

PUTUSAN
Perkara No.005 /PUU-III/2005

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, telah menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan pengujian Undang-undang Republik Indonesia No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) terhadap UUD 1945 (selanjutnya disebut sebagai UUD 1945) yang diajukan oleh:

1. Mayjen. Purn. Ferry Tinggogoy, Ketua DPW Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan.Rano Paso Kelurahan Tataaran Patar Lingkungan III Kecamatan Tondano Selatan Kabupaten Minahasa;
2. Jack C. Parera, SE, MBA Ketua DPD Partai Perhimpunan Indonesia Baru (PPIB) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Tikala Ares No. 66 Kelurahan Tikala Ares Lingkungan I Kecamatan Tikala Kota Manado;
3. Brigjen. Purn. Anthon.T. Dotulong, Ketua DPD Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan (PPDK) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan. Sam Ratulangi No. 509 B Karombasan Manado;
4. Drs. E. Bulahari, Ketua DPD Partai Sarikat Indonesia (PSI) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan.Garuda No. 31 Kelurahan Mahakeret Lingkungan III Kecamatan Wenang Kota Manado;
5. Sonny Lela, Ketua DPD Partai Merdeka (PM) Provinsi Sulawesi Utara, alamat Jalan Sungai Maruasei No. 456 Kelurahan Karame Lingkungan V Kecamatan Singkil Kota Manado;
6. Liang Gun Wa, SE, selaku Ketua DPD Partai Buruh Sosial Demokrat (PBSD) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Pineleng Graha Indah Blok P. No.1 Manado;
7. H. Achmad Buchari, SH, maupun selaku Ketua DPW Partai Bintang Reformasi (PBR) Provinsi Sulawesi Utara beralamat di Jalan TVRI No. 61 A Kelurahan Banjer Lingkungan V, Kecamatan Tikala Kota Manado;
8. Wilson H. Buyung, Bsc, Ketua DPD Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Temboan No. 3 Kelurahan Karombasan Utara Lingkungan I Kecamatan Wanea Kota Manado;
9. Abdullah Satjawidjaja, Ketua DPW Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Dan Mogot No. 6 Kelurahan Banjer Kecamatan Tikala Kota Manado;
10. Drs. Danny Watt, Ketua DPD Partai Persatuan Daerah (PPD) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Pramuka VII No.48 Kelurahan Sario Utara Lingkungan I Kecamatan Sario Kota Manado;
11. Firasat Mokodompit, SE, Ketua DPD Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB) Prov. Sulut, beralamat di Jl. A. Yani XIII No. 3 Sario Kecamatan Sario Kota Manado;
12. Brigjen.Purn.Ferdinand D. Lengkey, Ketua DPD Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI-M) Provinsi Sulawesi Utara, beralamat di Jalan Sarapung No. 29 Kelurahan Mahakeret Kecamatan Wenang Kota Manado;

Keseluruhannya baik dalam kedudukan sebagai warganegara Indonesia maupun sebagai Ketua Partai Politik tersebut di atas, dalam hal ini memberi kuasa dan selanjutnya memiliki domisili hukum di Kantor Kuasanya Louis Nangoy, SH, dan Hi.Achmad Buchari, SH, Advokat & Pengacara, yang berkantor di Jalan Agus Salim No. 22, Kelurahan Wawonsa Lingkungan 1, Kecamatan Singkil, Kota Manado, untuk selanjutnya disebut sebagai PARA PEMOHON;

Telah membaca surat permohonan Para Pemohon;

Telah mendengar keterangan Para Pemohon dipersidangan;

Telah mendengar keterangan dari Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat-R.I baik yang diajukan secara lisan didalam persidangan maupun secara tertulis melalui Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi R.I;

Telah memeriksa bukti-bukti;

DUDUK PERKARA

Menimbang, bahwa Para Pemohon dalam permohonannya bertanggal 24 Januari 2005 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (selanjutnya disebut Mahkamah) pada hari Senin tanggal 24 Januari 2005 Jam 13.30 WIB dan telah diregister pada hari Rabu tanggal 26 Januari 2005 Jam 09.00 WIB .dengan No. 005/PUU-III/2005 yang telah diperbaiki dan telah disampaikan melalui Kepaniteraan Mahkamah pada hari Senin tanggal 14 Pebruari 2005 jam 08.50 WIB, pada dasarnya telah mengajukan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Republik Indonesia No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945 dengan dalil-dalil sebagai berikut sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Bahwa UU Pemda diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004, itu berarti sudah sesuai dengan Pasal 50 Undang-undang No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian Para Pemohon berpendapat Mahkamah Konstitusi berwenang melakukan Pengujian Undang-undang No. 32 tahun 2004, karena Undang-undang tersebut diundangkan setelah perubahan UUD 1945;

Demikian pula berdasarkan pasal 24 C ayat 1 perubahan ketiga UUD 1945 Juncto Pasal 10 Undang-undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final antara lain untuk menguji Undang-undang terhadap UUD 1945;

II. Para Pemohon dan Kepentingan Para Pemohon

Pasal 51 ayat 1 Undang-undang Negara RI No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi menyatakan "Para 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;

Penjelasan Pasal 51 ayat 1 Undang-undang tersebut, menyatakan bahwa "yang dimaksud dengan Hak Konstitusional" adalah "Hak-hak yang diatur dalam UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945";

Para Pemohon adalah perorangan Warga Negara Indonesia (Termasuk kelompok orang) dan sebagai badan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat 1 huruf a dan c Undang-undang tersebut, oleh karena itu Para Pemohon sangat berkepentingan terhadap pemilihan kepala daerah baik untuk mencalonkan diri atau dicalonkan. UUD 1945 Pasal 27 ayat 1 menyatakan " Segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya", dan pasal 28 D ayat 3 menyatakan "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Demikian pula sebagai Partai Politik, Para Pemohon berkepentingan untuk menjalankan fungsi partai sebagaimana diatur dalam Undang-undang Negara RI Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik, fungsi Partai dimaksud adalah sebagai penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara, (pasal 7 ayat c), dan fungsi lainnya adalah sebagai alat rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender (pasal 7 ayat e);

Sedangkan menurut Undang-undang Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai politik pasal 8 ayat d, menyatakan Partai politik berhak untuk ikut serta dalam pemilihan umum sesuai dengan ketentuan Undang-undang tentang Pemilu, dan pada pasal 8 ayat h Undang-undang

tersebut dinyatakan Partai politik berhak untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 8 Undang-undang Negara RI Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik tidak menyebutkan hak partai politik untuk mencalonkan Kepala Daerah oleh karena Undang-undang Partai politik diundangkan pada tahun 2002 sedangkan UU Pemda baru diundangkan pada tahun 2004, namun demikian oleh karena Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ada kesamaan dengan Pemilihan Kepala Daerah yakni dipilih langsung oleh rakyat, sehingga dapatlah ditafsirkan "mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah adalah hak Partai Politik menurut Undang-undang Partai Politik, terlebih lagi dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 ayat 1 dinyatakan yang berhak mengusulkan pasangan calon kepala daerah adalah Partai politik atau gabungan Partai politik;

Dengan demikian hak konstitusional Para Pemohon yang dirumuskan dalam permohonan ini adalah hak atas Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan lebih khusus lagi adalah hak untuk ikut dalam Pemilu, hak untuk memilih dan dipilih (Pasal 43 ayat 1 Undang-undang Negara RI Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak asasi manusia);

Para Pemohon beranggapan pemberlakuan Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, dan terlebih lagi Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut telah menghalangi hak konstitusional Para Pemohon baik secara pribadi warga negara Indonesia, maupun sebagai badan hukum partai politik untuk mencalonkan dan dicalonkan sebagai kepala daerah dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah, untuk jelasnya permohonan ini akan diuraikan lebih lanjut dalam uraian tentang pokok perkara;

