

HARMONISASI DAN SIKRONISASI RANCANGAN UNDANG-UNDANG DALAM RANGKA PEMANTAPAN DAN PEMBULATAN KONSEPSI

Oleh : A.A. Oka Mahendra, S.H.

Amendemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan kita. Salah satu perubahan tersebut ialah bergesernya kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Sebelum amendemen pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kekuasaan untuk membentuk undang-undang dipegang oleh Presiden. Sejak amendemen pertama kekuasaan membentuk undang-undang dipegang oleh DPR. Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Perubahan ini mempertegas pemisahan kekuasaan negara dalam rangka menciptakan *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan negara hukum.

Dalam pasal tersebut juga ditentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama serta prosedur pengesahannya untuk menjadi undang-undang setelah disetujui bersama DPR dan Presiden.

Pergeseran kekuasaan membentuk undang-undang ini tentunya diharapkan lebih menyeimbangkan peran DPR dan Pemerintah dalam proses pembentukan undang-undang. Bahkan, di masa yang akan datang DPR diharapkan lebih proaktif dalam pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam tulisan ini, saya membatasi uraian saya pada pengharmonisan rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden agar lebih fokus. Selain itu, pembatasan tersebut lebih sesuai dengan Pasal 18 ayat (2) Dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menentukan "Pengharmonisan, pembulatan, dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang yang berasal dari Presiden, dikoordinasikan oleh menteri yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang peraturan perundang-undangan".

Penjelasan Pasal 7 ayat (5) mengemukakan bahwa yang dimaksud dengan "hierarki" adalah penjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan tersebut di atas jelas bagaimana saling keterkaitan dan ketergantungan antara undang-undang dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan yang merupakan satu kebulatan yang utuh.

Nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara harus mengalir dalam materi muatan undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawahnya. Demikian pula Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

2. Undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dapat diuji oleh Kekuasaan Kehakiman.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan antara lain bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.

Kemudian Pasal 24C ayat (1) antara lain menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berhubung dengan itu, pengharmonisasian peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada Kekuasaan Kehakiman yang berkompeten.

Putusan kekuasaan kehakiman yang menyatakan suatu materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian dari undang-undang dan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang tidak mempunyai kekuatan hukum

mengikat, mempunyai dampak yuridis, sosial, dan politis yang luas. Karena itu, pengharmonisasian perlu dilakukan secara hemat.

3. Menjamin proses pembentukan rancangan undang-undang dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan rancangan undang-undang perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk undang-undang yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta perlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Undang-undang sebagai hukum tertulis yang sangat penting dalam sistem hukum kita dan mengikat publik haruslah mengandung kepastian sehingga akibat dari tindakan tertentu yang sesuai atau yang bertentangan dengan hukum dapat diprediksi. Dengan demikian, undang-undang dapat menjadi sarana yang penting untuk menjaga hubungan yang sinergis antarwarga masyarakat dan antara warga masyarakat dan pemerintah untuk mewujudkan tujuan bersama secara dinamis, tetapi tertib dan teratur.

B. Aspek-aspek apa yang perlu di harmonisasikan dan bagaimana pengharmonisasian dilakukan

1. Setidak-tidaknya ada 2 (dua) aspek yang perlu diharmonisasikan, yaitu yang berkaitan dengan konsepsi materi muatan dan teknik penyusunan.
 - a. Yang berkenaan dengan konsepsi materi muatan undang-undang mencakup:

- 1) Pengharmonisasian konsepsi materi muatan (rancangan) undang-undang dengan Pancasila. Nilai-nilai Pancasila harus mengalir dalam setiap (rancangan) undang-undang sehingga nilai-nilai tersebut menjadi aktual dan memberikan batas kepada (rancangan) undang-undang yang bersangkutan. Setiap (rancangan) undang-undang secara substansial mesti menjabarkan nilai-nilai Ketuhanan, kemanusiaan, persatuan, kerakyatan, dan keadilan sosial.

Hamid S. Attamimi, (Dalam Disertasi Doktornya yang berjudul Peranan Keputusan Presiden RI dalam Penyelenggaraan Negara, 1990; 308-309), antara lain mengemukakan bahwa Pancasila sebagai *Rechtsidee*. Dengan mengutip pendapat Goestav

Radbruch, ia mengemukakan bahwa cita hukum tidak hanya berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat regulatif, yaitu yang menguji apakah suatu hukum positif adil atau tidak, melainkan juga sekaligus sebagai dasar yang bersifat konstitutif, yaitu yang menentukan bahwa tanpa cita hukum, hukum akan kehilangan maknanya sebagai hukum.

2) Pengharmonisasian konsepsi materi muatan (rancangan) undang-undang dengan Undang-Undang Dasar.

Materi muatan (rancangan) undang-undang harus diselaraskan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar sebagai hukum dasar negara atau menurut Maria Farida Soeprapto (Ilmu Perundang-undangan 1998;30) menyebutnya sebagai Aturan Dasar/Pokok Negara (Staats Grundgesetz) yang masih bersifat pokok dan merupakan aturan umum. Lebih lanjut pada halaman 31 dikemukakan bahwa Aturan Dasar/Pokok Negara tersebut merupakan sumber dan dasar bagi terbentuknya suatu undang-undang. Pengharmonisasian (rancangan) undang-undang dengan Undang-Undang Dasar selain berkaitan dengan pasal-pasal tertentu yang dijadikan dasar pembentukannya dan pasal-pasal yang terkait juga dengan prinsip-prinsip negara hukum dan negara demokrasi, baik di bidang sosial politik maupun ekonomi. Dalam pengharmonisasian (rancangan) undang-undang dengan Undang-Undang Dasar, jurisprudensi yang diciptakan oleh Mahkamah Konstitusi juga dijadikan acuan, sebab putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat sangat penting untuk dipahami dalam menafsirkan secara juridis aturan-aturan dasar bernegara yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar.

