

KETERANGAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBIK INDONESIA
ATAS
PERMOHONAN PENGUJIAN MATERIIL
UNDANG-UNDANG NOMOR 3 TAHUN 2006 TENTANG PERUBAHAN ATAS
UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 1989 TENTANG
PERADILAN AGAMA
TERHADAP
UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945
DALAM PERKARA NOMOR: 99/PUU-XV/2017

Jakarta, Maret 2018

Kepada Yth:
Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Di Jakarta

Dengan hormat,

Berdasarkan Keputusan Pimpinan DPR RI Nomor 25/PIMP/III/2015-2016 tanggal 18 Januari 2016, telah menugaskan kepada Anggota Komisi III DPR RI yaitu : Drs.Kahar Muzakir (No.Anggota A-245) ; Trimedya Panjaitan, SH., MH. (No. Anggota A-127) ; Desmon Junaidi Mahesa, SH., MH. (No. Anggota A-376) ; Mulfachri Harahap, SH. (No. Anggota A-459) ; Arteria Dahlan, ST., SH., MH. (No. Anggota A-197) ; DR. H. M. Aziz Syamsuddin, SH., MH. (No. Anggota A-248) ; Ir. Sufmi Dasco Ahmad, SH., MH., (No. Anggota A-377) ; Didik Mukrianto, SH., MH., (No. Anggota A-437) ; Muslim Ayub, SH. (No. Anggota A-458) ; H. Abdul Kadir Karding, M.Si. (No. Anggota A-55) ; H. Aboe Bakar Al Habsy (No. Anggota A-119) ; H. Arsul Sani, SH., M.Si. (No. Anggota A-528) ; Drs. Taufiqulhadi, M.Si. (No. Anggota A-19) ; H. Sarifuddin Sudding, SH., MH. (No. Anggota A-559), dalam hal ini baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertindak untuk dan atas nama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, untuk selanjutnya disebut -----**DPR RI.**

Sehubungan dengan surat dari Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) Republik Indonesia, perihal kepada DPR RI untuk menghadiri dan menyampaikan keterangan di persidangan MK terkait dengan permohonan pengujian materiil Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama (selanjutnya disebut UU Peradilan Agama) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) yang diajukan oleh:

Nama	: Nina Handayani
KTP Nomor	: 3203014611810001
Jenis Kelamin	: Perempuan
Tempat Kelahiran	: Sukabumi, 06 November 1981
Kebangsaan/Kewarganegaraan	: Pribumi/Indonesia
Pekerjaan	: Ibu Rumah Tangga
Alamat	: Kampung Cipaguturan, RT 003, RW 021, Kota dan Kelurahan dan Kecamatan Palabuhanratu, Kabupaten Sukabumi, Provinsi Jawa Barat.

Berdasarkan surat kuasa khusus tanggal 4 Desember 2017 memberikan kuasanya kepada Dr. Youngki Fernando, SH., MH., yang merupakan advokat pada kantor hukum Youngky Fernando Rambe & Rekan, untuk selanjutnya disebut sebagai -----**PEMOHON**.

Dengan ini DPR RI menyampaikan keterangan terhadap permohonan pengujian UU Peradilan Agama terhadap UUD NRI Tahun 1945 dalam perkara nomor 99/PUU-XV/2017 sebagai berikut:

A. KETENTUAN UU PERADILAN AGAMA YANG DIMOHONKAN PENGUJIAN TERHADAP UUD NRI TAHUN 1945

Pemohon dalam permohonannya mengajukan pengujian materiil atas Penjelasan Pasal 2 angka ke-1 UU Peradilan Agama yang dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 26 ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4), dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa isi ketentuan Penjelasan Pasal 2 angka ke-1 UU Peradilan Agama adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan "rakyat pencari keadilan" adalah setiap orang baik warga negara Indonesia maupun orang asing yang mencari keadilan pada pengadilan di Indonesia

B. HAK DAN/ATAU KEWENANGAN KONSTITUSIONAL YANG DIANGGAP PEMOHON TELAH DIRUGIKAN OLEH BERLAKUNYA PASAL A QUO UU PERADILAN AGAMA

