



PUTUSAN
Nomor 35/PUU-IX/2011

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA

[1.1] Yang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

- [1.2]
1. Nama : Dana Iswara Basri;
Pekerjaan : Wiraswasta;
Alamat : Jalan Prambanan 6 A, Menteng, Jakarta Pusat 10320;
 2. Nama : Fikri Jufri;
Pekerjaan : Redaktur Senior Majalah Tempo;
Alamat : Jalan Kayujati III/9 Rawamangun, Jakarta 13220;
 3. Nama : M. Husni Thamrin;
Pekerjaan : Karyawan;
Alamat : Jalan Taman Udayana IX Nomor 58 RT.02/RW.12
Kelurahan Bojong Koneng, Kecamatan Babakan,
Kabupaten Bogor;
 4. Nama : Budi Arie Setiadi;
Pekerjaan : Wartawan;
Alamat : Jalan Anggrek Vanda Blok AG/31 Sektor 2-2,
RT.002/RW.012, Kelurahan Rawa Buntu, Kecamatan
Serpong, Tangerang Selatan;

5. Nama : Susy Rizky Wiyantini;
 Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga;
 Alamat : Jalan Medan III Blok F/59, RT.003/RW.005, Kelurahan Jaka Mulya, Kecamatan Bekasi Selatan, Kota Bekasi;
6. Nama : Goenawan Susatyo Mohamad;
 Pekerjaan : Pengarang;
 Alamat : Tanah Mas 2B Nomor 19 Jakarta 13210;
7. Nama : Sony Sutanto;
 Pekerjaan : Swasta;
 Alamat : Perum MM Blok E2 Nomor 3 RT.001/RW.007, Ujung Menteng, Cakung, Jakarta Timur;
8. Nama : Damianus Taufan;
 Pekerjaan : Karyawan Swasta;
 Alamat : Jalan Hang Tuah I Nomor 10 RT.002/RW.004, Kelurahan Gunung, Kecamatan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan;
9. Nama : Andul Rahmat Tolleng;
 Pekerjaan : Pensiunan Anggota DPR/MPR-RI;
 Alamat : Jalan Cipedes Tengah Nomor 133 RT.002/RW.003, Kelurahan Sukagalih, Kecamatan Sukajadi, Bandung;

Berdasarkan Surat Kuasa Khusus masing-masing bertanggal 12 Mei 2011, tanggal 18 Mei 2011, dan tanggal 19 Mei 2011 memberi kuasa kepada Dr. A. Muhammad Asrun, S.H., M.H., Bachtiar Sitanggang, S.H., Dorel Almir, S.H., M.Kn, dan Merlina, S.H., kesemuanya adalah Advokat dan Konsultan Hukum yang tergabung dalam Dr. Muhammad Asrun & Partners (MAP) Law Firm, Gedung PGRI Jalan Tanah Abang III Nomor 24 Jakarta Pusat;

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

- [1.3] Membaca permohonan dari para Pemohon;
 Mendengar keterangan dari para Pemohon;
 Memeriksa bukti-bukti yang diajukan oleh para Pemohon;

2. DUDUK PERKARA

[2.1] Menimbang bahwa para Pemohon mengajukan permohonan dengan surat permohonan bertanggal 25 Mei 2011 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 26 Mei 2011, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 203/PAN.MK/2011 dan diregistrasi dengan Nomor 35/PUU-IX/2011 pada tanggal 7 Juni 2011, yang telah diperbaiki dengan permohonan bertanggal 27 Juni 2011 dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 Juni 2011, yang menguraikan hal-hal sebagai berikut:

I. Kewenangan Mahkamah Konstitusi

Bahwa Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 *junctis* Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi [selanjutnya disebut UU MK, *vide* Bukti P-12] menyatakan:

"Bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang - Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemiiihan umum".

Berkenaan dengan yurisdiksi Mahkamah Konstitusi tersebut di atas, maka Mahkamah Konstitusi berhak dan berwenang untuk melakukan pengujian konstiusionalitas Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (selanjutnya disebut UU 2/2011) terhadap UUD 1945;

II. Kedudukan Hukum Pemohon

Pengakuan hak setiap warganegara Republik Indonesia untuk mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan salah satu indikator kemajuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 merupakan manifestasi jaminan konstiusional terhadap pelaksanaan hak-hak dasar setiap warganegara sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945 *juncto* UU MK. Mahkamah Konstitusi merupakan badan yudisial yang menjaga hak asasi manusia sebagai manifestasi peran *the guardian of the constitution* (pengawal konstitusi) dan *the sole interpreter of the constitution* (penafsir tunggal konstitusi);

Dalam hukum acara perdata yang berlaku dinyatakan hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja, yaitu orang yang merasa hak-haknya dilanggar oleh orang lain, yang dapat mengajukan gugatan (asas tiada gugatan tanpa kepentingan hukum, atau *zonder belang geen rechtsingan*). Pengertian asas tersebut adalah bahwa hanya orang yang mempunyai kepentingan hukum saja yang dapat mengajukan gugatan, termasuk juga permohonan. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksudkan di dalam Pasal 51 UU MK. Pasal 51 ayat (1) tersebut menyatakan:

"Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan /atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:

- a. perseorangan 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.

Bahwa dalam Penjelasan Pasal 51 ayat (1) UU MK dikatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan 'hak konstitusional' adalah hak-hak yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." Uraian kerugian hak konstitusional para Pemohon akan dijabarkan lebih lanjut dalam permohonan *a quo*.

Terkait dengan syarat "Perseorangan Warga Negara Indonesia" sebagaimana diatur dalam Pasal 51 ayat (1) huruf (e) UU MK, Pemohon 1, Pemohon 2, Pemohon 5, Pemohon 8, dan Pemohon 9 adalah warga negara Indonesia yang bertempat tinggal di wilayah Provinsi Jakarta dan Provinsi Jawa Barat [*vide* Bukti P-1, Bukti P-2, Bukti P-5, Bukti P-8, dan Bukti P-9], yang memiliki keinginan baik secara bersama-sama maupun bersama kelompok warganegara lainnya untuk mendirikan sebuah partai politik baru. Oleh karena itu, gagasan para Pemohon tersebut untuk membentuk partai politik merupakan manifestasi pelaksanaan hak-hak politik warganegara sebagaimana dijamin dalam UUD 1945 dalam rangka memajukan dirinya dan lingkungannya secara kolektif sebagaimana telah mereka nyatakan [*vide* Bukti P-13]. Oleh karena itu para Pemohon tersebut memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* ke Mahkamah Konstitusi.