III. Tentang Pokok Perkara

1. Bahwa setelah mengkaji dengan saksama, UU Pemda, khususnya pada Pasal 59 ayat 1 dan 2 serta Penjelasan Pasal 59 ayat 1, maka Para Pemohon berpendapat bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut telah mengaburkan dan menghilangkan substansi dari batang tubuh Pasal 59 ayat 1 dan 2;
2. Bahwa Substansi batang tubuh Pasal 59 ayat 1 dan 2, mengatur bahwa yang boleh mengusulkan pasangan calon adalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki 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;

Apa yang diatur dalam batang tubuh pasal tersebut sebenarnya sudah sangat jelas, masalahnya timbul pada saat membaca Penjelasan Pasal 59 ayat 1 yang menyatakan bahwa Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam ketentuan ini adalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD;

3. Dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut, itu berarti bahwa Pasal 59 ayat 2 yang memberikan kesempatan kepada gabungan Partai Politik yang memiliki 15 % (Lima belas persen) akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan sudah dianulir, karena yang dimungkinkan untuk mengusulkan pasangan calon dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut hanyalah Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang memperoleh 15 % (Lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD;

Bahwa antara Pasal 59 ayat 1 dan Pasal 59 ayat 2 diperhadapkan dengan Penjelasan Pasal 59 ayat 1 terdapat *Contradictio in Terminis*, sehingga dengan demikian menjadikan Penjelasan Pasal 59 ayat 1 cacat hukum. Seharusnya Pasal 59 ayat 1 sudah tidak memerlukan penjelasan, karena sudah sangat jelas;

4. Bahwa apa yang ingin dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 59 ayat 1 bukan hanya sekedar penjelasan tetapi adalah merupakan suatu regulasi baru yang seharusnya diletakkan dalam batang tubuh dan bukan dalam penjelasan;
5. Bahwa UUD 1945 Pasal 18 ayat 4 mengamanatkan bahwa; Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis;

Hakekat dari pasal tersebut “dipilih secara demokratis” bukan hanya pada pelaksanaan pemungutan suara dan perhitungan suara yang harus demokratis, tetapi juga harus ada jaminan pada saat penjurian dan penetapan calon. Masyarakat perlu mendapatkan akses yang luas untuk berpartisipasi dalam mengusung pasangan calon atau untuk di calonkan. Oleh sebab itu pembatasan sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut sungguh-sungguh tidak mencerminkan azas demokrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat 4 UUD 1945;

6. Bahwa Para Pemohon adalah sebahagian dari Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 di Provinsi Sulawesi Utara, baik yang memiliki anggota (kursi) DPRD namun tidak mencapai jumlah 15 % (Lima belas persen) kursi di DPRD, maupun Partai Politik yang tidak memiliki kursi di DPRD, jika di jumlahkan akumulasi perolehan suara sah pada Pemilu DPRD Provinsi Sulawesi Utara ternyata Partai - partai politik tersebut, telah berhasil mengumpulkan 34,3 % suara sah. Suara rakyat yang telah disalurkan lewat partai-partai politik tersebut seyogianya dihargai oleh UU Pemda dengan memberikan kesempatan kepada Partai-Partai Politik tersebut, untuk dapat mengusulkan pasangan calon;
7. Memperhatikan syarat yang ditetapkan oleh Pasal 59 ayat 2 Undang- undang Negara RI No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, bahwa yang boleh mendaftarkan pasangan calon adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki 15 % kursi di DPRD atau 15 % akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilu 2004, maka itu berarti; secara matematis paling banyak hanya ada 6 (enam) pasangan calon yang dapat mendaftarkan diri ($100 \% : 15 \% = 6$ pasangan calon). Jumlah 6 (enam) calon dalam suatu PILKADA yang demokratis , adalah jumlah yang dianggap relative sedikit, namun sudah dapat memberikan kesempatan yang cukup luas kepada masyarakat pemilih dalam menentukan pilihannya;
8. Bahwa dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda tersebut, angka enam pasangan calon yang akan turut dalam PILKADA sudah pasti tidak akan dicapai, karena setiap daerah pemilihan sudah pasti akan ada kursi yang diperoleh dari sisa suara. Dengan demikian karena ada kursi yang diperoleh partai politik dengan tidak memenuhi bilangan pembagi maka sudah dapat dipastikan angka 15 % kursi di DPRD akan lebih kecil bila dikonversi dengan 15 % suara;
Sebagai contoh di Sulawesi Utara, dalam PILKADA yang akan datang hanya ada 3 (tiga) partai politik yang memenuhi persyaratan 15 % kursi DPRD, sedangkan ada 6 (enam) partai politik yang jumlah kursinya 11 (sebelas) dan itu berarti dengan gabungan partai politik yang memperoleh 15 % kursi di DPRD dapat lagi mengusulkan satu pasangan calon, karena angka 15 % kursi sama dengan 7 (tujuh) kursi DPRD. Jadi masih ada 4 (empat) partai politik yang masing-masing memiliki satu kursi sudah tidak dapat lagi mengusulkan pasangan calon karena tidak memenuhi persyaratan 15 % perolehan kursi di DPRD;
Dari uraian ini jelaslah bahwa apabila mengacu pada Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut, maka dalam PILKADA yang akan datang hanya akan ada 4 (empat) pasangan calon, namun apabila Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut tidak ada maka akan terbuka kesempatan tambahan satu pasangan calon dari gabungan partai politik yang memperoleh 15 % akumulasi suara sah dalam pemilu DPRD, sehingga dalam PILKADA Sulawesi Utara yang datang akan ada 5 (lima) pasangan calon yang akan ikut serta dalam PILKADA tersebut;
9. Bahwa UUD 1945 Pasal 28 I ayat 2, 4 dan 5 yang bunyi sebagai berikut:
 - (2) Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu;
 - (4) Perlindungan, Pemajuan, Penegakan, dan Pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama Pemerintah;
 - (5) Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan;

Bahwa penjabaran pasal 28 I UUD 1945 tersebut telah diuraikan dan dijabarkan dalam Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang hak asasi manusia;

Bahwa setelah membaca Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda dimana penjelasan pasal tersebut hanya mengakomodir Partai-partai yang memperoleh kursi di DPRD dan mendiskualifikasi Partai-partai yang tidak memiliki kursi di DPRD padahal jika dilihat dari akumulasi suara sah yang diperoleh Partai-partai yang tidak memiliki kursi, maupun yang memiliki kursi tetapi tidak mencapai 15 % kursi di DPRD, ternyata cukup besar (34,3 %) di Provinsi Sulawesi Utara;

Dengan demikian Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut sangatlah diskriminatif dan bertentangan dengan Pasal 28I UUD 1945;

10. Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda mengesankan adanya arogansi Partai Politik Besar yang menjadi pemenang Pemilu tahun 2004 yang tidak memberikan peluang untuk terjadinya perubahan kepemimpinan sosial politik secara Demokratis dan tidak legawa memberikan alternatif adanya pasangan calon yang lebih bervariasi dari berbagai sumber, atau seharusnya melalui Undang-undang ini partai-partai Politik yang besar memberikan peluang kepada calon-calon Parpol lainnya, termasuk calon Independen. Dalam era reformasi sekarang ini, masyarakat seharusnya diberikan kesempatan untuk memilih pemimpin yang terbaik diantara yang baik, bukan hanya memilih yang itu-itu saja, dan bersifat status quo;
Dengan demikian Penjelasan Pasal 59 ayat 1 tersebut, tidak mendorong terjadinya perubahan kepemimpinan sosial politik yang dinamis di daerah tetapi justru membela dan melindungi kepemimpinan sosial politik yang tidak menghendaki perubahan;
11. Pasal 28 D ayat 1 UUD 1945 memberikan kesempatan kepada setiap orang untuk mendapatkan pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum;
Pasal 8 ayat a Undang-undang Negara RI Nomor 31 tahun 2002 tentang Partai Politik menyatakan Partai Politik berhak memperoleh perlakuan yang sama, sederajat, dan adil dari Negara;
Bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda jelas-jelas tidak memberikan perlakuan yang sama serta sederajat terhadap sesama Partai Politik, karena dibedakan antara Partai Politik yang memiliki kursi di DPRD dan yang tidak memiliki kursi di DPRD, hal ini telah mencederai keadilan yang didambakan oleh masyarakat, termasuk kami Para Pemohon;
Seharusnya pasal 28 D Ayat 1 UUD 1945 harus dapat diwujudkan dalam bentuk konkrit, dalam kehidupan berpolitik di negara Republik Indonesia;
12. Pasal 28 D ayat 3 UUD 1945, menyatakan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam Pemerintahan. Pasal dan ayat ini telah dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Negara RI Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 43 ayat 1, 2 dan 3 yang berbunyi sebagai berikut:
 - (1) Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan peraturan per undang-undangan;
 - (2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam Pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya, dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan;
 - (3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan;
Bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda jelas-jelas telah menghambat hak konstitusional Para Pemohon baik secara pribadi warga negara Indonesia maupun sebagai badan hukum partai politik untuk mencalonkan dan dicalonkan dalam pemilihan umum kepala daerah.
13. Undang-undang Negara RI Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 ayat 1, persyaratan untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh Partai politik atau gabungan Partai politik, dan pada Pasal 5 ayat 4, dinyatakan bahwa Partai politik atau gabungan Partai politik yang dapat mengajukan pasangan calon harus memperoleh sekurang-kurangnya 15

% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20 % dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR, sedangkan dalam aturan peralihan Pasal 101, persyaratan tersebut dalam Pasal 5 ayat 4 diturunkan menjadi 3 % perolehan kursi DPR dan 5 % dari perolehan suara sah secara Nasional hasil Pemilu DPR tahun 2004;

Dalam undang-undang tentang Pilpres tidak ada aturan yang mensyaratkan bahwa hanya Partai Politik atau gabungan Partai politik yang memperoleh kursi di DPR yang boleh mengajukan pasangan calon, seharusnya aturan yang sama harus pula diterapkan pada Pemilihan Kepala Daerah yakni dengan tidak membedakan antara Partai politik yang memperoleh kursi di DPRD ataupun Partai politik yang tidak memperoleh kursi di DPRD;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, secara nyata-nyata keberadaan Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemda bertentangan dengan UUD 1945 Negara, atau setidaknya tidaknya telah bertentangan dengan Pasal 18 ayat 4, pasal 27 ayat 1, pasal 28 D dan pasal 28 I UUD 1945, sehingga, dengan demikian Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemerintah Daerah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, olehnya seraya memohon dengan hormat kepada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berkenan menerima permohonan Para Pemohon untuk keseluruhan dan menjatuhkan putusan sebagai berikut:

PRIMAIR:

1. Menyatakan bahwa Para Pemohon adalah Para Pemohon yang beritikad baik dan memiliki legal standing;
2. Menyatakan menerima serta mengabulkan permohonan Para Pemohon untuk keseluruhan;
3. Menyatakan bahwa penjelasan pasal 59 ayat 1 UU Pemda, bertentangan dengan UUD 1945;
4. Menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat 1 UU Pemerintahan Daerah, batal demi hukum dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Menimbang, bahwa pada pemeriksaan pendahuluan dan sidang-sidang selanjutnya Para Pemohon diwakili oleh Kuasanya berdasarkan surat kuasa khusus bertanggal 20 Januari 2005 dan menyatakan bahwa mereka tetap pada permohonannya;

Menimbang, bahwa untuk menguatkan dalil-dalil dalam permohonannya Para Pemohon telah melampirkan bukti-bukti yang berupa:

1. P.1. : Rekapitulasi perolehan suara Partai politik Peserta Pemilu 2004 di Sulawesi Utara;
2. P.2. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 1;
3. P.3. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 2;
4. P.4. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 3;
5. P.5. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 4;
6. P.6. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 5;
7. P.7. : Rekapitulasi hasil perhitungan suara anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Sulawesi Utara daerah Pemilihan Sulut 6;

Menimbang, bahwa disamping mengajukan bukti-bukti sebagaimana tersebut di atas, di persidangan Para Pemohon juga telah mengajukan ahli yang pada pokoknya memberikan keterangan sebagai berikut:

1. Prof. Dr. RYAAS RASYID;

- Bahwa ahli mempunyai keahlian di bidang ilmu politik dan pemerintahan;

- Bahwa menurut ahli Penjelasan Pasal 59 ayat 1 itu tidak perlu karena pada ayat (2) sudah ada penjelasan. Yang seharusnya dijelaskan oleh pembuat undang-undang sebenarnya adalah ayat (2), karena di situ ada dua kategori mengenai partai dan gabungan partai yang akan mengajukan calon namun hal ini malah tidak dijelaskan;
- Bahwa menurut ahli kata "atau" pada Pasal 59 ayat (2) adalah dua kategori yang berbeda. Arti "atau" disini adalah 15% kursi DPRD atau 15% akumulasi suara. Maksudnya adalah untuk memungkinkan partai politik yang tidak cukup 15% kursinya di DPRD juga bisa mengajukan calon;
- Bahwa seandainya pembuat undang-undang ini menjelaskan pada ayat (2) itu, misalnya salah satu partai punya wakil di DPRD, itu cukup bagus. Minimal satu partai punya wakil di DPRD, tapi seluruh perolehan suara dari gabungan partai-partai yang tidak ada di DPRD itu 15%. Karena dalam kenyataan sebenarnya 15 % kursi di DPRD itu lebih kecil daripada 15% suara;
- Bahwa hanya sedikit sekali yang dapat mencapai BPP. Artinya sebagian besar anggota DPRD itu masuk, sebenarnya kurang suaranya. Tapi karena alokasi kursi yang sudah diatur sedemikian rupa, sehingga partai-partai itu dengan sedikit suara bisa mendapat kursi di DPRD. Artinya kalau hanya partai politik yang punya anggota DPRD mencalonkan diri, bisa mencalonkan dengan persyaratan 15% suara. Itu lebih berat daripada 15% di DPRD. Itu sudah membatalkan, sebenarnya tidak membuat yang baru, karena 15% suara itu bisa lebih dari 15% anggota DPRD;
- Bahwa hal ini yang gagal dijelaskan oleh pembuat undang-undang. Dia mesti menjelaskan ayat (2) ini dikatakan cukup jelas. Padahal justru ayat (1) yang cukup jelas sebenarnya, karena sudah ada di ayat (2);
- Bahwa hal ini memang harus ditinjau betul, karena tidak ada penjelasan mengenai 15% akumulasi perolehan suara itu;
- Bahwa secara teori demokrasi, sebenarnya ada ayat (2) ini, menggambarkan jiwa besar dan komitmen demokrasi dari pembuat undang-undang karena menghargai suara-suara yang sah itu walaupun tidak sempat masuk ke DPRD. Sebenarnya spiritnya di situ, namun menjadi membingungkan karena ada penjelasan ayat (1), yang kemudian mengikat juga seluruh ayat-ayat lain dalam pasal ini;
- Bahwa hal ini memang harus dikoreksi, 15% dari akumulasi perolehan suara itu harus dibaca sebagai 15% yang tidak seluruhnya harus ada di DPRD. Kalau mau diperlunak dibikin saja bahwa salah satu di antara partai yang tidak tergabung itu memiliki kursi di DPRD;
- Bahwa kata "atau" pada Pasal 59 ayat (2) inilah yang kemudian melunakkan kembali undang-undang ini, yang pada prinsipnya sudah menutup peluang bagi calon independen;
- Bahwa dengan adanya 15% atau akumulasi suara itu memungkinkan calon independen untuk masuk karena ego dari partai-partai ini tidak sekuat ego dari partai yang ada di DPRD, apalagi kalau punya fraksi di DPRD. Jadi mereka lebih terbuka untuk mengakomodasi calon-calon independen. Jika dimungkinkan, 15% itu berdasarkan tafsiran umum yaitu 15% akumulasi perolehan suara karena partai-partai politik itu tetap diakui keabsahannya. Dia diakui eksistensinya sebagai partai politik menurut undang-undang baik Undang-undang Partai Politik maupun Undang-undang Pemilu namun mereka tidak berhak ikut Pemilu berikutnya karena tidak mencapai threshold;
- Bahwa pernyataan DPR sudah merupakan representasi dari dukungan rakyat secara formal benar, tetapi bukan satu-satunya acuan untuk meng-claim representasi. Karena kalau ditafsirkan demikian berarti banyak rakyat yang tidak punya wakil. Mereka yang memilih partai atau calon lalu tidak masuk berarti mereka tidak punya wakil, padahal sebenarnya secara formal tetap dia diwakili oleh mereka yang duduk di dalam. Hanya secara real politik, memang mestinya mereka, warga negara aktif yang memberi dukungan pada satu partai politik, tidak hilang haknya setelah Pemilu legislatif;