Pemohon dalam permohonannya mengemukakan bahwa hak konstitusionalnya telah dirugikan dan dilanggar oleh berlakunya Penjelasan Pasal 2 angka ke-1 UU Peradilan Agama yang pada intinya menjelaskan bahwa frasa rakyat pencari keadilan adalah setiap orang Warga Negara Indonesia (WNI) dan orang asing yang mencari keadilan pada Pengadilan di Indonesia. Pemohon beranggapan bahwa frasa tersebut menimbulkan persoalan konstitusionalitas yaitu multi-tafsir dan ketidakpastian hukum, apakah orang asing secara serta-merta dapat menjadi subjek hukum di peradilan agama serta frasa tersebut menjadi pintu masuk penyelundupan hukum kepemilikan pertanahan di Indonesia oleh Warga Negara Asing (WNA) melalui perkawinan campuran ilegal. (*Vide* Perbaikan Permohonan, halaman 7, Nomor 2 dan 5).

Bahwa pasal *a quo* dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (1), Pasal 26 ayat (2) dan (3), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (4) serta Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan sebagai berikut:

Pasal 24 ayat (1)

“Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

Pasal 26 ayat (2)

“Penduduk ialah warga negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia.”

Pasal 28D ayat (1)

“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”

Pasal 28G ayat (1)

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri, pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasannya serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi.”

Pasal 28H ayat (4)

“Setiap orang berhak mempunyai hak milik pribadi dan hak milik tersebut tidak boleh diambil alih secara sewenang-wenang oleh siapapun.”

Pasal 33 ayat (3)

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Bahwa berdasarkan uraian-uraian permohonannya, Pemohon dalam Petitionnya memohon kepada Majelis Hakim sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan Pemohon;
2. Menyatakan materi muatan Penjelasan Pasal 2 angka ke-1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006, tertanggal 20 Maret 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 22) tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400) Tentang Peradilan Agama, yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).
3. Menyatakan materi muatan Penjelasan Pasal 2 angka ke-1, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006, tertanggal 20 Maret 2006 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 22) tentang Perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1989 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1989 Nomor 49, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3400) Tentang Peradilan Agama, yang dimohonkan pengujian bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai orang asing sah sebagai subjek hukum peradilan agama setelah memenuhi syarat formal dan materiil hukum Perdata Indonesia “Tentang Kebendaan”.
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam berita negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.
Apabila Mahkamah berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

C. KETERANGAN DPR RI

Terhadap dalil-dalil Pemohon sebagaimana diuraikan dalam perbaikan permohonan, DPR RI dalam penyampaian pandangannya terlebih dahulu menguraikan mengenai kedudukan hukum (*legal standing*) dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon

Kualifikasi yang harus dipenuhi oleh Pemohon sebagai Pihak telah diatur dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK yang menyatakan bahwa “*Para Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu:*

a. Perorangan warga Negara Indonesia;

- b. Kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. Badan hukum publik atau privat; atau
- d. Lembaga Negara.

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

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

- a. Kualifikasinya sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagaimana dimaksud dalam “Penjelasan Pasal 51 ayat (1)” dianggap telah dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*.

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

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

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

Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI berpandangan sebagai berikut:

- a. Bahwa Pemohon tidak mengalami kerugian konstitusional apapun dari pasal *a quo*. Dalam posita, Pemohon menjelaskan masalah hanya mengenai yang berkaitan dengan hukum perkawinan seperti harta gono gini yang sudah diputus sampai pada tingkat kasasi. Kemudian dalam petitum Pemohon meminta agar frasa “rakyat pencari keadilan” dimaknai dengan “orang asing yang sah sebagai subjek hukum peradilan agama setelah memenuhi syarat formal dan materiil hukum Perdata Indonesia tentang Kebendaan”. Jelas terlihat, tidak ada kaitan antara masalah yang diuraikan Pemohon dalam posita, dengan petitum Pemohon yang meminta penafsiran penjelasan pasal *a quo*.
- b. Bahwa Pemohon hanya menjelaskan kronologis peristiwa hukum yang telah diputus oleh Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi Agama dan Mahkamah Agung, namun tidak menjelaskan secara spesifik mengenai keterkaitan antara Penjelasan pasal *a quo* dengan pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 yang dijadikan batu uji. Pemohon perlu memahami bahwa MK tidak menguji kasus konkret, melainkan perkara konstitusionalitas norma yang ada dalam undang-undang. Peristiwa hukum yang dialami Pemohon sesungguhnya bukanlah akibat langsung dari berlakunya pasal *a quo*, namun muncul akibat dari peristiwa hukum yang telah diputus oleh Hakim di badan peradilan agama dan Mahkamah Agung.