Pemohon 3, Pemohon 4, Pemohon 6, dan Pemohon 7, adalah warga negara Indonesia [vide Bukti P-3, Bukti P-4, Bukti P-6, dan Bukti P-7], Meskipun saat ini mereka tidak bermaksud mendirikan partai politik, sebagai warga negara dengan segala hak-haknya yang melekat padanya, termasuk hak untuk berserikat, merasa haknya untuk berserikat itu yang setiap waktu dapat digunakannya, telah direnggut, paling tidak dirintangi oleh UU 2/2011. Dengan demikian para Pemohon tersebut secara potensial dirugikan dan oleh karena itu Pemohon 3, Pemohon 4, Pemohon 6, dan Pemohon 7 memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* ke Mahkamah Konstitusi.

Sehubungan dengan itu, pasal-pasal dalam UU 2/2011 yang akan diuji adalah sebagai berikut:

Pasal 2 ayat (1) UU 2/2011 berbunyi, "Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi".

Pasal 3 ayat (2) huruf c UU 2/2011 berbunyi, "Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai: c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan".

Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 berbunyi, "Verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 1/2 (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum."

Bahwa para Pemohon merasakan bahwa ketentuan yang berkaitan dengan persyaratan pendirian dan pembentukan partai politik baru sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 dapat mengganggu, merintangi, atau mempunyai potensi kuat melanggar hak konstitusional dari para Pemohon. Antara lain karena persyaratan yang dibebankan untuk mendirikan dan membentuk partai politik baru sangat berat, memerlukan biaya yang sangat besar, dan hanya disediakan waktu pendirian yang sangat singkat apabila partai politik tersebut hendak mengikuti Pemilihan Umum di tahun 2014.

Bahwa para Pemohon menyadari bahwa pembentukan suatu partai politik perlu diatur

dalam undang-undang, tetapi pengaturan tersebut tidak boleh mengurangi, menghalangi, atau meniadakan hak warganegara untuk berserikat (*vide* Pasal 28 UUD 1945), khususnya melalui undang-undang partai politik sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011, yang kami mohonkan pengujian.

Bahwa berdasarkan uraian di atas, jelas bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) dalam pengujian konstitusionalitas Undang-Undang terhadap UUD 1945 sebagaimana ditentukan dalam Pasal 51 huruf c UU MK;

III. Alasan Pemohon Mengajukan Pengujian UU Parpol

Para Pemohon menolak Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 terhadap UUD 1945, dengan alasan sebagai berikut:

III.1. Mempersulit Pendirian Pembentukan Partai Politik Baru

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik secara umum telah mempersulit untuk mendirikan dan membentuk partai politik baru dengan persyaratan-persyaratan yang tidak masuk akal. Hal tersebut terlihat jelas dalam pengaturan pada butir ke-2 yang mengubah dan menambah Pasal 2 UU 2/2008 tentang Partai Politik, dan butir ke-3 UU 2/2011 yang mengubah dan menambah Pasal 3 UU 2/2008 tentang Partai Politik. Yang dimaksudkan "mempersulit" tersebut dikarenakan persyaratan sukar dipenuhi, berbiaya tinggi, dan waktu yang tersedia untuk menghadapi verifikasi sangat singkat. Sebelumnya, partai politik cukup didirikan oleh 50 WNI (Pasal 2 ayat 1 UU 2/2008). Setelah diubah oleh UU 2/2011, partai politik harus: (i) didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 orang WNI dari setiap provinsi, yang berarti harus didirikan oleh paling sedikit 990 orang (30 orang tiap provinsi); dan (ii) didaftarkan paling sedikit oleh 50 orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik;

Melalui UU 2/2011, persyaratan Parpol untuk menjadi badan hukum semakin sulit. Semula, sebagaimana diatur dalam UU 2/2008, partai politik cukup memiliki kepengurusan paling sedikit 60% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi bersangkutan, dan 25% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota bersangkutan. Melalui UU 2/2011, persyaratan Parpol untuk menjadi badan hukum salah satunya harus memiliki:

- kepengurusan pada setiap provinsi;

- paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan;
- paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Akibatnya dengan persyaratan-persyaratan yang berat tersebut mengakibatkan tidak semua orang dapat melaksanakan "haknya untuk berserikat" (Pasal 28 UUD 1945) dan hak bahwa "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" [Pasal 28C ayat (2) UUD 1945].

III.2. UU Sengaja Mempersulit demi Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Dari segi motif dan tujuan, UU 2/2011 ini memang dengan sengaja memperberat syarat-syarat pendirian partai politik. Naskah Akademik yang menyertai naskah Rancangan Undang-undang (RUU) itu dengan jelas menyatakan di bawah sub-judul "2. Persyaratan Partai Politik menjadi Badan Hukum" (halaman 27) sebagai berikut: "Persyaratan Partai Politik untuk menjadi Badan Hukum dalam kerangka mengikuti Pemilu perlu diperketat sebagai syarat bagi penyederhanaan Partai Politik." [*vide* Bukti P-15];

Para Pemohon berpendapat bahwa setiap partai politik di dalam suatu sistem yang demokratis dengan sendirinya berkehendak untuk mengikuti pemilihan umum. Fungsi utama Pemilu antara lain mengakomodasi dinamika politik dalam masyarakat setiap lima tahun. Dengan pengaturan yang memperberat (memperketat) persyaratan partai politik mengikuti Pemilu, UU tersebut telah menghilangkan salah satu fungsi Pemilu tersebut. Dengan kata lain dinamika politik yang seharusnya setiap lima tahun tidak mungkin menemukan saluran politik baru. Akibatnya, tidak ada pembaruan kehidupan politik dalam masyarakat;