Undang-undang yang bertentangan dengan pasal-pasal dan semangat Undang-Undang Dasar sebagaimana termaktub dalam Pembukaan dapat diuji keabsahannya oleh Mahkamah Konstitusi karena undang-undang yang demikian kehilangan dasar konstitusionalnya.

- 3) Pengharmonisasian (rancangan) undang-undang dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Hamid S. Atamimi (Opcit: 313) mengemukakan bahwa “asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan”.

Hamid S. Atamimi menggolongkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi 2 (dua) golongan yaitu: asas formal (tujuan yang jelas, organ/lembaga yang tepat, perlunya pengaturan, dapatnya dilaksanakan dan asas konsensus), dan asas material (terminologi dan sistematika yang benar, dapat dikenali, perlakuan yang sama dalam hukum, kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual). Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menggolongkan asas peraturan perundang-undangan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5), asas materi muatan (Pasal 6 ayat (1) dan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2)). Pasal 5 menentukan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) menentukan asas-asas sebagai berikut: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika; keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan

kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan kesejahteraan.

Disamping itu, masih ada asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur, misalnya, asas legalitas dalam hukum pidana, asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata.

Mengutip pendapat Paul Scholten, Hamid S. Attamimi (opcit: 299) mengemukakan “asas hukum (*rechts beginsel*) adalah penting untuk dapat melihat jalur “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti”. Selanjutnya, dikemukakan bahwa melalui asas-asas tersebut dapat dicari apa yang menjadi *ratio legis* atau tujuan umum aturan tersebut.

Asas peraturan perundang-undangan sangat bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan undang-undang yang baik. Asas tersebut berfungsi untuk memberi pedoman dan bimbingan dalam proses pembentukan undang-undang.

- 4) Pengharmonisan materi muatan (rancangan) undang-undang secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.

Dalam pelaksanaan pengharmonisasian secara horizontal sudah tentu berbagai (rancangan) undang-undang yang terkait perlu dipelajari secara cermat agar konsepsi materi muatan (rancangan) undang-undang erat berhubungan satu sama lain selaras. Pembentuk undang-undang tentu perlu melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait yang secara substansial menguasai materi muatan suatu undang-undang dan keterkaitannya dengan (rancangan) undang-undang lain.

- b. Teknik penyusunan (rancangan) undang-undang baik menyangkut kerangka (rancangan) undang-undang, hal-hal khusus, ragam bahasa, maupun bentuk (rancangan) undang-undang.

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan rancangan undang-undang tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Apabila berdasarkan pengalaman pembentukan undang-undang nanti lampiran tersebut perlu disempurnakan, tidak perlu mengubah undang-undangnya,

- 3) Pengharmonisasian (rancangan) undang-undang dengan asas pembentukan dan asas materi muatan peraturan perundang-undangan.

Hamid S. Atamimi (Opcit: 313) mengemukakan bahwa “asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (*beginsel van behoorlijke regelgeving*) ialah asas hukum yang memberikan pedoman dan bimbingan bagi penuangan isi peraturan ke dalam bentuk dan susunan yang sesuai bagi penggunaan metode pembentukan yang tepat, dan bagi proses dan prosedur pembentukan yang telah ditentukan”.

Hamid S. Atamimi menggolongkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan menjadi 2 (dua) golongan yaitu: asas formal (tujuan yang jelas, organ/lembaga yang tepat, perlunya pengaturan, dapatnya dilaksanakan dan asas konsensus), dan asas material (terminologi dan sistematika yang benar, dapat dikenali, perlakuan yang sama dalam hukum, kepastian hukum dan asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual). Sedangkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menggolongkan asas peraturan perundang-undangan menjadi 3 (tiga) golongan yaitu: asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik (Pasal 5), asas materi muatan (Pasal 6 ayat (1) dan asas lain sesuai dengan bidang hukum peraturan perundang-undangan yang bersangkutan (Pasal 6 ayat (2)). Pasal 5 menentukan asas pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai berikut: kejelasan tujuan, kelembagaan atau organ pembentukan yang tepat, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dapat dilaksanakan, kedayagunaan dan kehasilgunaan, kejelasan rumusan, dan keterbukaan.

Pasal 6 ayat (1) menentukan asas-asas sebagai berikut: pengayoman, kemanusiaan, kebangsaan, kekeluargaan, kenusantaraan, bhineka tunggal ika; keadilan, kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, ketertiban dan

kepastian hukum, dan/atau keseimbangan, keserasian, dan kesejahteraan.

Disamping itu, masih ada asas lain sesuai dengan bidang hukum yang diatur, misalnya, asas legalitas dalam hukum pidana, asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata.

Mengutip pendapat Paul Scholten, Hamid S. Attamimi (opcit: 299) mengemukakan “asas hukum (*rechts beginsel*) adalah penting untuk dapat melihat jalur “benang merah” dari sistem hukum positif yang ditelusuri dan diteliti”. Selanjutnya, dikemukakan bahwa melalui asas-asas tersebut dapat dicari apa yang menjadi *ratio legis* atau tujuan umum aturan tersebut.

Asas peraturan perundang-undangan sangat bermanfaat bagi penyiapan, penyusunan, dan pembentukan undang-undang yang baik. Asas tersebut berfungsi untuk memberi pedoman dan bimbingan dalam proses pembentukan undang-undang.

- 4) Pengharmonisan materi muatan (rancangan) undang-undang secara horizontal agar tidak tumpang tindih dan saling bertentangan, karena hal tersebut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ambiguitas dalam penerapannya.

Dalam pelaksanaan pengharmonisasian secara horizontal sudah tentu berbagai (rancangan) undang-undang yang terkait perlu dipelajari secara cermat agar konsepsi materi muatan (rancangan) undang-undang erat berhubungan satu sama lain selaras. Pembentuk undang-undang tentu perlu melakukan koordinasi dengan instansi yang terkait yang secara substansial menguasai materi muatan suatu undang-undang dan keterkaitannya dengan (rancangan) undang-undang lain.

- b. Teknik penyusunan (rancangan) undang-undang baik menyangkut kerangka (rancangan) undang-undang, hal-hal khusus, ragam bahasa, maupun bentuk (rancangan) undang-undang.