Dengan demikian, dalil-dalil permohonan tidak jelas dan tidak fokus (*obscuur libels*), karena Pemohon tidak menguraikan dan mengkonstruksikan secara jelas adanya kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional atas berlakunya pasal *a quo* yang bersifat spesifik dan aktual atau setidaknya potensial menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi. Oleh karena itu, terhadap *legal standing* Pemohon yang tidak memiliki keterkaitan dengan pasal *a quo* dan tidak mengalami kerugian konstitusional, DPR RI memberikan pandangan senada dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIV/2016 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari tanggal 15 Juni 2016, yang pada pertimbangan hukum [3.5.2] Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa menurut Mahkamah:

...Dalam asas hukum dikenal ketentuan umum bahwa tiada kepentingan maka tiada gugatan yang dalam bahasa Perancis dikenal dengan point d'interest, point d'action dan dalam bahasa Belanda dikenal dengan zonder belang geen rechtsingang. Hal tersebut sama dengan prinsip yang terdapat dalam Reglement op de Rechtsvordering (Rv) khususnya Pasal 102 yang menganut ketentuan

bahwa “tiada gugatan tanpa hubungan hukum“ (no action without legal connection.

Berdasarkan pandangan tersebut, DPR RI melalui Majelis memohon kiranya Pemohon dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar sebagai pihak yang melanggar hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya yang dirugikan atas berlakunya pasal *a quo* yang dimohonkan untuk diuji.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas, terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) Pemohon, DPR RI menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Konstitusi Yang Mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 006/PUU-III/2005 dan Putusan perkara Nomor 011/PUU-V/2007 mengenai parameter kerugian konstitusional.

2. Pengujian Materiil Atas UU Peradilan Agama Terhadap UUD NRI Tahun 1945

a. Pandangan Umum

- 1) Bahwa dalam menjalankan pemerintahan dalam suatu Negara hukum, wajib dibatasi oleh hukum sebagai panglima dalam rangka menciptakan ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat serta segala sesuatu/aktivitas harus dilakukan menurut hukum. Negara Indonesia juga mendeklarasikan diri sebagai negara yang berlandaskan atas hukum (*Rechtsstaat*). Penegasan bahwa Indonesia adalah Negara hukum secara konstitusional dinyatakan dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan ketiga yang berketentuan “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”;
- 2) Bahwa guna menegakkan hukum dan peradilan maka dibentuklah kekuasaan kehakiman yang merupakan kekuasaan merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung (selanjutnya disebut MA) dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah MK, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Selanjutnya mengenai kekuasaan kehakiman dalam UUD NRI Tahun 1945 diatur sebagai berikut: Pasal 24A mengatur mengenai MA, Pasal 24B mengatur mengenai Komisi Yudisial, dan Pasal 24C mengatur mengenai MK.