Yang lebih menarik, pengetatan yang disarankan oleh Naskah Akademik adalah "kepengurusan paling sedikit 75% dari jumlah provinsi, 50% dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 50% dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan" (halaman 28). Para pembuat undang-undang ternyata bertindak lebih jauh dengan lebih memperberat lagi persyaratan yang disarankan Naskah Akademik, yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) huruf c: "kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari

jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan";

Para Pemohon memandang bahwa tindakan itu bukan saja melawan Pasal 28 UUD 1945 melainkan juga para pembuat seolah-olah hendak membekukan masyarakat sehingga pada akhirnya partisipasi politik masyarakat hanya bisa diwakili oleh mereka sendiri (*monopoly by law*). Membiarkan hal ini berarti menjadikan partai-partai politik yang ada sekarang, khususnya partai-partai politik besar, sebagai partai kartel yang akan terus-menerus menguasai negara ini.

III.3. Serahkan Penyederhanaan Sistem Kepartaian melalui Pemilu dan Ambang Batas

Para Pemohon dapat memahami tentang adanya tuntutan penyederhanaan sistem kepartaian, baik dari segi jumlah maupun dari segi kualitas. Penyederhanaan itu diperlukan, seperti dikatakan Naskah Akademik RUU 2/2011 adalah "demi stabilitas dan efektivitas pemerintahan". Tetapi bagi para Pemohon tuntutan tersebut adalah salah satu opsi dalam usaha untuk mencapai stabilitas dan efektivitas pemerintahan;

Scott Manwaring, seorang sarjana ilmu politik, bahkan mengatakan bahwa presidensialisme tidak kompatibel dengan sistem multi-partai. Jadi sangat masuk akal jika sistem presidensialisme dijaga oleh sistem dwi-partai. Secara tidak langsung, Manwaring hendak mengatakan bahwa stabilitas politik dan pemerintahan yang efektif dalam sistem presidensial menjadi sangat terjamin oleh adanya sistem dwi-partai. Kondisi kemajemukan Indonesia tampaknya tidak memungkinkan mewujudkan sistem dwi-partai. Dalam keadaan demikian, maka opsi lain adalah sebenarnya bentuk presidensialisme itu yang harus diubah;

Di sini para Pemohon tidak memasuki lebih lanjut opsi kedua tersebut yang harus diakui jauh lebih sukar karena menyangkut amandemen UUD 1945. Apa boleh buat, para Pemohon mencoba mengikuti jalan pikiran Naskah Akademik dan para pembuat UU 2/2011 yang memilih opsi penyederhanaan sistem kepartaian;

Sungguh pun begitu, perlu disadari bahwa betapa pun pentingnya tuntutan penyederhanaan sistem kepartaian tersebut, prinsip ini dalam skala nilai harus tetap ditempatkan di bawah dan bukan di atas kebebasan berserikat yang merupakan hak yang melekat pada warga negara. Dengan kata lain, penyederhanaan sistem kepartaian tidak

boleh melumpuhkan kebebasan berserikat (Pasal 28 UUD 1945);

Pengalaman pahit telah kita alami dalam era demokratis dipimpin Soekarno maupun era demokrasi Pancasila-nya Soeharto ketika penyederhanaan sistem kepartaian itu diletakkan di atas kepentingan kebebasan berserikat maka tak terelakkan cara-cara otoriter pun dilakukan: Pemaksaan gagasan Nasakom oleh Soekarno dan Pemaksaan fusi partai politik oleh Soeharto. Apakah kita ingin mengulangi masa gelap itu kembali? Kini pemaksaan penyederhanaan sistem kepartaian hendak dilakukan melalui UU 2/2011. Tetapi bagaimanapun Indonesia bukanlah negara undang-undang, melainkan negara hukum;

Dalam suatu negara demokratis, seyogyanyalah penyederhanaan sistem kepartaian dilakukan di hilir yaitu diserahkan penentuannya kepada rakyat melalui pemiihan umum dan bila perlu ditambahkan dengan instrumen ambang batas (*threshold*) yang sekarang diperdebatkan oleh DPR. Aneh bin ajaib para pembuat undang-undang tidak mencukupkan diri dengan penyaringan di hilir tapi sekaligus ingin melakukan pembendungan sejak di hulu.

III.4. Mempersamakan Persyaratan Partai Politik menjadi Badan Hukum dengan Persyaratan Partai Politik Mengikuti Pemiihan Umum

Persyaratan suatu Partai Politik untuk menjadi badan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (2) terutama huruf c UU 2/2011 demikian sulit untuk dilaksanakan. Lebih dari itu, persyaratan demikian itu mirip dengan persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemiihan Umum dengan adanya prosedur verifikasi sebagaimana diatur Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011, persyaratan pengurus di setiap provinsi, di sejumlah kabupaten/kota dan kecamatan. Persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemiihan Umum pun sudah sangat berat, ditambah lagi dengan persyaratan membentuk partai politik baru yang hampir-hampir tidak masuk akal dan luar biasa sulitnya untuk dipenuhi;

Padahal, persyaratan untuk menjadi badan hukum bagi perkumpulan lain, seperti Yayasan atau Perkumpulan lainnya, tidak sesulit sebagaimana diatur dalam UU 2/2011, karena esensinya partai politik ataupun yayasan dan/atau perkumpulan adalah sama-sama sebuah badan hukum, yang semuanya didasarkan pada prinsip yang sama diatur Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Pasal 1320 *juncto* Pasal 1338). Bahkan hanya dengan akta dari notaris dan disetujui, misalnya pembentukan yayasan penyelenggara pendidikan

oleh Menteri Pendidikan Nasional, suatu perkumpulan dapat menjadi badan hukum. Akibat penyamaan syarat partai politik menjadi badan hukum dengan persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilihan Umum, telah melahirkan pembatasan terhadap pendirian dan pembentukan Partai Politik bagi seorang warganegara. Sekali lagi hal itu berarti suatu restriksi terhadap "hak untuk berserikat" yang diatur dalam Pasal 28 UUD 1945 dan menghalangi pelaksanaan hak bahwa "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" sebagaimana dimuat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;

Perlu dicatat, dengan jalan pikiran yang sama seperti diuraikan dalam poin III.3, sesungguhnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga tidak boleh sewenang-wenang dalam menentukan syarat-syarat partai politik untuk ikut Pemilu.