- Bahwa sebenarnya rumusan “atau” pada Pasal 59 ayat (2) menggambarkan jiwa besar penyusun undang-undang dan jiwa demokratis namun terganggu oleh penjelasan ayat (1) yang tidak diperlukan sama sekali;
- Bahwa dengan adanya kata “atau”, artinya mengakui keberadaan warga negara aktif yang tidak cukup wakilnya di DPRD;
- Bahwa apabila ditinjau dari Pasal 18 ayat (4) juncto Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 cq Pasal 59 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tidak sepenuhnya demokratis karena dia membatasi apa yang dimaksud oleh ayat (2) sendiri;
- Bahwa yang ahli maksud demokratis adalah adanya ketentuan “atau” pada ayat (2) itu yang memungkinkan partai politik yang tidak cukup 15% kursi dari DPRD, tetapi 15% suaranya ikut mencalonkan kepala daerah;
- Bahwa maksud dari “atau” itu adalah sesuatu yang dispensasi, karena kalau “atau” itu diartikan memiliki anggota dari DPRD, itu malah mempersulit;
- Bahwa jika ada partai politik yang memperoleh 15% suara dan 15% suara itu terwakili dalam DPRD, maka pasti kursinya lebih dari 15% dari DPRD;

2. Dr. H. ALFITRA SALAMM, APU;

- Bahwa ahli mempunyai keahlian dibidang ilmu politik;
- Bahwa seharusnya penjelasan ayat (1) itu menjelaskan ayat (1) dari Pasal 59 namun ahli melihat Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut justru bertentangan dengan semangat Pasal 59;
- Bahkan kalau melihat peraturan Pemilihan Presiden juga berhak 5% dari perolehan suara bukan di DPR saja. Dalam Pasal ketentuan peralihan, Pasal 101, khusus untuk Pemilu 2004 partai politik, atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara”. Jadi even pemilihan Presiden pun masih memberi kesempatan orang yang tidak duduk di DPR;
- Bahwa menurut ahli semangat Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 justru defisit demokrasi kita berkurang dan diskriminasi;
- Bahwa menurut ahli seharusnya semua partai politik berhak mencalonkan, apalagi Pasal 8 ayat (2) Undang-undang Partai Politik Nomor 31 Tahun 2002 menyatakan “Partai politik berhak memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari Negara”;
- Bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) itu, bertentangan dengan Undang-undang Partai juga. Jadi sudah tidak demokratis, diskriminatif, dan bertentangan dengan Undang-undang Partai Politik;
- Bahwa penjelasan itu bukan menjelaskan tetapi mengaburkan pasal itu;

3. JOGJO ENDI RUKMO, MA;

- Bahwa ahli mempunyai keahlian dibidang ilmu pemerintahan;
- Bahwa apa yang tersurat dalam ayat (1), itu akan berkaitan dengan apa yang tersurat dalam ayat (2), dan ayat selanjutnya. Tetapi dalam penjelasannya, secara logika ternyata penjelasan ayat (1) itu sangat bertentangan dengan ayat (2);
- Bahwa penjelasan ayat (1) Pasal 59 itu, seharusnya tidak ada dan harus dihapuskan dari undang-undang ini;

Menimbang, bahwa disamping telah mendengarkan keterangan Para Pemohon, telah didengar pula keterangan baik lisan maupun tertulis dari pihak Pemerintah dan DPR-RI yang memberikan keterangan sebagai berikut:

Keterangan Pemerintah:

I. UMUM

Perubahan Undang UUD 1945 khususnya dalam Pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan tidak lagi dilaksanakan Sepenuhnya oleh

Majelis Permusyawaratan Rakyat, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Ketentuan ini menimbulkan konsekuensi terhadap perubahan beberapa peraturan perundang-undangan dibidang politik dan pemerintahan, yaitu dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta UU Pemda;

Wujud nyata kedaulatan rakyat diantaranya adalah dalam Pemilihan Umum baik untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat yang dilaksanakan menurut undang-undang. Hal ini merupakan perwujudan negara yang berdasarkan hukum dan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena itu, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan secara langsung oleh rakyat;

Secara yuridis dasar pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung dapat ditemukan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Dalam Pasal 62 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat. UU Pemda menetapkan bahwa yang berhak mengajukan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD;

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bangsa Indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis, transparan dan bertanggung jawab. Oleh Karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang berkualitas dan memenuhi derajat kompetisi yang sehat, maka persyaratan dan tata cara pemilihan Kepala Daerah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;

II. KEDUDUKAN HUKUM(LEGAL STANDING) PEMOHON

Sesuai dengan ketentuan Pasal 51 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan bahwa pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

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

Dalam Surat Permohonan yang diajukan oleh Pemohon tanggal 26 Januari 2005 yang diregistrasi di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005 yang telah diperbaiki tanggal 14 Pebruari 2005, menyebutkan bahwa Pemohon adalah dalam kapasitasnya sebagai Warga Negara Indonesia maupun sebagai Ketua Partai Politik. Adapun permohonan yang dimohonkan oleh Pemohon untuk dilakukan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi adalah bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang demokratis, jujur, dan adil, serta diskriminatif;

Apabila Pemohon mengatasnamakan sebagai perorangan warga negara Indonesia, Pemerintah berpendapat tidak tepat karena hak perorangan selaku pemilih dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah telah diakomodir dalam UU Pemda, sehingga tidak ada hak perorangan yang dirugikan. Selanjutnya, jika Pemohon mengatasnamakan Ketua Partai Politik, Pemerintah berpendapat bahwa Pemohon diragukan kedudukan hukumnya karena Pemerintah tidak melihat adanya bukti mandat dari masing-masing partai politik

kepada Pemohon selaku Ketua Partai Politik di Provinsi Sulawesi Utara untuk mengajukan pengujian material kepada Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, Pemerintah beranggapan bahwa kedudukan hukum (legal standing) Pemohon dalam permohonan pengujian material ini tidak jelas;

Berdasarkan uraian tersebut, pemerintah memohon agar Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Namun demikian apabila Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain, berikut ini disampaikan argumentasi pemerintah tentang materi pengujian UU Pemda;