- 3) Bahwa dalam usaha memperkuat prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka, sesuai dengan tuntutan reformasi di bidang hukum, telah dilakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman, sebagaimana terakhir telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman). Demikian pula halnya telah dilakukan perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut UU Mahkamah Agung). UU Kekuasaan Kehakiman menegaskan adanya pengadilan khusus yang dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan dengan undang-undang. Oleh karena itu, keberadaan pengadilan khusus dalam lingkungan Peradilan Agama perlu diatur pula dalam undang-undang tersendiri, yaitu UU Peradilan Agama. Dengan demikian UU Peradilan Agama telah memenuhi unsur sinkronisasi dan harmonisasi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU P3).
- 4) Bahwa dalam sebuah negara hukum, harus dipahami dan dikembangkan bahwa hukum merupakan satu kesatuan sistem, yang terdiri dari ketiga unsur yang saling berkaitan, yaitu (1) kelembagaan (*institutional*), (2) kaedah aturan (*instrumental*), (3) perilaku para subyek hukum yang menyanggah hak dan kewajiban yang ditentukan oleh norma aturan itu (unsur subyektif dan kultural). (*Jimly Asshiddiqie, Membangun Budaya Sadar Berkonstitusi Untuk Mewujudkan Negara Hukum Yang Demokratis, hlm. 8*) Ketiga unsur dalam sistem hukum sebagaimana disebutkan diatas mencakup 3 (tiga) kegiatan meliputi: (a) pembuatan hukum (*law making*), (b) pelaksanaan hukum atau penerapan hukum (*law administering*), dan (c) peradilan atas pelanggaran hukum (*law adjudicating*) atau yang bisa disebut dengan penegakan hukum dalam arti sempit (*law enforcement*).
- 5) Bahwa hal yang paling mendasar dari hukum adalah untuk memberikan kepastian hukum kepada setiap orang untuk menjalankan hak dan kewajibannya sehingga dapat tercipta keadilan dan kemanfaatan didalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika kepastian hukum tidak dapat diberikan oleh hukum, maka sesungguhnya hukum atau undang-undang itu tidak mempunyai nilai atau manfaat sama sekali; dan

b. Pandangan Terhadap Pokok Permohonan

b.1 Konsep Kebangsaan dan Pengertian Bangsa; Konsep Kewarganegaraan dan Pengertian Warga Negara; Pengertian Penduduk, Pengertian Rakyat, dan Pengertian Orang Asing

- 1) Bahwa sering terjadi kerancuan terhadap istilah kewarganegaraan (*citizenship*) dan kebangsaan (*nationality*), karena kedua istilah memiliki persamaan dalam hal menunjukkan status hukum seseorang, namun istilah kewarganegaraan lebih banyak digunakan dalam hukum nasional, sementara kebangsaan lebih banyak digunakan dalam hukum internasional. P.Weis membedakan kedua istilah tersebut dan menyatakan:

Conceptually and linguistically, the terms 'nationality' and 'citizenship' emphasize two different aspect of the same notion: State membership. 'Nationality' stresses the international, 'citizenship' the national, municipal aspect. (Nationality and Statelessness in International Law: P. Weis: hlm.4-5).

Pengertian bangsa dikemukakan pertama kali oleh Ernest Renan tanggal 11 Maret 1882, yang dimaksud dengan bangsa adalah jiwa, suatu asas kerohanian yang timbul dari: (1) kemuliaan bersama di waktu lampau, yang merupakan aspek historis; (2) keinginan untuk hidup bersama (*le desir de vivre ensemble*) diwaktu sekarang yang merupakan aspek solidaritas, dalam bentuk dan besarnya tetap mempergunakan warisan masa lampau, baik untuk kini dan yang akan datang. (Pengantar Ilmu Sejarah Teori Filsafat Sejarah & IPTEK: Rustam E Tamburaka: hlm.82) Dasar dari paham kebangsaan ialah suatu kejayaan bersama di masa lampau dan penderitaan bersama, sehingga mendorong ke arah usaha bersama. Salah satu syarat mutlak dari bangsa adalah *plebisit* yaitu suatu persetujuan bersama baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang, yang mengandung hasrat untuk mau hidup bersama dengan kesediaan memberikan pengorbanan-pengorbanan. Sekarno menyatakan bahwa bangsa adalah satu jiwa (*une nation est un ame*) dan satu solidaritas yang besar (*une nation est un grand solidarite*). Kebangsaan tidak bergantung pada persamaan bahasa, meski dengan adanya bahasa persatuan dapat lebih memperkuat rasa kebangsaan. Menurut Soekarno pengikat suatu bangsa untuk menjadi satu jiwa adalah suatu kehendak untuk hidup bersama (*le desir d'etre*

ensemble). (Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila: Yudi Latif: hlm.370).