Teknik penyusunan peraturan perundang-undangan termasuk teknik penyusunan rancangan undang-undang tercantum dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Apabila berdasarkan pengalaman pembentukan undang-undang nanti lampiran tersebut perlu disempurnakan, tidak perlu mengubah undang-undang,nya,

cukup diatur dengan Peraturan Presiden seperti ditentukan dalam Pasal 44 ayat (3) Undang-undang tersebut.

2. Pengharmonisasian dalam Praktek

Pengharmonisasian rancangan undang-undang dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM, dalam hal ini oleh Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan atas permintaan tertulis dari Menteri atau Pimpinan LPND yang memprakarsai penyusunan rancangan undang-undang yang bersangkutan atau atas permintaan Sekretariat Kabinet. Berdasarkan permintaan tersebut, Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan mengundang wakil-wakil dari instansi terkait untuk melakukan pengharmonisasian rancangan undang-undang dalam rangka pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan undang-undang. Wakil dari Menteri atau Pimpinan LPND pemrakarsa diberikan kesempatan untuk memaparkan pokok-pokok pikiran yang melatarbelakangi pembentukan rancangan undang-undang dan garis besar materi muatannya. Selanjutnya, wakil-wakil dari instansi yang terkait diberi kesempatan untuk menyampaikan tanggapan, pendapat atau usul perubahan. Umumnya tanggapan, pendapat atau usul perubahan disampaikan secara spontan pada saat rapat pengharmonisasian dan menyangkut materi muatan rancangan undang-undang yang terkait dengan ruang lingkup tugas instansi yang diwakili. Kemudian dilakukan pembahasan secara mendalam terhadap tanggapan, pendapat atau usul perubahan yang diajukan dalam rapat. Pengambilan keputusan dilakukan apabila telah dicapai kesepakatan tentang materi muatan rancangan undang-undang yang diharmonisasikan. Seringkali pembahasan berjalan alot karena adanya tarik-menarik kepentingan antar instansi terkait umumnya dalam soal-soal yang menyangkut kewenangan, kelembagaan, pengelolaan keuangan, pengaturan prosedur, penetapan hak dan kewajiban serta sanksi. Apabila suatu isu yang menjadi pokok masalah tidak dapat dicarikan solusinya atau tidak dapat disepakati, maka diberikan kesempatan untuk melakukan konsultasi dengan pimpinan instansinya atau untuk meminta pendapat tertulis dari instansi yang dipandang lebih berkompeten. Pengharmonisasian rancangan undang-undang tidak jarang memakan waktu yang cukup lama dan menguras tenaga serta pikiran sampai tercapainya pembulatan konsepsi. Sesudah tercapai kesepakatan atau kebulatan

undang-undang serta menambah koleksi kepustakaan dengan referensi yang diperlukan dan memanfaatkan teknologi informasi untuk memperoleh referensi yang diperlukan dari berbagai sumber di dalam maupun di luar negeri.

9. Mengusulkan agar sarana dan alokasi dana untuk pengharmonisasian rancangan undang-undang dicukupi untuk kelancaran pelaksanaan pengharmonisasian.

Kesimpulan

1. Pengharmonisasian rancangan undang-undang sangat strategis sifatnya dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Pengharmonisasian rancangan undang-undang dilakukan secara vertikal dan horizontal agar menghasilkan undang-undang yang tidak saling bertentangan atau tumpang tindih.
3. Pengharmonisasian juga dilakukan untuk menyelaraskan rancangan undang-undang dengan asas-asas pembentukan dan asas-asas materi muatan peraturan perundang-undangan untuk menemukan ratio logis atau tujuan umum dari pembentukan undang-undang yang baik.
4. Pengharmonisasian rancangan undang-undang yang berkenaan dengan teknik penyusunan undang-undang bentuk rancangan undang-undang.
5. Masih terdapat kendala dalam pengharmonisasian rancangan undang-undang yang perlu diatasi secara sistemik dan komprehensif.
6. Pengharmonisasian rancangan undang-undang yang dilakukan secara cermat dengan melakukan pendekatan kesisteman merupakan langkah preventif untuk mencegah kemungkinan pengajuan permohonan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi.

INFORMASI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pengujian undang-undang (judicial review) di Mahkamah Konstitusi melalui dua tahap pemeriksaan yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan persidangan. Pemeriksaan pendahuluan dilakukan untuk memeriksa kelengkapan dan kejelasan materi permohonan (Pasal 39 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi). Dalam pemeriksaan pendahuluan tersebut, apabila masih terdapat kekurangan Mahkamah Konstitusi wajib memberi nasehat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari (Pasal 39 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi).

Dalam pemeriksaan persidangan, hakim konstitusi memeriksa permohonan beserta alat bukti yang diajukan (Pasal 41 ayat (1) dan untuk kepentingan pemeriksaan dimaksud hakim konstitusi wajib memanggil para pihak yang berperkara untuk memberi keterangan yang dibutuhkan dan/atau meminta keterangan secara tertulis kepada Lembaga Negara yang terkait dengan permohonan (Pasal 41 ayat (2) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi).

Sebelum memasuki pokok perkara pada pemeriksaan persidangan, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu mempertimbangkan dua hal sebagai berikut :

1. Apakah Mahkamah Konstitusi berwenang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian undang-undang dimaksud? Kewenangan ini adalah pelaksanaan Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

“Undang-undang yang dapat dimohonkan untuk diuji adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Di dalam Penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” adalah Perubahan pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tanggal 19 Oktober 1999. Akan tetapi pengujian kompetensi Mahkamah Konstitusi tersebut sejak tanggal 12 April

2005 tidak diperlukan lagi, karena berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, Pasal 50 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dengan demikian maka sejak berlakunya putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan menguji seluruh Undang-undang Republik Indonesia.

2. Apakah Pemohon mempunyai hak Konstitusional yang dirugikan dengan berlakunya suatu undang-undang? Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan :

“Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang”.