III. ARGUMENTASI PEMERINTAH ATAS PENGUJIAN PENJELASAN PASAL 59 AYAT (1) UU PEMDA

Sehubungan dengan anggapan Pemohon yang menyatakan bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 28I UUD 1945, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Pasal 59 ayat (1) UU Pemda menyatakan bahwa "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik": Sedangkan ayat (2) menyatakan bahwa "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 Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) dinyatakan bahwa "Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD;
- b. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut di atas yang membatasi kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah telah sejalan dengan kedudukan DPRD. Wakil rakyat yang duduk di DPRD adalah mereka yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat melalui proses pemilihan umum yang demokratis di suatu wilayah politik tertentu dan berdasarkan persyaratan yang telah ditentukan oleh undang-undang mereka berhasil memperoleh kursi di lembaga perwakilan (dalam hal ini lembaga DPRD). Hal ini menunjukkan signifikansi dukungan rakyat pada partai politik dimaksud. Berdasarkan pemikiran tersebut, maka hanya merekalah (wakil rakyat dan juga merupakan kepanjangan tangan partai politik) yang secara politik sah dapat mewakili rakyat untuk melakukan proses rekrutmen kepemimpinan. Namun demikian, mengingat DPRD berdasarkan ketentuan Pasal 62 Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak lagi diberikan tugas dan wewenang untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat, sangat beralasan hak pengusulan pasangan calon diberikan kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Disamping itu, pembatasan pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) merupakan konsensus (kesepakatan) politik oleh partai-partai politik pada saat penyusunan undang-undang dimaksud;
- c. Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) UU Pemda mewajibkan kepada partai politik atau gabungan partai politik (yang memiliki kursi di DPRD) membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan. Selanjutnya, dalam ketentuan ayat (4) juga diatur bahwa "Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat". Ketentuan ini dimaksudkan untuk mengakomodir tuntutan dan aspirasi masyarakat dalam menentukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang terbaik di masing-masing daerah;

- d. Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multipartai sederhana. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik telah memberi arah "sistem multipartai sederhana"; yang bertujuan agar terwujud kehidupan kepartaian yang sehat dan dewasa, dan melalui proses pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga-lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Perwujudan sistem multipartai sederhana dilakukan dengan menetapkan persyaratan kualitatif ataupun kuantitatif, baik dalam pembentukan partai maupun dalam penggabungan partai-partai yang ada. Partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta Pemilihan Umum mempunyai kesempatan yang sama dalam memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas, mengisi lembaga-lembaga negara dan untuk membentuk pemerintahan. Dengan persyaratan pembentukan partai politik, diharapkan dapat melahirkan partai politik yang memiliki struktur organisasi yang cukup tersebar, kohesif, memperoleh dukungan nyata di tengah-tengah masyarakat dan berfungsi secara efektif. Dengan demikian partai politik akan mampu menjadi pilar utama dalam meningkatkan kesadaran dan partisipasi politik masyarakat, merekatkan berbagai kelompok dan golongan dalam masyarakat, mendukung integrasi nasional dan persatuan nasional, mewujudkan keadilan, menegakkan hukum, menghormati hak asasi manusia, serta menjamin terciptanya stabilitas keamanan;
- e. Partai Politik sebagai sarana untuk memperjuangkan kehendak masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme yang demokratis. Oleh karena itu sistem multipartai sederhana dibangun melalui adanya persyaratan pendirian Partai Politik sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan persyaratan Partai Politik yang berhak mengikuti Pemilu berikutnya harus memenuhi persyaratan perolehan kursi tertentu baik untuk DPR dan DPRD sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dengan demikian wajar dan selayaknya Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang mempunyai kursi di DPRD sebagai indikasi dukungan rakyat secara signifikan yang berhak mengajukan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;
- f. Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD telah dilaksanakan pada tahun 2004, dan telah diikuti oleh partai-partai politik yang menurut ketentuan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik berhak untuk mengikuti Pemilihan Umum. Namun demikian, tidak semua partai politik mendapatkan kursi di lembaga perwakilan tersebut. Sesuai dengan sistem politik yang telah kita bangun dan berdasarkan mekanisme politik dalam sistem demokrasi, maka apabila ada aspirasi masyarakat (termasuk anggota partai politik yang tidak mendapatkan kursi di DPRD) untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, silahkan diusulkan melalui proses politik yang benar yaitu melalui partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD;

Pasal 28I UUD 1945 menyatakan:

Ayat (2): "Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu".

Ayat (4) "Perlindungan, Pemajuan, Penegakan, dan Pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara terutama Pemerintah";

Ayat (5): "Untuk menegakan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan";

Penerapan Pasal tersebut perlu secara proporsional dan seksama dicermati dalam aplikasi berbagai peraturan perundang-undangan. Adanya ketentuan persyaratan dalam berbagai pengaturan adalah dimaksudkan untuk mendapatkan suatu kualifikasi dan kriteria tertentu yang justru mempertegas dukungan yang signifikan dari rakyat dan sama sekali bukan bentuk diskriminasi;

Pasal 59 ayat (1) menyatakan bahwa "Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik";

Penjelasan Pasal 59 ayat (1) menyatakan bahwa "Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD". Penjelasan Pasal 59 ayat (1) adalah penegasan kriteria, sebagai suatu persyaratan bagi partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah. Selanjutnya dalam Pasal 59 ayat (2) tercantum persyaratan/ketentuan sebagai berikut "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";

- h. Pasal 28D UUD 1945 menyatakan:

Ayat (1) : "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum";

Ayat (3) : "Setiap warga Negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Sedangkan Pasal 28J UUD 1945 menyatakan: Ayat (1) "Setiap orang wajib menghormati hak asasi manusia orang lain dalam tertib kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara";

Ayat (2) : "Dalam menjalankan hak dan kewajibannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis";

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka setiap warga negara Indonesia juga diwajibkan untuk tunduk kepada pembatasan haknya sepanjang diatur dengan undang-undang. Berkaitan dengan pembatasan pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang hanya dapat dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda, maka Pemerintah berpendapat bahwa Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 telah sesuai dengan kaidah-kaidah hukum dan pembatasan tersebut tidak merupakan pengaturan yang diskriminatif;

- i. Sesuai dengan pertimbangan tersebut di atas, maka Pemerintah tidak sependapat dengan argumentasi Pemohon;

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dan argumentasi tersebut di atas, maka Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa dan memutus permohonan pengujian atas UU Pemda terhadap UUD 1945 dapat memberikan putusan sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (legal standing);
2. Menyatakan permohonan Pemohon ditolak seluruhnya atau setidaknya permohonan Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima;
3. Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
4. Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda, tidak bertentangan dengan UUD 1945;
5. Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda, tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat dan tetap berlaku di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia;

Keterangan DPR-RI:

MENGENAI POKOK MATERI PERMOHONAN;

Di dalam permohonannya, Pemohon menyatakan bahwa:

Penjelasan ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya ketentuan Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D, dan Pasal 28I;

Terhadap permohonan tersebut dapat disampaikan keterangan sebagai berikut:

A. Pemilihan kepala daerah secara demokratis telah diamanatkan dalam ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mensyaratkan agar gubernur, bupati dan walikota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota dipilih secara demokratis. Menindaklanjuti ketentuan ini maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 yang mengatur tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD sudah tidak lagi memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih kepala daerah, demikian juga dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sudah tidak memberikan kewenangan kepada DPRD untuk memilih Kepala Daerah;

B. Pemilihan kepala daerah secara demokratis, dimaknai dipilih secara langsung oleh rakyat sebagaimana juga dilakukan terhadap pemilihan presiden yang merupakan salah satu perwujudan peningkatan kualitas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan walaupun dengan tetap memberikan pengakuan adanya kekhususan dan keistimewaan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung diharapkan untuk menghindarkan daerah dari ajang praktek money politic, karena berdasarkan pengalaman selama berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disinyalir banyak anggota DPRD yang menjadikan pemilihan kepala daerah sebagai ajang untuk mencari keuntungan;