- 2) Bagir Manan juga memberikan rumusan mengenai kewarganegaraan sebagai berikut:

Rumusan "kursi adalah segala hal ikhwal mengenai tempat duduk." Pengertian yang terlalu umum tersebut, masih memerlukan penyelidikan untuk mengetahui atau menemukan substansi "hal ikhwal yang berhubungan dengan kewarganegaraan". Untuk sekedar menemukan substansi walaupun tidak lengkap, maka kewarganegaraan diartikan sebagai hal warga negara yang mencakup persoalan-persoalan tata cara menjadi warga negara, kehilangan kewarganegaraan, ketidadaan kewarganegaraan, hak dan kewajiban warga negara, hubungan warga negara dengan negara (pemerintah), kewajiban negara terhadap warga negara dan lain-lain baik mengenai atau yang berhubungan dengan warga negara. (Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No.12 Tahun 2006: Bagir Manan: hlm.13-14)

Koerniatmanto dan Atma Suganda melihat kewarganegaraan dari segi formil dan materiil. Koerniatmanto melihat kewarganegaraan pada segi formil dan materiil, segi formil saat meninjau tempat kewarganegaraan pada hukum publik, sementara segi materiil saat terdapat hak dan kewajiban timbal balik antara negara dengan warga negaranya. (Hukum Kewarganegaraan dan Keimigrasian: Koerniatmanto Soetoprawiro: hlm.8-9). Demikian juga dengan Atma Suganda, yang memaknai kewarganegaraan dari segi formal dan materiil, segi formal saat meninjau mengenai unsur konstitutif/unsur dari negara, sementara segi materiil saat terdapat hak dan kewajiban timbal balik antara negara dengan warga negaranya (Laporan Akhir: Politik Hukum Kewarganegaraan Indonesia : Susi Dwi Harijanti: hlm.32). Dengan demikian, dari beberapa pemaparan di atas, dapat disimpulkan bahwa warga negara adalah orang yang memiliki hubungan timbal balik hak dan kewajiban dengan negara, Sementara menurut Pasal 26 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kewarganegaraan) dijelaskan bahwa yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia Asli dan bangsa lain yang disahkan oleh undang-undang. Selanjutnya dalam Penjelasan Pasal 2 UU Kewarganegaraan dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan orang-orang bangsa Indonesia asli adalah orang Indonesia yang menjadi WNI sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas

kehendak sendiri. Sebelumnya pengertian orang-orang bangsa Indonesia asli adalah orang-orang yang pada masa Hindia Belanda disebut “bumiputera” atau “pribumi” (*inlanders*) sebagaimana diatur dalam Pasal 131 jo Pasal 163 IS. Dengan demikian berdasarkan Penjelasan Pasal 2 UU Kewarganegaraan, maka setiap orang yang lahir sebagai warga negara adalah orang bangsa Indonesia asli tanpa melihat lagi asal keturunannya (Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No.12 Tahun 2006: Bagir Manan: hlm.61).