Dalam Penjelasan disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “Hak Konstitusional” adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah memberikan pengertian atau batasan tentang kerugian Konstitusional yang timbul karena berlakunya suatu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, yaitu harus memenuhi 5 (lima) syarat (vide Putusan Perkara Nomor : 006/PUU-III/2005 dan perkara Nomor : 010/PUU-III/2005) sebagai berikut:

- a. Adanya hak Konstitusional pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Bahwa hak Konstitusional pemohon tersebut dianggap oleh pemohon telah dirugikan oleh undang-undang yang diuji;
- c. Bahwa kerugian Konstitusional pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab akibat (causal verband) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian Konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi;

Mahkamah Konstitusi dengan putusan perkara Nomor: 006/PUU-III/2005 dapat dijadikan sebagai acuan. Siapakah yang dikategorikan sebagai pihak yang dirugikan hak Konstitusionalnya dengan berlakunya undang-undang (dalam hal ini Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Biem Benjamin, salah seorang anggota Dewan Perwakilan Daerah mengajukan permohonan pengujian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya tentang kesempatan perorangan non-partai politik menjadi bakal calon kepala daerah tidak dimungkinkan menurut Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3). Dengan permohonan tersebut Biem Benjamin telah berpartisipasi dalam proses *judicial review* sebagai salah satu instrumen penentuan kebijakan negara.

Dalam putusan permohonan pengujian undang-undang tersebut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hak dan/atau kewenangan Konstitusional pemohon secara pribadi tidak dirugikan. Implikasi dari tidak dirugikannya kepentingan Konstitusional pemohon, maka amar putusan menyatakan permohonan tidak dapat diterima, sedangkan terhadap pengujian Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) dinyatakan ditolak. Sebagai bahan kajian lebih lanjut, berikut disajikan Putusan Perkara Nomor: 006/PUU-III/2005.

PUTUSAN

Perkara Nomor 006/PUU-III/2005

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN
KETUHANAN YANG MAHA ESA**

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi dalam tingkat pertama dan terakhir telah menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang diajukan oleh Biem Benjamin, alamat di Jalan Jagakarsa Nomor 39 Jakarta Selatan, untuk selanjutnya disebut sebagai PEMOHON;

Telah membaca permohonan Pemohon;

Telah mendengar keterangan Pemohon;

Telah mendengar keterangan Saksi dan Ahli;

Telah membaca keterangan tertulis Pemerintah dan DPR-RI yang telah diajukan dalam pemeriksaan persidangan Perkara Konstitusi Nomor 072/PUU-II/2004, 073/PUU-II/2004 dan 005/PUU-III/2005 perihal pengujian undang-undang yang sama, yakni; Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

Telah memeriksa bukti-bukti serta dokumen-dokumen yang terkait dengan permohonan Pemohon;

DUDUK PERKARA

Bahwa Pemohon telah mengajukan permohonan dengan surat permohonannya bertanggal 18 Pebruari 2005 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, pada hari Jum'at tanggal 18 Pebruari 2005 dan diregistrasi dengan Nomor 006/PUU-III/2005, serta perbaikan permohonan Pemohon bertanggal 14 Maret 2005 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada hari Senin tanggal 14 Maret 2005 pada dasarnya Pemohon mengajukan permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan dalil-dalil sebagai berikut:

I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Pasal 24C ayat (1) Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya UUD 1945) juncto Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya UU Mahkamah) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;

II. PEMOHON DAN KEPENTINGAN PEMOHON

1. Bahwa, berdasarkan UU Mahkamah, Pasal 51 ayat (1): “Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan Konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:
 - a. perorangan Warga Negara Indonesia;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
 - c. badan hukum publik atau privat; atau
 - d. lembaga negara.
2. Penjelasan UU Mahkamah, Pasal 51 ayat (1) menyatakan bahwa: “Yang dimaksud dengan ‘hak konstitusional’ adalah hak-hak yang diatur dalam UUD 1945”;
3. Bahwa, Pemohon sebagai perorangan Warga Negara Indonesia, beranggapan pemberlakuan pada sebagian pasal-pasal dalam UU Pemda, tidak sesuai dengan perintah konstitusi, sehingga Pemohon merasa hak dan/atau kewenangan Konstitusionalnya berpotensi dirugikan oleh berlakunya UU Pemda tersebut;
4. Bahwa, hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon dalam permohonan ini, adalah hak Pemohon sebagai bakal calon perseorangan yang akan mendaftarkan diri sebagai calon Kepala Daerah dan sebagai pemilih yang harus tetap konsisten atas terselenggaranya Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada) sebagaimana dimaksud pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, yang dilaksanakan secara demokratis (langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur serta adil) dengan tetap berpegang teguh pada prinsip taat / sesuai perintah konstitusi;
5. Bahwa, Penyelenggaraan Pilkada yang telah mempunyai kekuatan hukum dalam bentuk UU Pemda, dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 6 Tahun 2005, berpotensi dapat mengakibatkan kerugian atas hak dan/atau kewenangan Konstitusional Pemohon dengan uraian sebagai berikut:
 - a. Bahwa, Pemohon adalah perseorangan yang telah terpilih pada Pemilihan Umum 2004 sebagai anggota DPD RI mewakili Provinsi DKI Jakarta, yang itu berarti Pemohon berhak mengajukan diri sebagai

bakal calon kepala daerah di provinsi yang bersangkutan. Berkaitan dengan itu, Pemohon hak dan/atau kewenangan konstitusinya telah dirugikan karena peluang Pemohon sebagai perseorangan untuk mengajukan diri secara langsung dan mandiri sebagai bakal calon kepala daerah tidak dimungkinkan menurut Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda;

Sementara peluang perseorangan maupun partai politik menurut konstitusi bersamaan kedudukan/sejajar dalam hal kesempatan berpolitik, sebagaimana dimaksud pada Pasal 22E ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945;