C. Berkaitan dengan rumusan penjelasan ketentuan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijelaskan bahwa: Proses pemilihan kepala daerah harus menjunjung tinggi asas-asas langsung, umum, bebas, jujur, dan adil yang harus sudah dimulai sejak dari proses pengusulan calon. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah menentukan bahwa pengusulan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan lewat satu "pintu", yaitu oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan memperoleh sekurang-kurangnya 15 persen jumlah kursi DPRD atau 15 persen akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum DPRD di daerah yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 59 ayat (2); Partai Politik merupakan salah satu sarana untuk memperjuangkan kehendak masyarakat dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional. Dengan demikian wajar dan selayaknya jika Partai Politik atau gabungan Partai Politik yang mempunyai kursi di DPRD sebagai indikasi dukungan rakyat secara signifikan yang berhak mengajukan pasangan calon dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah;

Mekanisme pengusulan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik diambil berdasarkan pertimbangan bahwa mekanisme demokrasi yang dibangun di Indonesia adalah mekanisme demokrasi partai bukan perseorangan;

Pertimbangan lain dengan persyaratan yang cukup ketat seperti ini, diharapkan agar pasangan yang ditetapkan tidak terlalu banyak sehingga memungkinkan pemilihan kepala daerah dapat dilakukan satu putaran dengan sistem mayoritas sederhana (simple majority). Sedangkan untuk mengakomodasi aspirasi yang berkembang di masyarakat dan untuk mencegah perilaku diskriminatif partai terhadap calon perseorangan, dimasukkanlah suatu klausul yang menuntut partai politik untuk melakukan proses perekrutan secara transparan;

Dalam ketentuan Pasal 59 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan tegas mewajibkan partai politik atau gabungan partai politik untuk membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat untuk diproses sebagai bakal calon melalui mekanisme yang demokratis dan transparan;

Terkait dengan kewajiban partai politik atau gabungan partai politik untuk melakukan proses perekrutan secara demokratis dan transparan telah diatur secara eksplisit bahwa yang dimaksud adalah mekanisme yang berlaku dalam partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan, dimana setiap proses penyelenggaraan serta keputusannya pun harus dapat diakses oleh public;

Ketentuan Pasal 59 ayat (4) juga menegaskan bahwa dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik diharuskan untuk memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat, sehingga disini partai politik tidak dapat berbuat semena-mena terhadap calon perseorangan karena sudah dikunci oleh undang-undang;

- D. Bahwa pengaturan mengenai mekanisme pemilihan dan pengusulan pasangan calon Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 59 UU No.32 tahun 2004 dapatlah dibenarkan mengingat pengaturan ini tetap tidak mengesampingkan kesamaan hak setiap orang dihadapan hukum dan pemerintahan sebagai mana tercermin dalam ketentuan Pasal 59 tersebut. Adapun kebebasan yang terkait dengan Hak Asasi Manusia yang secara umum diatur dalam Pasal 28D dan 28I Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidaklah berarti kebebasan yang sebebas-bebasnya, tetapi perlu pengaturan agar dapat berjalan secara tertib dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengaturan dan pembatasan masih dapat dibenarkan dan sah sepanjang dibuat oleh lembaga yang berwenang dan sesuai dengan prosedur yang berlaku secara formal. Penjelasan Pasal 59 ayat 1 yang membatasi pengertian partai politik dan gabungan partai politik ditujukan guna memenuhi pertimbangan ketertiban umum dalam pemenuhan masyarakat demokratis. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 28J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Dalam melaksanakan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis";
- E. Berdasarkan keterangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa:
1. Semangat perumusan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk membangun mekanisme demokrasi di Indonesia, dimana mekanisme demokrasi yang dibangun adalah mekanisme demokrasi partai bukan mekanisme demokrasi perorangan;
 2. Dalam menjalankan mekanisme demokrasi partai tetap harus memperhatikan atau mengakomodir aspirasi yang berkembang di masyarakat dan harus tetap menghindari perilaku yang diskriminatif dengan jalan setiap perekrutan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus melalui mekanisme yang demokratis dan transparan;
 3. Berdasarkan hal tersebut, maka materi muatan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menimbang, bahwa untuk menyingkat uraian putusan ini maka segala sesuatu yang tercantum dalam berita acara persidangan dianggap termasuk dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon a quo adalah sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok perkara maka terlebih dahulu Mahkamah akan mempertimbangkan hal-hal berikut ini:

1. Apakah Mahkamah berwenang memeriksa, mengadili dan memutus permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda terhadap UUD 1945;

2. Apakah para Pemohon a quo mempunyai kedudukan hukum (legal standing) untuk mengajukan permohonan pengujian Penjelasan Pasal 59 ayat (1) terhadap UUD 1945;

Menimbang bahwa terhadap kedua hal tersebut Mahkamah berpendapat sebagai berikut:

1. **Kewenangan Mahkamah**

Menimbang bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 juncto Pasal 10 ayat (1) huruf a UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK), maka salah satu kewenangan Mahkamah adalah melakukan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945. In casu dalam permohonan a quo, meskipun yang dimohonkan untuk diuji adalah Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, akan tetapi karena penjelasan adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dan merupakan satu kesatuan dengan undang-undang yang bersangkutan, maka permohonan a quo adalah menyangkut pengujian UU Pemda terhadap UUD 1945;

Lagi pula terlepas dari perbedaan pendapat di kalangan Hakim tentang Pasal 50 UU MK yang menentukan bahwa undang-undang yang dapat dimohonkan pengujian adalah undang-undang yang diundangkan setelah perubahan pertama UUD 1945 yaitu tanggal 19 Oktober 1999, UU Pemda yang dimohonkan pengujian diundangkan tanggal 15 Oktober 2004 dengan Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437;

Menimbang bahwa berdasarkan uraian hal-hal yang telah disebut di atas, Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan a quo.

2. **Kedudukan Hukum (legal standing) Para Pemohon**

Menimbang bahwa Pasal 51 ayat (1) UU MK menentukan pihak yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah perorangan warganegara Indonesia (termasuk kelompok orang yang memiliki kepentingan yang sama), atau kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, atau badan hukum publik atau privat, atau lembaga negara, yang melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan.

Menimbang bahwa Para Pemohon mengajukan permohonan dalam kualifikasi sebagai kumpulan perorangan maupun sebagai Para Ketua Dewan Pimpinan Wilayah dari 12 partai politik di Sulawesi Utara yang tidak memperoleh kursi dalam pemilihan umum yang lalu, akan tetapi memperoleh dukungan suara secara keseluruhan sebanyak 34,3 % suara, dan sebagai gabungan partai politik akan mengajukan pasangan calon dalam pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur di daerah Provinsi Sulawesi Utara yang akan datang. Baik sebagai perorangan atau kumpulan perorangan maupun sebagai badan hukum privat yang melanggar dirinya dirugikan oleh Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda, yang menghambat Para Pemohon mengajukan pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur karena syarat yang disebut dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) UU a quo bahwa partai yang mengajukan pengusulan harus memperoleh 15 % dari jumlah kursi di DPRD atau 15 % dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu anggota DPRD lalu di wilayah yang bersangkutan. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut yang menegaskan syarat dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) telah merugikan hak konstitusional para pemohon untuk turut serta dalam kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagai hak konstitusional untuk memilih dan dipilih;

Menimbang dengan alasan-alasan yang diuraikan di atas, baik dalam kapasitas sebagai perorangan WNI atau kelompok perorangan yang mempunyai kepentingan yang sama, para Pemohon dipandang memiliki kedudukan hukum (legal standing), sedangkan dalam kapasitas sebagai badan hukum atau partai politik oleh karena tidak ternyata memiliki surat kuasa atau persetujuan dari tiap-tiap pengurus pusat partai politik yang bersangkutan sebagaimana mestinya, sehingga dalam kapasitasnya sebagai badan hukum kedudukan hukumnya (legal standing-nya) tidak dipertimbangkan;

Pokok Perkara.