- 3) Bahwa penduduk ialah WNI dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia menurut Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Untuk menjadi penduduk, maka WNI dan orang asing harus bertempat tinggal di Indonesia. WNI yang bertempat tinggal di negara lain, bukan (tidak termasuk) penduduk Indonesia. Bertempat tinggal dalam pasal ini dalam arti *residence*, bukan domisili (*domicile*). *Residence* atau tempat tinggal adalah pengertian factual (nyata bertempat tinggal), sedangkan domisili (*domicile, domicilie*) adalah pengertian hukum (*rechtelijk*). Untuk perbuatan hukum tertentu seseorang dapat memilih alamat atau lingkungan wilayah hukum tertentu, meskipun bertempat tinggal pada tempat yang berbeda. Menurut Bagir Manan, keterangan di atas dapat menunjukkan:
 - a) Penduduk tidak sama dengan warga negara. Penduduk Indonesia terdiri dari WNI dan warga negara asing atau orang yang tidak mempunyai kewarganegaraan.
 - b) WNI dapat menjadi penduduk suatu negara lain tanpa serta merta kehilangan kewarganegaraan Indonesia. (Hukum Kewarganegaraan Indonesia dalam UU No.12 Tahun 2006: Bagir Manan: hlm.23)
- 4) Bahwa rakyat adalah seluruh orang yang berada pada suatu wilayah Negara dan taat pada kekuasaan Pemerintah tersebut. Rakyat merupakan unsur terpenting dari negara karena rakyatlah yang pertama-tama berkepentingan supaya organisasi dapat berjalan lancar dan baik. Antara bangsa dengan rakyat adalah sama-sama sebagai penghuni negara, namun terdapat perbedaan yaitu bangsa merupakan penghuni negara dalam arti politis, sedangkan rakyat merupakan penghuni negara dalam arti sosiologis (penduduk asli).
- 5) Bahwa pengertian orang asing adalah warga negara asing yang berada dan bertempat tinggal pada suatu negara tertentu. Dengan kata lain bahwa orang asing adalah semua

orang yang bertempat tinggal pada suatu negara tertentu, tetapi bukan warga negara dari negara tersebut.

b.2 Pandangan Terhadap Dalil-Dalil Permohonan

- 1) bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum yang menjunjung tinggi hak dan kewajiban warga negara serta dalam rangka memberikan kepastian hukum telah menempatkan warga negara dan penduduk sebagai salah satu bagian dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang ditegaskan dengan diaturnya batasan definisi warga Negara dan penduduk dalam konstitusi, yaitu Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945 yang berketentuan, “Penduduk ialah *warga Negara Indonesia dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia*“ yang kemudian telah diatur lebih lanjut dalam UU No. 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan khususnya.
- 2) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa peristiwa hukum yang telah diputus oleh pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung karena putusannya dianggap merugikan Pemohon, DPR RI memberikan pandangan bahwa Pasal *a quo* telah memberikan Penjelasan mengenai warga negara dan penduduk sesuai dengan Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945. Bahwa pengaturan pasal *a quo* UU Pengadilan Agama merupakan perwujudan negara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Sangatlah tidak tepat jika Pemohon beranggapan bahwa pasal *a quo* multi-tafsir atau menimbulkan ketidakpastian hukum, karena justru pasal *a quo* memberikan kepastian hukum kepada warga negara dan penduduk sesuai dengan ketentuan Pasal 26 UUD NRI Tahun 1945.
- 3) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang mengujikan penjelasan Pasal *a quo* terhadap Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai kekuasaan kehakiman yang menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, DPR RI berpandangan bahwa pada dasarnya Pemohon tidak menjelaskan secara konkrit keterkaitan Penjelasan Pasal *a quo* dengan batu uji Pasal 24 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Justru Peradilan Agama telah sesuai dengan kewenangannya dalam menegakkan hukum dan keadilan. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 UU Peradilan Agama bahwa, “Peradilan Agama adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan yang beragama Islam mengenai perkara tertentu sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”. Jika Pemohon merasa tidak

mendapatkan keadilan dari perkaranya pada tingkat Pengadilan Agama, Pengadilan Tinggi Agama, dan Mahkamah Agung; tidak dapat diartikan karena adanya kesalahan pada penjelasan pasal *a quo*. Penjelasan pasal *a quo* justru memberikan kepastian bahwa baik WNI maupun orang asing yang beragama Islam dapat mencari keadilan di Peradilan Agama. Jika Pemohon dan suami Pemohon beragama Islam maka dapat berperkara di muka peradilan agama. Perkara yang bersifat kasuistik seperti yang dialami Pemohon tidak dapat digeneralisir bahwa Penjelasan Pasal *a quo* tidak memberikan ruang bagi kekuasaan kehakiman (Peradilan Agama) untuk menegakkan hukum dan keadilan.