- b. Bahwa, Pemohon adalah perseorangan yang berpotensi sebagai bakal calon kepala daerah, berkaitan dengan itu, Pemohon hak dan/atau kewenangan konstitusinya telah dirugikan karena telah terjadi diskriminasi politik (dilarang oleh konstitusi), yang dalam hal ini berbentuk perbedaan persyaratan yang lebih memberatkan bagi calon kepala daerah berbanding dengan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu 2004. Padahal baik Pemilu tahun 2004 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, maupun pemilihan kepala daerah secara demokratis (dipilih langsung oleh rakyat) sama-sama diselenggarakan untuk pertama kali dan sama-sama guna mengisi lembaga eksekutif;

Sementara Pemohon baik sebagai Warga Negara Indonesia, sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bukan saja bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan tetapi juga berkewajiban untuk menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, dan sebagaimana diamanatkan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, Pemohon/setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak untuk mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang memungkinkan terjadinya segala sesuatu yang bersifat diskriminatif itu;

- c. Bahwa, Pemohon adalah perseorangan yang berpotensi sebagai bakal calon Kepala Daerah, berkaitan dengan itu, Pemohon hak dan/atau kewenangan Konstitusionalnya telah dirugikan, karena menurut penafsiran Pemohon, Pilkada diselenggarakan hanya untuk memilih

Kepala Daerah. Oleh karenanya, menetapkan Wakil Kepala Daerah sebagai satu pasangan calon Kepala Daerah dapat dikategorikan sebagai sesuatu yang tidak sesuai dengan perintah konstitusi;

Sementara, Pemohon sebagai Warga Negara Indonesia, sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, bukan saja bersamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan tetapi juga berkewajiban untuk menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, dan khusus berkaitan dengan Pilkada, wajib taat atas perintah konstitusi dengan tetap konsisten pada Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

6. Bahwa, Pemohon adalah perseorangan yang memiliki hak untuk memilih calon Kepala Daerah dalam kegiatan Pilkada di daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan Pasal 70 ayat (1), "... daftar pemilih digunakan untuk pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", Pasal 74 ayat (6) "Tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih ditetapkan oleh KPUD". Dan Pasal 88, UU Pemda "Pemberian suara untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara". Berkaitan dengan hal-hal ketidaksesuaian sejumlah materi muatan UU Pemda terhadap UUD 1945, sebagaimana dimaksud pada poin 5 huruf c, dan d, maka hak dan/atau kewenangan konstitusi Pemohon telah dirugikan, karena Pemohon sebagai pemilih tidak dimungkinkan untuk konsisten atas terselenggaranya Pilkada yang dilaksanakan secara demokratis (Langsung, Umum, Bebas, Rahasia dan Jujur serta Adil) dengan tetap berpegang teguh pada prinsip taat/sesuai perintah konstitusi;
7. Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas dan karena Mahkamah Konstitusi berkedudukan sebagai penafsir tunggal dan tertinggi UUD 1945/ penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*), serta berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) maka bersama ini Pemohon mengajukan permohonan uji materiil (*judicial review*) atas UU Pemda terhadap UUD 1945, guna mendapatkan keputusan yang seadil-adilnya dan bersifat final;

III. TENTANG POKOK PERKARA

1. Pada tanggal 29 September 2004 Dewan Perwakilan Rakyat Periode 1999-2004 telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang

Pemerintahan Daerah (RUU Pemda). Kemudian, RUU Pemda itu disahkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi UU Pemda, pada tanggal 15 Oktober 2004 diundangkan oleh Sekretaris Negara Bambang Kesowo dan pada tanggal yang sama (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437);

2. Pemohon menyambut baik dan mendukung dilaksanakannya Pilkada secara langsung, sesuai dengan semangat Pasal 18 ayat (4) perubahan kedua UUD 1945 bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis”;
3. Kendati demikian, dalam pandangan Pemohon, banyak terdapat materi muatan dalam UU Pemda tidak sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam UUD 1945;
4. Ketidaksesuaian sebagaimana dimaksud pada poin (3) meliputi:
 - a. Menetapkan hanya Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang dapat mengusulkan secara berpasangan calon Kepala Daerah;
 - 1) Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 berbunyi:
“Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik.***”;
 - 2) Pasal 22E ayat (4) UUD 1945 berbunyi:
“Peserta Pemilihan Umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.***”;
 - 3) Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:
“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;
 - 4) Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 berbunyi:
“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan **”;

5) Pasal 59 ayat (1) dan (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi:

Ayat (1):

“Peserta pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik”;

Ayat (3):

“Partai Politik atau gabungan Partai Politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan”;

Oleh karenanya, menetapkan hanya Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang dapat mengusulkan calon Kepala Daerah, sehingga menghilangkan peluang perseorangan untuk mengajukan diri secara langsung dan mandiri sebagai calon Kepala Daerah dalam Pilkada sebagaimana tercantum dalam Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda, menurut Pemohon merupakan sebuah ketetapan yang tidak sesuai dengan BAB VII B***) PEMILIHAN UMUM, Pasal 22E ayat (3) dan ayat (4), BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**), Pasal 27 ayat (1), dan BAB X A**) HAK ASASI MANUSIA Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;

b. Persyaratan pengajuan calon Kepala Daerah

1) Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”;

2) Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 berbunyi:

“Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.***)”;

3) Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi:

“Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.**”);

4) Pasal 59 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi:

“Partai Politik atau gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”;

5) Pasal 101 UU Nomor 23 Tahun 2003 berbunyi:

“Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara yang sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon”;

Bahwa, baik pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui Pemilu maupun calon kepala daerah yang dipilih melalui Pilkada, merupakan perwujudan pemilihan yang demokratis sekaligus sebagai sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah (lembaga eksekutif);

Oleh karena itu, membedakan persyaratan yang lebih memberatkan atas pengajuan calon kepala daerah dalam Pilkada (calon dari Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan/atau calon perseorangan) berbanding dengan persyaratan atas pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 59 ayat (2) UU Pemda berbanding Pasal 101 UU Pilpres, menurut Pemohon merupakan

sebuah ketetapan yang tidak sesuai dengan BAB X WARGA NEGARA DAN PENDUDUK**) Pasal 27 ayat (1) dan BAB XA**) HAK ASASI MANUSIA Pasal 28D ayat (3) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;

c. Wakil Kepala Daerah sebagai satu pasangan calon Pilkada

1) Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi:

“Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dipilih secara demokratis. **)”;

2) Pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 berbunyi:

“Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”;

Bahwa, sesuai hasil amandemen UUD 1945, dimana UUD 1945 tidak lagi memiliki bagian penjelasan, maka menurut Pemohon itu berarti, setiap kata, kalimat maupun redaksi (materi muatan) pada BAB, Pasal, dan ayat dalam UUD 1945, harus dinilai sebagai sesuatu yang telah/cukup jelas;

Oleh karenanya, menetapkan Wakil Kepala Daerah sebagai pasangan Kepala Daerah dalam Pilkada sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (5) UU Pemda, menurut Pemohon merupakan sebuah ketetapan yang tidak sesuai dengan BAB VI Pemerintahan Daerah, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945;

PETITUM

Berdasarkan uraian di atas, tuntutan dalam permohonan ini adalah sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan: membatalkan Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda, karena menetapkan hanya Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang berhak mengajukan calon Kepala Daerah, yang itu berarti menutup peluang

- calon perseorangan untuk mengajukan diri secara langsung dan mandiri, serta menyatakan ayat (1) dan ayat (3) Pasal sebagaimana tersebut di atas tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;
3. Menyatakan: membatalkan Pasal 59 ayat (2) UU Pemda, karena menetapkan persyaratan pengajuan calon Kepala Daerah yang bersifat diskriminatif berbanding dengan persyaratan pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta menyatakan ayat (2) Pasal sebagaimana tersebut di atas tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;
 4. Menyatakan: membatalkan UU Pemda, bagian keempat Pemerintah Daerah, Paragraf Kesatu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 24 ayat (5) berikut pasal-pasal yang berkaitan, yang di dalamnya terdapat kalimat: Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasangan Calon, Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur, Pasangan Calon Bupati dan Wakil Bupati, Pasangan Calon Walikota dan Wakil Walikota, yaitu pada Pasal 56 sampai dengan Pasal 67, Pasal 70, Pasal 75 sampai dengan Pasal 80, Pasal 82 sampai dengan Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 95 sampai dengan Pasal 103, Pasal 106 sampai dengan Pasal 112. Paragraf keenam, Pasal 115 sampai dengan Pasal 119. Serta menyatakan Pasal-pasal sebagaimana tersebut di atas tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat;
 5. Mohon putusan yang seadil-adilnya.

Kemudian untuk menguatkan dalil-dalil permohonannya, Pemohon telah mengajukan bukti P-1 sampai dengan bukti P-7 beserta lampirannya sebagai berikut:

1. Bukti P-1; Foto copy KTP dan Kartu Anggota DPD RI, atas nama Pemohon;
2. Bukti P-2; Foto copy kutipan Pasal 18, Pasal 22C, Pasal 22D, Pasal 22E, Pasal 24C, Pasal 27, Pasal 28C, Pasal 28D, dan Pasal 28I, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3; Foto copy kutipan Pasal 10, Pasal 39, Pasal 50 dan Pasal 51 beserta penjelasannya, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003;

4. Bukti P-4; Foto copy kutipan Pasal 56 sampai Pasal 119 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah;
5. Bukti P-5; Foto copy kutipan Pasal 15 dan 17 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
6. Bukti P-6; Foto copy kutipan Pasal 101 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
7. Bukti P-7; Struktur/diagram Kedaulatan Rakyat;

Bahwa selain mengajukan bukti-bukti tertulis tersebut, Pemohon dalam persidangan tanggal 10 Mei 2005, mengajukan ahli, di bawah sumpahnya memberikan keterangan yang pada pokoknya sebagai berikut:

AHLI Prof. Dr. Harun Alrasid

- Soal pengisian jabatan Kepala Daerah diatur dalam Perubahan Kedua UUD, yaitu dalam Pasal 18 ayat (4) yang berbunyi sebagai berikut:
- “Gubernur, Bupati, dan Walikota, masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, dipilih secara demokratis”;
- Nyatalah bahwa pembuat UUD menghendaki agar pengisian jabatan Kepala Pemerintahan Daerah/Gubernur, Bupati, dan Walikota, tidak diisi melalui pengangkatan tetapi melalui pemilihan. Tidak ada restriksi bahwa pemilihan harus dilakukan secara langsung atau tidak langsung oleh badan yang mewakili rakyat (DPRD);
- Pembuat UU menentukan bahwa Kepala Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut “kepala daerah”, vide Pasal 24 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah) dipilih berdasarkan asas luber dan jurdil bersama-sama dengan Wakil Kepala Daerah dalam satu pasangan (Pasal 56 ayat (1));
- Timbul pertanyaan: apakah pembuat UU boleh membentuk jabatan Wakil Kepala Daerah? Jawabannya: Tidak boleh! Pembuat UUD hanya membentuk jabatan Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, Walikota) seperti

Menimbang bahwa Pemohon adalah Warga Negara Indonesia, yang menganggap telah dirugikan haknya oleh diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 (UU Pemda), secara khusus pasal-pasal undang-undang *a quo* yang telah diuraikan di atas, yang masing-masing dijelaskan berikut ini:

- Bahwa pasal-pasal UU Nomor 32 Tahun 2004 yang dimohonkan diuji yaitu undang-undang tentang Pemerintahan Daerah, adalah pasal-pasal tentang calon Kepala Daerah yang harus diajukan Partai Politik, Partai Politik yang boleh mengajukan pasangan calon Kepala/Wakil Kepala Daerah harus memiliki 15% kursi di DPR atau 15% suara sah dalam Pemilihan Umum tahun 2004 yang dipandang diskriminatif dengan persyaratan perolehan suara yang lebih rendah bagi pengajuan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, penetapan KPUD sebagai penyelenggara Pilkada bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) dan (5) UUD 1945, karena Pilkada bukan Pemilu, serta adanya jabatan Wakil Kepala Daerah dalam Pasal 24 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 dianggap bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak disebut dalam Pasal 18 ayat (4), telah didalilkan merugikan hak konstitusional Pemohon;-----
- Bahwa Hak konstitusional Pemohon yang didalilkan telah dilanggar dengan berlakunya undang-undang *a quo*, adalah hak Pemohon untuk diperlakukan sama dan tidak diskriminatif dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden, serta hak Pemohon sebagai perseorangan untuk maju sebagai calon Kepala Daerah, hal mana dipandang telah menimbulkan kerugian hak konstitusionalnya yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945;---