Menimbang bahwa Para Pemohon a quo mendalilkan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda yang berbunyi "Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah

partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD” telah menegaskan atau menghilangkan substansi norma (batang tubuh) Pasal 59 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemda. Pada hal menurut Para Pemohon, Pasal 59 ayat (1) yang berbunyi “Peserta pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai atau gabungan partai politik” dan ayat (2) yang 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 daerah yang bersangkutan”, sudah jelas substansinya. Keberadaan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda telah menghambat hak konstitusional Para Pemohon untuk mencalonkan atau dicalonkan dalam pemilihan kepala daerah, sehingga menurut para pemohon hal itu bertentangan dengan Pasal 18 ayat (4), pasal 27 ayat (1), pasal 28D ayat (1) dan (3), Pasal 28I ayat (2), (4) dan (5) UUD 1945, serta bertentangan juga dengan Pasal 43 ayat (1), (2) dan (3) UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan oleh karenanya Para Pemohon meminta agar Penjelasan Pasal 59 ayat (1) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Menimbang bahwa Pemerintah telah memberikan keterangan, baik lisan maupun tertulis, yang telah diuraikan secara lengkap dalam duduk perkara, yang pada pokoknya menyatakan sebagai berikut:

1. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda yang membatasi kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah telah sejalan dengan kedudukan DPRD. Wakil rakyat yang duduk di DPRD adalah mereka yang mendapatkan kepercayaan dari rakyat melalui proses pemilihan umum yang demokratis di satu wilayah politik tertentu, dan mereka berhasil memperoleh kursi di lembaga perwakilan (DPRD). Hal ini menunjukkan signifikansi dukungan rakyat pada partai politik dimaksud;
2. Untuk mewujudkan tujuan kemasyarakatan dan kenegaraan yang berwawasan kebangsaan, diperlukan sistem kepartaian yang sehat dan dewasa, yaitu sistem multi partai sederhana. Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik telah memberi arah “sistem multipartai sederhana” yang bertujuan agar terwujud kehidupan kepartaian yang sehat dan dewasa, dan melalui proses pemilihan umum akan dapat menciptakan lembaga perwakilan rakyat yang lebih berkualitas. Partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan umum mempunyai kesempatan yang sama dalam memperjuangkan kepentingan rakyat secara luas;
3. Partai politik sebagai 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. Oleh karena itu sistem multipartai sederhana sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan persyaratan partai politik yang berhak mengikuti pemilu berikutnya, harus memenuhi perolehan kursi tertentu baik untuk DPR maupun DPRD, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2003;
4. Pasal 59 ayat (1) UU Pemda dan Penjelasannya adalah satu bagian yang tidak terpisahkan, dan penjelasan tersebut membatasi kepada partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah. Mereka yang berhasil memperoleh dukungan kursi di lembaga perwakilan dalam hal ini DPRD, menunjukkan signifikansi dukungan rakyat pada partai politik yang bersangkutan, dan berdasarkan pemilihan tersebut maka merekalah wakil rakyat dan merupakan kepanjangan tangan dari partai politik, yang secara politik sah mewakili rakyat untuk melakukan proses rekrutmen kepemimpinan;
5. Pembatasan pengusulan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang diatur dalam Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda merupakan konsensus kesepakatan politik oleh partai-partai politik pada saat penyusunan undang-undang dimaksud;

Menimbang bahwa Mahkamah menerima pula keterangan tertulis dari DPR yang pada pokoknya menyimpulkan bahwa:

1. Semangat perumusan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah untuk membangun mekanisme demokrasi di Indonesia, dimana mekanisme demokrasi yang dibangun adalah mekanisme demokrasi partai bukan mekanisme demokrasi perorangan;
2. Dalam menjalankan mekanisme demokrasi partai tetap harus memperhatikan atau mengakomodir aspirasi yang berkembang di masyarakat dan harus tetap menghindari perilaku yang diskriminatif dengan jalan setiap perekrutan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah harus melalui mekanisme yang demokratis dan transparan;
3. Berdasarkan hal tersebut, maka materi muatan penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menimbang bahwa untuk mendukung dalil permohonannya Para Pemohon, telah diajukan 3 (tiga) orang ahli, yaitu Prof. Dr. Ryaas Rasyid, Dr. H. Alfitra Salamm, APU, Jogjo Endi Rukmo, M.A. telah memberi keterangan sebagaimana diuraikan secara lengkap pada duduk perkara, akan tetapi secara ringkas diulang beberapa bagian yang relevan untuk pertimbangan hukum yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda tidak perlu karena ayat (2) pasal tersebut sudah merupakan penjelasan terhadap ketentuan ayat (1)-nya. Yang seharusnya dijelaskan oleh pembuat undang-undang adalah ayat (2), karena di situ terdapat dua kategori pihak yang dapat mengajukan calon, yaitu partai politik dan gabungan partai politik yang justru perlu penjelasan;
2. Dalam kenyataan sebenarnya 15% kursi di DPRD itu lebih kecil daripada 15% suara, karena tidak sampai sepuluh orang anggota DPR/DPRD di seluruh Indonesia yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP), sehingga sebenarnya sebagian besar anggota DPRD yang terpilih, kurang suaranya. Tetapi karena alokasi kursi yang sudah diatur demikian rupa, sehingga partai-partai dengan sedikit suara bisa mendapat kursi di DPRD. Itu berarti mencalonkan dengan persyaratan 15% suara itu lebih berat dari 15% kursi di DPRD, karena 15% kursi di DPRD lebih kecil dari 15% perolehan suara;
3. Dari segi teori demokrasi, sebenarnya ayat (2) dari Pasal 59 UU Pemda menggambarkan jiwa besar dan komitmen demokrasi pembuat undang-undang, karena menghargai suara yang sah walaupun tidak mempunyai wakil di DPRD. Namun dengan adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut makna demokrasi yang dikehendaki oleh ayat (2) menjadi berkurang. Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda bertentangan dengan semangat Pasal 59 ayat (1), dan juga dalam Pemilihan Presiden syarat untuk mencalonkan Presiden adalah 5% dari perolehan suara. Oleh karenanya UU Pemda menyebabkan defisit demokrasi dan diskriminatif;
4. Kata "atau" dalam Pasal 59 ayat (2) UU Pemda pada prinsipnya membuka peluang bagi calon dari partai yang tidak memiliki kursi di DPRD tetapi memiliki akumulasi suara 15% atau pun calon independen sepanjang diajukan oleh partai atau gabungan partai. Namun karena adanya Penjelasan ayat (1), peluang bagi kedua kategori calon tersebut, menjadi tertutup kembali. Dengan demikian kemungkinan calon independen untuk menjadi pasangan calon cukup terbuka karena ego partai-partai yang tidak memiliki wakil di DPRD biasanya tidak sekuat ego partai yang memiliki wakil di DPRD, sehingga lebih terbuka dalam mengakomodasi calon-calon independen. Berdasarkan tafsiran umum yang dapat diterima logika, 15% itu adalah akumulasi perolehan suara, karena partai-partai politik itu tetap diakui keabsahannya dan diakui eksistensinya sebagai partai politik menurut Undang-undang Partai Politik maupun Undang-undang Pemilu, sampai Pemilu berikutnya. Hak yang tidak dimilikinya adalah untuk ikut serta dalam Pemilu berikutnya, karena tidak mencapai threshold.

5. Penjelasan ayat (1) sangat bertentangan dengan ayat (2), oleh karena itu dengan menggunakan logika sederhana saja seharusnya Penjelasan ayat (1) itu tidak perlu ada dan harus dihapuskan dari undang-undang.