- 4) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang mengujikan penjelasan pasal *a quo* terhadap Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengenai penduduk ialah WNI dan orang asing yang bertempat tinggal di Indonesia, DPR RI berpandangan bahwa justru Penjelasan Pasal *a quo* sudah sangat sesuai dengan Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, karena tidak hanya ditujukan kepada WNI yang beragama Islam saja, tapi juga terhadap orang asing yang beragama Islam. Apalagi Pasal 26 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa perihal warga negara dan penduduk diatur dalam undang-undang, sehingga boleh saja UU Peradilan Agama memberikan batasan subjek hukum di muka peradilan agama. Bahwa pengertian warga negara dan penduduk diatur dalam UU Kewarganegaraan yang merupakan perintah langsung dari Pasal 26 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Bahwa terhadap subjek hukum peradilan agama sebagaimana diatur dalam pasal *a quo* dan penjelasannya, telah sinkron dengan UU Kewarganegaraan. Bahwa UU *a quo* merupakan pilihan kebijakan (*legal policy*) pembentuk undang-undang sebagai *open legal policy*.
- 5) Bahwa jika penjelasan pasal *a quo* dinyatakan sebagaimana dalam petitum Pemohon bahwa, “*bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai orang asing sah sebagai subjek hukum peradilan agama setelah memenuhi syarat formal dan materiil hukum Perdata Indonesia Tentang Kebendaan*”, maka tafsir tersebut justru bertentangan dengan Pasal 26 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dan UU Peradilan Agama, karena mempersempit subjek orang asing hanya sebatas yang memenuhi syarat perdata kebendaan saja. Bahwa sesuai dengan Pasal 49 UU Peradilan Agama, bahwa orang asing beragama Islam dalam perkara perdata kebendaan dapat terjadi pada semua bidang yang ditangani Peradilan Agama, yaitu waris, wasiat, hibah, wakaf, zakat, infaq, shadaqah; dan

ekonomi syari'ah. Ataupun sebaliknya, orang asing yang berperkara pada bidang-bidang yang merupakan kewenangan peradilan agama, tidak semuanya terikat pada masalah kebendaan secara perdata saja.

- 6) Bahwa sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 50 ayat (1) UU Peradilan Agama bahwa dalam hal terjadi sengketa hak milik atau sengketa lain dalam perkara yang merupakan bidang kewenangan peradilan agama, khusus mengenai objek sengketa tersebut harus diputus lebih dahulu oleh pengadilan dalam lingkungan Peradilan Umum. Selanjutnya dalam Pasal 50 ayat (2) UU Peradilan Agama juga dinyatakan bahwa jika subjek hukum dari sengketa hak milik tersebut beragama Islam, maka objek sengketa tersebut diputus oleh pengadilan agama bersama-sama perkara yang menjadi bidang kewenangan pengadilan agama tersebut.
- 7) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang mengujikan penjelasan pasal *a quo* terhadap Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum, DPR RI berpandangan bahwa justru Penjelasan Pasal *a quo* menjamin kepastian hukum dengan memberikan batasan siapa yang menjadi subjek hukum di muka peradilan agama, yaitu WNI dan orang asing yang beragama Islam mengenai perkara tertentu yang merupakan kewenangan Peradilan Agama. Justu petitum *unconditionally constitution* yang diminta Pemohon, tidak dapat memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum bagi orang asing yang tidak memenuhi syarat perdata kebendaan.
- 8) Bahwa pada dasarnya peristiwa hukum yang dialami Pemohon merupakan perkara keperdataan (hukum privat), bukan masalah konstitusional norma yang menjadi kewenangan MK untuk memutus. Jika Pemohon tidak puas terhadap putusan pengadilan yang sebelumnya yang sudah sampai tingkat kasasi, maka sebaiknya Pemohon melakukan upaya peninjauan kembali, bukan justru mempertanyakan konstitusionalitas Penjelasan Pasal *a quo* yang tidak berkorelasi dengan posita Pemohon.
- 9) Bahwa terhadap dalil Pemohon yang mengujikan penjelasan Pasal *a quo* terhadap Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengenai penguasaan negara terhadap bumi, air, dan kekayaan alam, untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, DPR RI berpandangan bahwa Penjelasan Pasal *a quo* tidak ada kaitannya dengan batu uji Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 mengenai hak menguasai oleh negara.