Menimbang bahwa kerugian konstitusional yang timbul karena berlakunya satu undang-undang menurut Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi 5 (lima) syarat yaitu masing-masing:-----

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

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

Menimbang bahwa timbulnya kerugian konstitusional yang didalilkan Pemohon terjadi dengan diundangkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 khususnya pasal yang telah diutarakan di atas, terutama Pasal 24 ayat (5) tentang keberadaan jabatan Wakil Kepala Daerah dalam UU *a quo* secara bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, serta perbedaan syarat perolehan suara partai politik dalam pemilihan lalu, untuk pencalonan Presiden/Wakil Presiden 3% dari kursi di DPR atau suara sah 5%, sedang untuk calon Kepala Daerah harus 15% kursi DPR atau 15% suara sah, tidak dapat dibuktikan Pemohon baik secara spesifik (khusus) maupun secara potensial apalagi aktual;-----

Menimbang bahwa disamping itu tidak terdapat hubungan kausal (*causal verband*) yang rasional antara UU dimaksud dengan kerugian hak Konstitusional Pemohon, karena seandainya juga Pasal 24 ayat (5) bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, keberadaan Wakil Kepala Daerah, tidak berhubungan, baik langsung maupun tidak dengan kemungkinan terpilihnya Pemohon sebagai perseorangan dalam pemilihan Kepala Daerah, karena Pemohon tidak membuktikan bahwa kualitasnya baik secara politik, sosial, ekonomi dan intelektual, maupun kapasitas dan kapabilitasnya sebagai calon Kepala Daerah secara mutlak akan dirugikan dalam perolehan suara dalam pemilihan Kepala Daerah tersebut. Kemungkinan sebaliknya boleh saja terjadi karena seorang Wakil Kepala Daerah akan mengangkat citra seorang calon Kepala Daerah yang karena hal-hal tertentu mengalami keterbatasan-keterbatasan;-----

Menimbang bahwa ketidaksamaan syarat persentase perolehan suara Partai Politik untuk mencalonkan Presiden/Wakil Presiden dengan pencalonan Kepala/Wakil Kepala Daerah, sama sekali tidak memiliki keterkaitan dengan hak Konstitusional Pemohon sebagai perorangan, karena perbedaan tersebut yang dianggap sebagai diskriminasi jika juga benar terjadi -*quod non*- bukanlah menyangkut kerugian hak Konstitusional Pemohon, melainkan kerugian hak Konstitusional Partai Politik semata-mata. Seandainya juga hal demikian telah merugikan hak Pemohon secara tidak langsung, *persona standi in iudicio*

(*legal standing*) dalam hal demikian tetap berada pada partai politik yang merasa dirugikan dengan ketentuan perundang-undangan dimaksud. Demikian juga jika Pilkada bukan Pemilihan Umum, yang menurut Pemohon seharusnya bukan KPUD yang menjadi penyelenggara pemilihan Kepala Daerah, tetapi Pemohon tidak menunjukkan kerugiannya yang bersifat spesifik (khusus) maupun secara potensial yang telah mengancam kepentingan atau hak Konstitusionalnya, karena sebagai perseorangan calon kepala daerah ketentuan undang-undang tersebut tidak memiliki hubungan kausal yang langsung dengan kemungkinan terpilihnya Pemohon sebagai kepala daerah;-----

Menimbang bahwa dengan uraian pertimbangan yang demikian, kecuali untuk pengujian Pasal 59 ayat (1) dan (3) UU Pemerintahan Daerah, Pemohon tidak dapat membuktikan kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan pengujian terhadap Pasal 24 ayat (5) berikut pasal-pasal yang berkaitan yaitu Pasal 56 sampai 67, Pasal 70, Pasal 75 sampai dengan Pasal 80, Pasal 82 sampai dengan Pasal 86, Pasal 88, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 95 sampai dengan Pasal 103, Pasal 106 sampai dengan Pasal 112, Paragraf keenam Pasal 115 sampai dengan Pasal 119, sehingga oleh karenanya tanpa memasuki pokok perkara sepanjang menyangkut pasal-pasal yang diuraikan di atas, permohonan Pemohon harus dinyatakan tidak dapat diterima;-----

Menimbang bahwa meskipun kerugian Pemohon yang diakibatkan oleh berlakunya Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda sebagai calon perorangan yang tidak melalui partai politik tidak dapat mendaftarkan diri sebagai calon Kepala Daerah belum merupakan hal yang aktual akan tetapi sebagai anggota DPD yang terpilih untuk mewakili DKI Jakarta, menurut penalaran yang wajar, sudah dapat dipastikan akan ditolak oleh penyelenggara Pilkada, sehingga dengan demikian kriteria kedudukan hukum (*legal standing*) yang diuraikan di atas telah terpenuhi. Dengan demikian, sepanjang menyangkut permohonan pengujian atas Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) undang-undang *a quo*, Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*);-----

Menimbang oleh karena Mahkamah mempunyai kewenangan untuk memeriksa permohonan *a quo*, dan Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) maka Mahkamah lebih lanjut akan mempertimbangkan pokok permohonan sepanjang menyangkut atas Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UUU Pemda;-----

3. Pokok Permohonan

Menimbang bahwa Pemohon telah mendalilkan Pasal 59 ayat (1) dan (3) yang menetapkan hanya Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang dapat mengusulkan secara berpasangan calon Kepala/Wakil Kepala Daerah, hal mana telah menghilangkan peluang perseorangan untuk mengajukan diri secara langsung dan mandiri sebagai calon Kepala Daerah, dipandang bertentangan dengan Pasal 22E ayat (3) dan (4), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945;-----

