian Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon kabur;

**[3.4]** Menimbang bahwa berdasarkan pertimbangan hukum tersebut pada Paragraf **[3.2]** dan Paragraf **[3.3]**, dalam putusan ini Mahkamah tidak mempertimbangkan kedudukan hukum dan pokok permohonan Pemohon lebih lanjut.

#### **4. KONKLUSI**

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

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

**[4.2]** Permohonan Pemohon kabur;

**[4.3]** Kedudukan hukum dan pokok permohonan Pemohon tidak dipertimbangkan.

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 permohonan Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Senin**, tanggal **tiga puluh satu**, bulan **Agustus**, tahun **dua ribu dua puluh**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Senin**, tanggal **dua puluh delapan**, bulan **September**, tahun **dua ribu dua puluh**, selesai diucapkan pukul **10.39 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Arief Hidayat, Suhartoyo, Daniel Yusmic P. Foekh, Enny Nurbaningsih, Manahan M.P. Sitompul, dan Saldi Isra, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Mardian Wibowo sebagai Panitera Pengganti, dihadiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakilinya, dan Presiden atau yang mewakilinya, tanpa dihadiri Pemohon.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

ttd.

**Aswanto**

ttd.

**Wahiduddin Adams**

ttd.

**Arief Hidayat**

ttd.

**Suhartoyo**

ttd.

**Daniel Yusmic P. Foekh**

ttd.

**Enny Nurbaningsih**

ttd.

**Manahan M.P. Sitompul**

ttd.

**Saldi Isra**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Mardian Wibowo**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

Keterangan:

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.