III.5. Keliru Menerapkan Konsep "bersifat nasional"

Pasal 1 ayat 1 UU 2/2011 menyebutkan bahwa "Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945";

Penjabaran oleh Pasal 2 dan Pasal 3 UU 2/2011 tentang persyaratan pendirian dan pembentukan Partai Politik serta persyaratannya untuk menjadi badan hukum telah keliru menerapkan konsep "bersifat nasional" sebagaimana dimaksud Pasal 1 butir 1 UU 2/2011. UU 2/2011 hanya memaknainya secara geografis sehingga mengharuskan adanya kepengurusan partai politik di setiap provinsi, di sejumlah kabupaten/kota dan kecamatan. Padahal, "bersifat nasional" tidak bisa melulu hanya dimaknai sebagai sebaran geografis di seluruh wilayah negara, tetapi juga bisa dimaknai sebagai "wilayah kerja" yang dimaksudkan tanpa harus berada di suatu wilayah tetapi kegiatan dan hasil kerjanya terasa pengaruhnya sampai di wilayah tersebut. Kenyataan ini dapat dicontohkan melalui keberadaan institusi-institusi negara. Misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), KPK tidak mempunyai cabang-cabang di berbagai wilayah administratif di daerah, tetapi kinerjanya diakui melingkupi seluruh wilayah Indonesia. Begitu juga dengan Komisi Yudisial, Komisi Kepolisian, serta komisi-komisi lainnya. Keberadaan komisi-komisi di

daerah pada dasarnya ditujukan untuk mempermudah kinerja dengan mendirikan perwakilan atau (cabang). Bisa juga masuk dalam kategori "bersifat nasional" tersebut seperti Muhammadiyah, Nahdatul Ulama, Gerakan Mahasiswa Nasional Indonesia (GMNI), Perhimpunan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), dan Perhimpunan Mahasiswa Katolik Republik Indonesia (PMKRI). Akibatnya, pendirian dan pembentukan partai politik yang demikian sulit itu telah membatasi implementasi "hak untuk berserikat" sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945 dan menghalangi pelaksanaan hak bahwa "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya" seperti dimuat dalam Pasal 28C ayat (2) UUD 1945.

III.6. Mengakibatkan demokrasi berbiaya tinggi

Persyaratan pendirian partai politik yang mengharuskan adanya pengurus di setiap provinsi, di sejumlah kabupaten/kota dan kecamatan dengan disertai: surat keterangan domisili masing-masing pengurus, surat keterangan dari Dinas Kesatuan Bangsa dan Politik, surat pernyataan di atas kertas bermaterai dari setiap pengurus serta surat-surat lainnya sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UU 2/2011, telah mengakibatkan pendirian dan pembentukan Partai Politik berbiaya tinggi [*vide* Bukti P-13]. Misalnya, untuk memenuhi persyaratan administrasi yang paling sederhana saja seperti pengadaan dokumen pengurus (pernyataan tidak menjadi pengurus partai politik lain) di tingkat kecamatan di Jawa Barat saja, yang memiliki 625 Kecamatan, memerlukan biaya materai sebesar Rp 11.250.000 dari hasil perkalian 625 kecamatan x 3 orang pengurus x Rp 6.000. Bagaimana bila diandaikan di setiap kabupaten/kota (yang totalnya 502) memiliki rata-rata 25 kecamatan, maka untuk keperluan biaya materai diperlukan anggaran sebesar Rp 225.900.000 dari perkalian 502 x 25 x Rp 6.000 x 3 orang pengurus. Biaya tersebut belum termasuk biaya materai untuk pendiri sebanyak 30 orang di setiap provinsi yang disyaratkan undang-undang;

Begitu pula halnya untuk biaya kantor, jika diasumsikan sewa Kantor seharga Rp 5.000.000 per tahun, maka untuk Provinsi Jawa Barat saja yang terdapat 625 kecamatan diperlukan biaya sebesar Rp 12.500.000.000 (12,5 Milyar). Angka tersebut didapat dari hasil perkalian 625 kecamatan x Rp 5.000.000 x 4 tahun. Bagaimana bila diandaikan di setiap kabupaten/kota (yang totalnya 502) memiliki rata-rata 25 kecamatan, maka untuk

biaya sewa kantor saja diperlukan anggaran sebesar Rp 251.000.000.000 (251 Milyar) dari perkalian 502 kabupaten/kota x 25 kecamatan x Rp 5.000.000,- x 4 tahun. Biaya tersebut belum ditambah dengan biaya untuk kantor-kantor di tingkat kabupaten/kota dan di tingkat provinsi;

Dengan demikian, sangat masuk akal untuk mengatakan bahwa pembentukan partai politik hanya dapat dilakukan oleh sekelompok orang yang mempunyai dukungan dana yang sangat besar. Akibatnya, kendala finansial tersebut telah mengakibatkan terjadinya pembatasan terhadap hak-hak politik warganegara sebagaimana diatur dalam UUD 1945, yaitu Pasal 28 dan Pasal 28 Dayat (2) UUD 1945.

III.7. Memberikan waktu yang Sempit Kepada Partai Politik untuk Memenuhi Kewajiban Verifikasi

Bahwa Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 menentukan bahwa verifikasi partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 % (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum;

Bahwa berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 51 ayat (1a) *a quo*, maka setiap partai politik termasuk partai politik yang baru akan dibentuk mempunyai waktu yang sangat singkat untuk memenuhi persyaratan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 UU 2/2011. Padahal persyaratan Pasal 2 dan Pasal 3 UU 2/2011 memerlukan waktu yang cukup lama apalagi mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas. Lagipula, UU 2/2011 baru disahkan pada awal tahun 2011. Dengan demikian, Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 telah berlaku sewenang-wenang dan tidak adil sehingga menghalangi hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui pendirian partai politik agar dapat mengikuti Pemilihan Umum di tahun 2014;

Dengan bertitik tolak dari pemaparan tersebut di atas, Para Pemohon menilai Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 bertentangan dengan UUD 1945, yaitu:

- 1) Pasal 28: "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-undang".
- 2) Pasal 28C ayat (2): "Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan

negaranya".