Menimbang bahwa dalam perkara Nomor 005/PUU-III/2005 yang telah diputus dan mempunyai kekuatan hukum mengikat yang juga berkenaan dengan Pasal 59 UU Pemda, dalam pertimbangan hukumnya terdapat *ratio decidendi* (nalar putusan) yang relevan dengan permohonan *a quo*. Terlepas dari belum adanya amar putusan Mahkamah yang telah memutuskan tentang Pasal 59 UU Pemda tersebut, akan tetapi *ratio decidendi* putusan Mahkamah dalam perkara Nomor 005/PUU-III/2005 tersebut relevan dengan perkara *in casu* dan dipandang menjadi bagian dari putusan dalam perkara ini;-----

Menimbang bahwa Mahkamah memperhatikan keterangan lisan maupun tertulis Pemerintah atas UU Pemda dalam perkara Nomor 005/PUU-III/2005 sebagaimana tersebut di atas, yang pada pokoknya telah menyatakan sebagai berikut:-----

1. Semangat perumusan Pasal 59 UU Pemda adalah untuk membangun mekanisme demokrasi di Indonesia, dimana mekanisme demokrasi yang dibangun dalam pemilihan Kepala Daerah adalah mekanisme demokrasi partai;-----
2. Dalam menjalankan mekanisme demokrasi partai tetap harus memperhatikan atau mengakomodasi aspirasi yang berkembang di masyarakat dan harus menghindarkan perilaku yang diskriminatif dengan jalan perekrutan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah harus melalui mekanisme yang demokratis dan transparan;-----
3. Partai Politik adalah sarana memperjuangkan kehendak masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara Konstitusional, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan politik melalui mekanisme yang demokratis;-----

Menimbang bahwa yang perlu dipertimbangkan sekarang apakah pengaturan mekanisme rekrutmen jabatan politik yang dilakukan berdasarkan Pasal 59 ayat (1) harus melalui pengusulan partai politik melanggar Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 terhadap mana Mahkamah akan memberikan pertimbangan sebagai berikut:-----

Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 berbunyi:

“Segala Warga Negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu, dengan tidak ada kecualinya”;-----

Pasal 28D ayat (3) berbunyi:

“Setiap Warga Negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”;-----

Persamaan kedudukan dan kesempatan dalam pemerintahan yang diartikan juga tanpa diskriminasi adalah merupakan hal yang berbeda dengan mekanisme rekrutmen dalam jabatan pemerintahan yang dilakukan secara demokratis. Adalah benar bahwa hak setiap orang untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan dilindungi oleh Konstitusi sepanjang orang tersebut memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam undang-undang yang berkenaan dengan itu, antara lain syarat usia, pendidikan, kesehatan jasmani dan rohani serta syarat-syarat lainnya. Persyaratan tersebut akan berlaku sama terhadap semua orang, tanpa membedakan orang baik karena alasan agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik. Sementara itu pengertian diskriminasi yang dilarang dalam Pasal 27 ayat (1) dan 28D ayat (3) tersebut telah dijabarkan lebih jauh dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;-----

Menimbang bahwa persyaratan pengusulan calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah harus melalui pengusulan Partai Politik, adalah merupakan mekanisme atau tata cara bagaimana pemilihan Kepala Daerah dimaksud dilaksanakan, dan sama sekali tidak menghilangkan hak perseorangan untuk ikut dalam pemerintahan, sepanjang syarat pengusulan melalui Partai Politik dilakukan, sehingga dengan rumusan diskriminasi sebagaimana diuraikan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 maupun Pasal 2 *International Covenant on Civil and Political Rights*, yaitu sepanjang pembedaan yang dilakukan tidak didasarkan atas agama, suku, ras, etnik,

kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa dan keyakinan politik, maka pengusulan melalui partai politik demikian tidak dapat dipandang bertentangan dengan UUD 1945, karena pilihan sistem yang demikian merupakan kebijakan (*legal policy*) yang tidak dapat diuji kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat undang-undang (*detournement de pouvoir*);-----

Menimbang bahwa pembatasan hak-hak politik seperti itu dibenarkan oleh Pasal 28J ayat (2) UUD 1945, sepanjang pembatasan dimaksud dituangkan dalam undang-undang; -----

Menimbang bahwa lagi pula diberikannya hak Konstitusional untuk mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Partai Politik, tidaklah diartikan bahwa hal itu menghilangkan hak Konstitusional warga negara, *in casu* Pemohon untuk menjadi Kepala Daerah, sepanjang Pemohon memenuhi syarat Pasal 58 dan dilakukan menurut tata cara yang disebut dalam Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda, persyaratan mana merupakan mekanisme atau prosedur mengikat setiap orang yang akan menjadi calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah;-----

Menimbang bahwa berdasarkan uraian pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah berpendapat permohonan Pemohon sepanjang menyangkut pengujian atas Pasal 24 ayat (5), Pasal 59 ayat (2), Pasal 56, Pasal 58 sampai dengan Pasal 65, Pasal 70, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, Pasal 79, Pasal 82 sampai dengan 86, Pasal 88, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 95 sampai dengan 103, Pasal 106 sampai dengan Pasal 112, Paragraf keenam, Pasal 115 sampai dengan 119 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tidak dapat diterima; sedangkan permohonan Pemohon menyangkut Pasal 59 ayat (1) dan ayat (3) tidak cukup beralasan, sehingga harus dinyatakan ditolak;

Memperhatikan Pasal 56 ayat (1) dan ayat (5) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;-----

MENGADILI

Menyatakan Permohonan Pemohon sepanjang menyangkut pengujian Pasal 24 ayat (5), Pasal 59 ayat (2), Pasal 56, Pasal 58 sampai dengan Pasal 65, Pasal 70, Pasal 75, Pasal 76, Pasal 77, Pasal 79, Pasal 82 sampai dengan 86, Pasal 88, Pasal 91, Pasal 92, Pasal 95 sampai dengan 103, Pasal 106