Menimbang bahwa berdasarkan dalil para Pemohon dan keterangan para ahli setelah dibandingkan dengan keterangan Pemerintah dan DPR serta dokumen-dokumen lainnya, tampak jelas bagi Mahkamah bahwa sesungguhnya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) UU Pemda memang bertentangan dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2), dan bahkan telah menegaskan norma yang ada itu. Pasal 59 ayat (1) dan (2) tersebut telah dengan jelas mengatur bahwa yang boleh mengajukan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 15% kursi di DPRD atau yang memperoleh 15% akumulasi suara dalam pemilu anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Kata "atau" dalam Pasal 59 ayat (2) merujuk pada alternatif di antara dua pilihan yang disebut, sesuai dengan keterangan ahli, terhadap mana Mahkamah sependapat sebagai sikap akomodatif terhadap semangat demokrasi yang memungkinkan bagi calon dari partai yang tidak memiliki kursi di DPRD tetapi memiliki akumulasi suara 15% atau pun calon independen sepanjang diajukan oleh partai atau gabungan partai untuk turut serta dalam Pilkada langsung;

Menimbang bahwa hal demikian juga merupakan penghargaan terhadap mereka yang memberikan suara terhadap partai politik tapi tidak memiliki wakil di DPRD, yang karena persyaratan Bilangan Pembagi Pemilihan (BPP) kadang-kadang suara pemilihnya lebih besar dari pada partai yang memperoleh kursi di DPRD. Mahkamah berpendapat aturan demikian dipandang sudah sesuai dengan visi demokrasi yang dianut dalam UUD 1945, karena partai-partai politik yang tidak mencapai electoral threshold pada Pemilu 2004 yang lalu adalah tetap sah sebagai partai politik menurut UU Nomor 12 Tahun 2003 dan Undang-undang Partai Politik (UU Nomor 31 Tahun 2002), walaupun untuk mengikuti Pemilu berikutnya tidak diperkenankan karena tidak mencapai electoral threshold tersebut;

Menimbang bahwa akan tetapi perlu juga diperhatikan keterangan Pemerintah yang menyatakan bahwa membaca Penjelasan Pasal 59 ayat (1) harus bersama-sama dengan Pasal 59 ayat (1) yang membatasi hanya partai politik yang memiliki kursi di DPRD yang berhak mengusulkan pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, karena partai politik tersebut berhasil memperoleh dukungan rakyat secara signifikan, karenanya merekalah wakil rakyat dan juga kepanjangan tangan partai politik yang secara sah mewakili rakyat untuk melakukan proses rekrutmen kepemimpinan. Terlepas dari perbedaan tafsir demokrasi yang lebih konsisten dengan UUD 1945 sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah yang telah diutarakan di atas, maka pendirian Pemerintah tentang substansi Penjelasan Pasal 59 (1) UU a quo, telah melahirkan norma baru yang menegaskan bunyi Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas, sehingga menimbulkan pertanyaan apakah arti penjelasan tersebut terhadap Pasal 59 ayat (1) dan bagaimana kedudukan penjelasan dalam satu undang-undang;

Menimbang bahwa sesuai dengan kebiasaan yang berlaku dalam praktik pembentukan perundang-undangan, yang juga diakui mengikat secara hukum, penjelasan berfungsi untuk menjelaskan substansi norma yang terdapat dalam pasal dan tidak menambahkan norma baru, apalagi memuat substansi yang sama sekali bertentangan dengan norma yang dijelaskan. Lagi pula kebiasaan ini ternyata telah pula dituangkan dengan jelas dalam Lampiran [vide Pasal 44 ayat (2)] UU Nomor 10 Tahun 2004 yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang antara lain menentukan:

1. Penjelasan berfungsi sebagai tafsiran resmi pembentuk peraturan perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu penjelasan hanya memuat uraian atau jabaran lebih lanjut norma yang diatur dalam batang tubuh. Dengan demikian penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma batang tubuh, tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan norma yang dijelaskan;
2. Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut. Oleh karena itu hindari membuat rumusan norma di bagian penjelasan;
3. Dalam penjelasan dihindari rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan perundang-undangan yang bersangkutan;

Menimbang bahwa kebiasaan dimaksud ternyata telah diabaikan oleh pembentuk undang-undang dalam merumuskan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah. Hal mana tampak dari fakta bahwa Penjelasan Pasal 59 ayat (1) tersebut di atas secara nyata telah memuat norma baru yang berbeda maknanya dengan norma yang terkandung dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) yang sudah jelas;

Menimbang bahwa terjadinya pertentangan antara substansi pasal dari suatu undang-undang dan penjelasannya yang nyata-nyata mengandung inkonsistensi yang melahirkan interpretasi ganda, dan menyebabkan keragu-raguan dalam pelaksanaannya. Adanya keragu-raguan dalam implementasi suatu undang-undang akan memunculkan ketidakpastian hukum dalam praktik. Keadaan demikian dapat menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum." Ketidakpastian hukum demikian tidak sesuai dengan semangat untuk menegakkan prinsip-prinsip negara hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum dimana kepastian hukum merupakan prasyarat yang tak dapat ditiadakan;

Menimbang pula bahwa adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1) undang-undang a quo secara nyata telah menghilangkan hak Para Pemohon untuk dipilih sebagai kepala daerah yang telah dijamin secara tegas dalam rumusan Pasal 59 ayat (2). Hak konstitusional Para Pemohon untuk berpartisipasi dalam pemerintahan yang dijamin oleh Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 dan telah dijabarkan dalam Pasal 59 ayat (1) dan (2) undang-undang a quo ternyata dihilangkan oleh Penjelasan Pasal 59 ayat (1);

Menimbang bahwa selain itu pelaksanaan Pasal 59 ayat (1) telah jelas dirumuskan pula dalam ayat (2)-nya yang cukup menjamin makna pemilihan kepala daerah yang demokratis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Namun makna demokratis tersebut menjadi tereduksi karena adanya Penjelasan Pasal 59 ayat (1). Dengan demikian, Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Tambahan Lembaran Negara Nomor 4437) bertentangan dengan Pasal 1 ayat (3), Pasal 18 ayat (4), Pasal 28D ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menimbang bahwa berdasarkan keseluruhan pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat permohonan para Pemohon a quo cukup beralasan, sehingga permohonan para Pemohon harus dikabulkan;

Mengingat Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;

MENGADILI

Mengabulkan permohonan para Pemohon;

Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bertentangan dengan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Menyatakan Penjelasan Pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Memerintahkan agar putusan ini dimuat dalam Berita Negara dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh hari);

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim yang dihadiri oleh 9 (sembilan) Hakim Konstitusi pada hari: Senin, 21 Maret 2005, dan diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada hari ini Selasa, 22 Maret 2005, oleh kami Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. selaku Ketua merangkap Anggota dan Prof. Dr. H.M. Laica Marzuki, SH, Prof. H.A.S. Natabaya, SH, LL.M, H. Achmad Roestand, SH, Dr. Harjono, S.H., MCL., Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, SH, M.S., I Dewa Gede Palguna, S.H., M.H., Maruarar Siahaan, S.H., dan Soedarsono, S.H. masing-masing sebagai anggota, dengan dibantu oleh Teuku Umar, S.H., M.H. sebagai Panitera Pengganti serta dihadiri oleh Para Pemohon dan kuasanya, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Rakyat, serta Pihak Terkait.

KETUA

Ttd.

Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H.

ANGGOTA-ANGGOTA,

Ttd.

Prof.Dr.H.M.Laica Marzuki,SH

Ttd.

H.Achmad Roestandi, SH

Ttd.

Dr. Harjono, SH, MCL

Ttd.

Maruarar Siahaan, S.H.

Ttd.

Prof.H.A.S.Natabaya,SH.LL .M

Ttd.

Prof.H.A.Mukthie Fadjar,SH,M.S

Ttd.

I Dewa Gede Palguna, SH, MH

Ttd.

Soedarsono, S.H.

PANITERA PENGGANTI,

Ttd.

Teuku Umar, SH, MH