- 3) Pasal 28D ayat (3): "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".
- 4) Pasal 28E ayat (3): "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat".

Petitum

Berdasarkan seluruh uraian dan alasan-alasan yang sudah berdasarkan hukum dan didukung oleh alat-alat bukti yang disampaikan ke Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, mohon kiranya Mahkamah Konstitusi berkenan memutuskan:

1. Menerima dan mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik bertentangan dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ;
3. Menyatakan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan Putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

Atau, dalam hal Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mempunyai pendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*);

[2.2] Menimbang bahwa untuk membuktikan dalil-dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang telah diberi tanda Bukti P-1 sampai dengan Bukti P-16 sebagai berikut:

1. Bukti P-1 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Dana Iswara;
2. Bukti P-2 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Fikri Jufri;
3. Bukti P-3 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama M. Husni Thamrin;
4. Bukti P-4 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Budi Ariea Setiadi;
5. Bukti P-5 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Rizky Wiyantini;
6. Bukti P-6 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Goenawan Susatyo Mohamad;

7. Bukti P-7 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Sony Sutanto;
8. Bukti P-8 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Damianus Taufan;
9. Bukti P-9 : Fotokopi Kartu Tanda Penduduk atas nama Abdul Rahman Tolleng;
10. Bukti P-10 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
11. Bukti P-11 : Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
12. Bukti P-12 : Fotokopi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi;
13. Bukti P-13 : Fotokopi Surat Keputusan Solidaritas Masyarakat Indonesia Untuk Keadilan (SMI-K) tentang Pembentukan Partai Politik;
14. Bukti P-14 : Fotokopi Kalkulasi biaya pendirian dan pembentukan partai politik;
15. Bukti P-15 : Fotokopi Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik yang dibuat oleh Badan Legislasi DPR RI 2010;
16. Bukti P-16 : Fotokopi Tulisan Scott Mainwaris "*Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination*";

[2.3] Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, maka segala sesuatu yang tertera dalam berita acara persidangan telah termuat dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari putusan ini;

3. PERTIMBANGAN HUKUM

[3.1] Menimbang bahwa maksud dan tujuan permohonan para Pemohon adalah mengenai pengujian materiil Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia

Nomor 5189) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945);

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

- a. kewenangan Mahkamah untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;
- b. kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon;

Kewenangan Mahkamah

[3.3] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang disebutkan lagi dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK) *juncto* Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

[3.4] Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian materiil Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU 2/2008) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (selanjutnya disebut UU 2/2011) terhadap UUD 1945, maka Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan *a quo*;

Kedudukan hukum (*legal standing*) para Pemohon

[3.5] Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat bertindak sebagai Pemohon dalam pengujian suatu Undang-Undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya Undang-Undang yang dimohonkan pengujian, yaitu:

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

[3.6] Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 dan Putusan Nomor 11/PUU-V/2007 bertanggal 20 September 2007 serta putusan-putusan selanjutnya telah berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

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

[3.7] Menimbang bahwa para Pemohon dalam permohonan *a quo* masing-masing mengkualifikasi dirinya sebagai warga negara Indonesia, baik yang berkeinginan untuk mendirikan sebuah partai politik baru (Pemohon 1, Pemohon 2, Pemohon 5, Pemohon 8, dan Pemohon 9) maupun yang tidak berkeinginan untuk mendirikan partai politik baru (Pemohon 3, Pemohon 4, Pemohon 6, dan Pemohon 7). Sekalipun Pemohon 3, Pemohon 4, Pemohon 6, dan Pemohon 7 tidak bermaksud untuk mendirikan partai baru, namun hak berserikat yang melekat padanya, sewaktu-waktu dapat digunakan. Menurut para Pemohon ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 yang mengatur mengenai persyaratan pendirian dan pembentukan partai baru dapat mengganggu atau merintangikan atau mempunyai potensi melanggar hak konstitusional dari para Pemohon karena persyaratan sebagaimana yang ditentukan dalam pasal *a quo* telah memperberat untuk mendirikan dan membentuk partai baru dengan biaya yang sangat besar dan waktu yang singkat untuk mengikuti Pemilu Tahun 2014. Setelah mencermati ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 yang dimohonkan pengujian, dihubungkan dengan alasan-alasan kerugian hak konstitusional para Pemohon, menurut Mahkamah, syarat-syarat pendirian partai sebagaimana yang diatur dalam pasal *a quo* memang berpotensi merugikan hak konstitusional para Pemohon untuk berserikat dan berkumpul dalam mendirikan partai politik baru. Dengan demikian para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan pengujian pasal dalam Undang-Undang *a quo*;

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

[3.9] Menimbang bahwa sebelum Mahkamah mempertimbangkan dalil-dalil permohonan para Pemohon, terlebih dahulu akan memberikan pendapat mengenai permohonan para Pemohon yang menyampaikan dua perbaikan permohonannya, yaitu perbaikan pertama yang diajukan dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 28 Juni 2011 dan perbaikan kedua yang diajukan dan diterima di

Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 15 Juli 2011. Terhadap dua perbaikan permohonan para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa mengacu kepada ketentuan Pasal 39 ayat (2) UU MK yang menyatakan, “Dalam pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Mahkamah Konstitusi wajib memberi nasihat kepada pemohon untuk melengkapi dan/atau memperbaiki permohonan dalam jangka waktu paling lambat 14 (empat belas) hari”. Oleh karena itu, tenggat 14 hari tersebut dihitung setelah pemeriksaan sidang pendahuluan. Pemeriksaan pendahuluan terhadap permohonan *a quo* dilakukan pada tanggal 15 Juni 2011, sehingga tenggat 14 (empat belas) hari jatuh pada tanggal 29 Juni 2011. Berdasarkan ketentuan tersebut, menurut Mahkamah, perbaikan kedua permohonan para Pemohon yang diserahkan dan diterima pada tanggal 15 Juli 2011 telah lewat waktu, sehingga Mahkamah hanya akan memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon yang diserahkan pada tanggal 28 Juni 2011;

Pokok Permohonan

[3.10] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan ketentuan Pasal 2 ayat (1), Pasal 3 ayat (2) huruf c, dan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 yang menyatakan:

- Pasal 2 ayat (1): Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi;
- Pasal 3 ayat (2): Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
 - a. ... dst;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
- Pasal 51 ayat (1a): Verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum;

bertentangan dengan Pasal 28, Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (3), dan Pasal 28E ayat (3) UUD 1945, dengan alasan-alasan:

- a. Undang-Undang *a quo* telah mempersulit dan memperberat pendirian dan pembentukan partai baru, karena sebelum perubahan UU 2/2008 *in casu* Pasal 2 ayat (1), partai politik didirikan oleh 50 orang warga negara Indonesia, namun setelah perubahan dengan UU 2/2011 *in casu* Pasal 2 ayat (1) dan ayat (1a), partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 orang warga negara Indonesia dari setiap provinsi dan didaftarkan oleh paling sedikit 50 orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik;
- b. Undang-Undang *a quo* telah mempersulit partai politik untuk menjadi badan hukum, karena Pasal 3 ayat (2) terutama huruf c UU 2/2011 mensyaratkan partai politik tersebut harus memiliki kepengurusan pada setiap provinsi, dan paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, serta paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;
- c. Undang-Undang *a quo* telah menyamakan persyaratan partai politik menjadi badan hukum dengan persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilu. Penyamaan demikian telah melahirkan pembatasan terhadap pendirian dan pembentukan partai politik bagi seorang warga negara, padahal hak untuk berserikat dan berkumpul, serta hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya dijamin oleh Pasal 28 dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945;
- d. Pasal 51 ayat (1a) Undang-Undang *a quo* memberikan waktu yang singkat yaitu 2½ tahun kepada partai politik untuk memenuhi kewajiban verifikasi, sehingga menurut para Pemohon ketentuan pasal *a quo* telah berlaku sewenang-wenang dan tidak adil, menghalangi hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui pendirian partai politik supaya dapat mengikuti Pemilu Tahun 2014;
- e. Berdasarkan alasan-alasan tersebut di atas, para Pemohon berpendapat bahwa Undang-Undang *a quo* yang mengatur mengenai pendirian dan pembentukan partai politik baru dan pembentukan badan hukum partai politik sulit dipenuhi, berbiaya tinggi, dan waktu yang tersedia untuk verifikasi sangat singkat. Jika pun

Undang-Undang *a quo* dimaksudkan untuk penyederhanaan sistem kepartaian, seyogyanyalah penyederhanaan sistem kepartaian tersebut dilakukan di hilir penentuannya, artinya diserahkan kepada rakyat melalui pemilihan umum atau dengan suatu sistem ambang batas (*threshold*);

Pendapat Mahkamah

[3.11] Menimbang bahwa sebelum mempertimbangkan pokok permohonan, Mahkamah perlu mengutip Pasal 54 UU MK yang menyatakan, “Mahkamah Konstitusi **dapat** meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden” dalam melakukan pengujian atas suatu Undang-Undang. Dengan kata lain, Mahkamah dapat meminta atau tidak meminta keterangan dan/atau risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, tergantung pada urgensi dan relevansinya. Oleh karena permasalahan hukum dalam permohonan *a quo* sudah jelas, Mahkamah memandang tidak ada urgensi dan relevansinya untuk meminta keterangan dan/atau risalah rapat dari Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan/atau Presiden, sehingga Mahkamah langsung memutus permohonan *a quo*;

[3.12] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Undang-Undang *a quo* telah mempersulit dan memperberat untuk mendirikan dan membentuk partai baru, karena sebelum perubahan UU 2/2008 *in casu* Pasal 2 ayat (1), partai politik didirikan oleh 50 orang warga negara Indonesia, namun setelah perubahan dengan UU 2/2011 *in casu* Pasal 2 ayat (1) dan ayat (1a), partai politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 orang warga negara Indonesia dari setiap provinsi dan didaftarkan paling sedikit oleh 50 orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri partai politik. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa syarat pendirian dan pembentukan partai politik yaitu didirikan paling sedikit 30 orang dari setiap provinsi merupakan pilihan kebijakan yang wajar, dan syarat demikian tidaklah berlebihan. Apabila dasar yang dijadikan perbandingan para Pemohon untuk menilai

berat atau tidaknya dalam pendirian partai politik baru tersebut menggunakan Undang-Undang Partai Politik yang lama *in casu* UU 2/2008, maka terlihat persyaratan pembentukan partai politik baru memang berat, namun menurut Mahkamah, untuk mendirikan partai politik seharusnya tidak hanya digunakan perbandingan dengan Undang-Undang Partai Politik yang lama, melainkan juga harus mempertimbangkan jumlah penduduk yang semakin bertambah. Karena persyaratan pendirian partai politik baru tersebut menggunakan pertimbangan bertambahnya penduduk, maka menjadi wajar jika disyaratkan bahwa pendirian partai politik baru oleh paling sedikit 30 orang pendiri di setiap provinsi. Hal demikian merupakan jumlah yang relatif sedikit dan sederhana atau setidak-tidaknya mudah untuk dipenuhi oleh partai politik baru tersebut. Selain itu, sebagai *negative legislator* pada dasarnya Mahkamah Konstitusi tidak dapat membentuk norma sebagai pengganti dari norma yang dibatalkan sehingga apabila pasal tersebut dibatalkan atau dinyatakan inkonstitusional maka akan terjadi kekosongan hukum. Terlebih lagi berdasarkan pengalaman di masa lalu, setiap terjadi perubahan Undang-Undang tentang kepartaian selalu pula terjadi perubahan syarat-syarat pendirian dan pembentukan partai baru. Hal tersebut dapat dipahami sebagai penyesuaian tingkat perkembangan bangsa dan negara. Oleh karena itu, dalil para Pemohon tidak beralasan menurut hukum;

[3.13] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Undang-Undang *a quo* telah mempersulit partai politik untuk menjadi badan hukum, karena Pasal 3 ayat (2) terutama huruf c UU 2/2011 mensyaratkan partai politik tersebut harus memiliki kepengurusan pada setiap provinsi, dan paling sedikit 75% dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan, serta paling sedikit 50% dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan. Selain itu, menurut para Pemohon Undang-Undang *a quo* telah menyamakan persyaratan partai politik menjadi badan hukum dengan persyaratan partai politik untuk mengikuti Pemilu. Penyamaan demikian telah melahirkan pembatasan terhadap pendirian dan pembentukan partai politik bagi warga negara, padahal hak untuk berserikat dan berkumpul, serta hak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya dijamin oleh

Pasal 28 dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, menurut Mahkamah, partai politik merupakan organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita dalam memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum. Untuk dapat mengikuti pemilihan umum, partai politik tersebut harus berbadan hukum yang didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Undang-Undang *a quo* telah menentukan syarat pemberian badan hukum kepada partai politik, yaitu antara lain, “kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan”. Apabila dicermati Undang-Undang Partai Politik yang berlaku sejak reformasi, pengaturan syarat partai politik untuk dapat menjadi badan hukum selalu berbeda antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lainnya. Perbedaan-perbedaan tersebut dapat dilihat dalam ketentuan pasal-pasalnya, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3809, selanjutnya disebut UU 2/1999)

• **Pasal 2:**

- (1) Sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dapat membentuk Partai Politik;
- (2) Partai Politik yang dibentuk sebagaimana dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat:
 - a. mencantumkan Pancasila sebagai dasar negara dari Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam anggaran dasar partai;
 - b. asas atau ciri, aspirasi dan program Partai Politik tidak bertentangan dengan Pancasila;
 - c. keanggotaan Partai Politik bersifat terbuka untuk setiap warga negara Republik Indonesia yang telah mempunyai hak pilih;
 - d. Partai Politik tidak boleh menggunakan nama atau lambang yang sama dengan lambang negara asing, bendera Negara Kesatuan Republik

Indonesia Sang Merah Putih, bendera kebangsaan negara asing, gambar perorangan dan nama serta lambang partai lain yang telah ada;

- **Pasal 3:** Pembentukan Partai Politik tidak boleh membahayakan persatuan dan nasional;
 - **Pasal 4 ayat (2):** Departemen Kehakiman Republik Indonesia hanya dapat menerima pendaftaran pendirian Partai Politik apabila telah memenuhi syarat dengan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang ini;
 - **Pasal 11:** Partai Politik dapat membentuk kepengurusan di:
 - a. ibukota negara Republik Indonesia untuk Pengurus Tingkat Pusat;
 - b. ibukota propinsi untuk Pengurus Daerah Tingkat I;
 - c. ibukota kabupaten/kotamadya untuk Pengurus Daerah Tingkat II;
 - d. kecamatan untuk Pengurus Tingkat Kecamatan;
 - e. desa/kelurahan untuk Pengurus Tingkat Desa/Kelurahan,
2. **Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik** (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4251, selanjutnya disebut UU 31/2002)
- **Pasal 2 ayat (3):** Partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus didaftarkan pada Departemen Kehakiman dengan syarat:
 - a. ... dst;
 - b. mempunyai kepengurusan sekurang-kurangnya 50% (lima puluh persen) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh persen) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota yang bersangkutan;
3. **Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik**
- **Pasal 3 ayat (2):** Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
 - a. ... dst;
 - d. kepengurusan paling sedikit 60% (enam puluh perseratus) dari jumlah provinsi, 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada setiap provinsi yang bersangkutan, dan 25% (dua puluh lima perseratus)

dari jumlah kecamatan pada setiap kabupaten/kota pada daerah yang bersangkutan; dan

4. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

- **Pasal 3 ayat (2):** Untuk menjadi badan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik harus mempunyai:
 - a. ... dst;
 - c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan;

Berdasarkan ketentuan berbagai Undang-Undang Partai Politik yang pernah berlaku tersebut, tampak bahwa UU 2/1999 tidak memasukkan adanya kepengurusan partai politik di daerah (provinsi, kabupaten, dan kecamatan) sebagai salah satu persyaratan badan hukum sebuah partai politik, sedangkan UU 31/2002, UU 2/2008, dan UU 2/2011 mengharuskan pembentukan kepengurusan partai politik di daerah (provinsi, kabupaten, dan kecamatan) sebagai salah satu syarat untuk pendirian badan hukum sebuah partai politik, yang selalu membedakan jumlah kepengurusan di daerah. Menurut Mahkamah, hal tersebut merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) dari pembentuk Undang-Undang di bidang kepartaian dan Pemilu yang bersifat objektif, dan merupakan upaya alamiah dan demokratis untuk menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia. Kebijakan yang demikian itu, tergambar dalam penjelasan umum UU 2/2011 yang menyatakan:

“Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensiil, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat”.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah menilai bahwa ketentuan Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 3 ayat (2) huruf c UU 2/2011 tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Jika pun pasal *a quo* menentukan aturan yang ketat dalam pembentukan partai politik baru, hal tersebut dimaksudkan untuk penguatan partai politik di tengah masyarakat karena tujuan dibentuknya partai politik bukan hanya untuk ikut serta dalam pemilihan umum, tetapi juga untuk: **(i)** pendidikan politik bagi anggotanya dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Republik Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; **(ii)** penciptaan iklim yang kondusif serta sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa untuk menyejahterakan masyarakat; **(iii)** penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat secara konstitusional dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; **(iv)** wahana partisipasi politik warga negara; dan **(v)** rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender;

[3.14] Menimbang bahwa para Pemohon mendalilkan Undang-Undang *a quo in casu* Pasal 51 ayat (1a) memberikan waktu yang singkat yaitu 2 ½ (dua setengah) tahun kepada partai politik untuk memenuhi kewajiban verifikasi, sehingga menurut para Pemohon ketentuan pasal *a quo* telah berlaku sewenang-senang dan tidak adil, menghalangi hak setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintahan melalui pendirian partai politik supaya dapat mengikuti Pemilu Tahun 2014. Terhadap dalil para Pemohon tersebut, Mahkamah telah memutuskan dalam putusan Nomor 15/PUU-IX/2011, tanggal 4 Juli 2011 yang pada pokoknya menyatakan ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan tersebut, Mahkamah telah pula menyatakan bahwa ketentuan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 pada frasa **“Verifikasi Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1)”** tidak ada relevansinya karena Pasal 51 ayat (1) UU 2/2011 telah dinyatakan tidak

mempunyai kekuatan hukum mengikat. Adapun untuk permohonan ini masih berlaku ketentuan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011, yaitu sepanjang mengenai verifikasi terhadap partai politik baru. Meskipun verifikasi terhadap partai politik baru tersebut tidak dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga ketentuan tersebut tetap konstitusional. Dalam putusan Nomor 15/PUU-IX/2011, tanggal 4 Juli 2011, Pasal 51 ayat (1a) sepanjang frasa **“dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum”** tetap berlaku, namun yang dimaksud dalam putusan Nomor 15/PUU-IX/2011, tanggal 4 Juli 2011 adalah verifikasi tetap diberlakukan kepada “partai politik baru” dan tidak berlaku untuk partai politik lama yang telah berbadan hukum dan pernah mengikuti Pemilu sebelumnya. Dengan adanya permohonan dalam perkara *a quo*, Mahkamah perlu untuk menetapkan atau menyatakan kembali bahwa yang dimaksud dengan frasa “dan Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum” adalah “Verifikasi Partai Politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini diundangkan, selesai paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara pemilihan umum”;

[3.15] Menimbang bahwa meskipun demikian menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 yang dimohonkan pengujian oleh para Pemohon masih memberikan dua penafsiran hukum yang berbeda, yaitu *pertama* jangka waktu 2 ½ (dua setengah) tahun verifikasi badan hukum partai politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini dimaksudkan untuk mengikuti pemilihan umum pada kesempatan pertama, dan *kedua* jangka waktu 2 ½ (dua setengah) tahun verifikasi berbadan hukum partai politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini tidak untuk mengikuti pemilihan umum tahun 2014. Mahkamah berpendapat bahwa apabila verifikasi partai politik untuk memperoleh badan hukum tersebut dipersyaratkan kepada partai politik baru yang tidak ikut pemilihan umum tahun 2014 maka persyaratan demikian telah membatasi hak kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan sebagaimana diatur dalam Pasal 28 UUD 1945. Menurut Mahkamah, dengan adanya permohonan *a quo*, maka unsur baru yang harus dinilai

konstitusionalitasnya oleh Mahkamah adalah ketentuan tentang, "... harus dilakukannya verifikasi paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum pemungutan suara". Ketentuan yang demikian menutup kemungkinan bagi warga negara yang ingin mendirikan partai politik sewaktu-waktu, sekaligus menghambat partai politik baru yang tidak bermaksud untuk mengikuti Pemilu tersebut. Mahkamah berpendapat, ketentuan Pasal 51 ayat (1a) UU 2/2011 dalam putusan Nomor 15/PUU-IX/2011, tanggal 4 Juli 2011, harus dimaknai bahwa harus selesai dalam tenggang waktu paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara adalah selesainya verifikasi untuk mengikuti pemilihan umum pertama kali sejak partai politik didirikan dan berbadan hukum;

[3.16] Menimbang, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, dalam rangkaian satu dengan yang lain, menurut Mahkamah dalil para Pemohon beralasan hukum untuk sebagian;

4. KONKLUSI

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

- [4.1] Mahkamah berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan para Pemohon;
- [4.2] Para Pemohon mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan *a quo*;
- [4.3] Pokok permohonan para Pemohon beralasan menurut hukum untuk sebagian;

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226) dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

5. AMAR PUTUSAN

Mengadili,

Menyatakan:

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk sebagian;
- Pasal 51 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai **“Verifikasi partai politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini harus dilakukan paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara untuk mengikuti pemilihan umum pada pemilihan umum pertama kali setelah partai politik yang bersangkutan didirikan dan berbadan hukum”**;
- Pasal 51 ayat (1a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai **“Verifikasi partai politik yang dibentuk setelah Undang-Undang ini harus dilakukan paling lambat 2 ½ (dua setengah) tahun sebelum hari pemungutan suara untuk mengikuti pemilihan umum pada pemilihan umum pertama kali setelah partai politik yang bersangkutan didirikan dan berbadan hukum”**;
- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya;
- Menolak permohonan para Pemohon untuk selain dan selebihnya;

Demikian diputuskan dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, pada hari Selasa tanggal dua bulan Agustus tahun dua ribu sebelas dan diucapkan

dalam Sidang Pleno terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal empat bulan Agustus tahun dua ribu sebelas oleh sembilan Hakim Konstitusi, yaitu Moh. Mahfud MD selaku Ketua merangkap Anggota, Achmad Sodiki, Anwar Usman, Harjono, Muhammad Alim, Ahmad Fadlil Sumadi, Hamdan Zoelva, Maria Farida Indrati, dan M. Akil Mochtar, masing-masing sebagai Anggota, didampingi oleh Sunardi sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh para Pemohon/kuasanya, Pemerintah atau yang mewakili, dan Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili.

KETUA,

ttd.

Moh. Mahfud MD.

ANGGOTA-ANGGOTA,

ttd.

Achmad Sodiki

ttd.

Anwar Usman

ttd.

Harjono

ttd.

Muhammad Alim

ttd.

Ahmad Fadlil Sumadi

ttd.

Hamdan Zoelva

ttd.

Maria Farida Indrati

ttd.

M. Akil Mochtar

PANITERA PENGGANTI,

ttd.

Sunardi