- 10) Bahwa terhadap petitum konstitusional bersyarat (*unconditionally constitution*), yang diajukan Pemohon merupakan perumusan norma baru yang menjadi kewenangan dari pembentuk undang-undang. Hal ini sesuai dengan pendirian Mahkamah Konstitusi pada Putusan Nomor 5/PUU-V/2007 halaman 57 mengenai MK sebagai *negative legislator*, yang menyatakan bahwa:

..”Mahkamah bukanlah pembentuk undang-undang yang dapat menambah ketentuan undang-undang dengan cara menambahkan rumusan kata-kata pada undang-undang yang diuji. Namun demikian, Mahkamah dapat menghilangkan kata-kata yang terdapat dalam sebuah ketentuan undang-undang supaya norma yang materinya terdapat dalam ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tidak bertentangan lagi dengan UUD 1945. Sedangkan terhadap materi yang sama sekali baru yang harus ditambahkan dalam undang-undang merupakan tugas pembentuk undang-undang untuk merumuskannya.”

- 11) Bahwa berdasarkan Lampiran II UU P3 angka 176, 177, dan 178 yang dimaksud dengan Penjelasan suatu pasal adalah:

angka 176

Penjelasan berfungsi sebagai tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-undangan atas norma tertentu dalam batang tubuh. Oleh karena itu, penjelasan hanya memuat uraian terhadap kata, frasa, kalimat atau padanan kata/istilah asing dalam norma yang dapat disertai dengan contoh. Penjelasan sebagai sarana untuk memperjelas norma dalam batang tubuh tidak boleh mengakibatkan terjadinya ketidakjelasan dari norma yang dimaksud.

angka 177

Penjelasan tidak dapat digunakan sebagai dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisi norma.

angka 178

Penjelasan tidak menggunakan rumusan yang isinya memuat perubahan terselubung terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Bahwa pada dasarnya Penjelasan Pasal *a quo* merupakan tafsir resmi untuk memperjelas norma dari Pasal 2 UU Peradilan Agama. Penjelasan Pasal *a quo* tidak mengandung norma karena hanya bersifat penjelasan. MK merupakan

lembaga yang melakukan pengujian konstiusionalitas norma dalam undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945, bukan terhadap penjelasan dari batang tubuh suatu undang-undang, karena penjelasan hanya sekedar memberikan tafsiran dan tidak boleh mengandung norma.

c. Latar Belakang Perumusan dan Pembahasan Pasal A Quo

Bahwa selain pandangan secara konstiusional, teoritis, dan yuridis, sebagaimana telah diuraikan di atas, dipandang perlu untuk melihat latar belakang perumusan dan pembahasan pasal *a quo* sebagai berikut:

1) Risalah Rapat Panja Komisi III DPR RI mengenai Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, tanggal 1 Februari 2006.

Pemerintah (vide halaman 5)

*Begini pak pimpinan, mengenai pasal 2 itu penjelasan seperti yang ada sekarang saya kira itu bisa tetap. **Karena itu yang jelaskan adalah siapa yang di maksud pencari keadilan.***

Ketua Rapat : M. Akil Mochtar (vide halaman 5)

*Kalau itu clear tapi disini penjelasannya angka 2, pasal 3 alot pak, kalau pasal 2 itu kan hanya menyebutkan yang dimaksud dengan rakyat pencari keadilan, **oke itu kan kita tidak ada masalah.***

Ketua Rapat : M. Akil Mochtar (vide halaman 6)

*DIM 223 penjelasannya adalah yang di maksud rakyat pencari keadilan adalah setiap orang baik warga Negara Indonesia maupun orang asing yang mencari keadilanpada pengadilan di Indonesia **itu adalah penjelasan dari pengadilan agama adalah salah satu pelaku kuasa perhakiman bagi rakyat pencari keadilan, jadi ini adalah penjelasan dari pasal 2. oke kalau soal itu setuju***

Pemerintah (vide halaman 6)

*...Itu nanti dalam penjelasan disebutkan bahwa **pengadilan agama itu mempunyai kewenangan** sesuai dengan ketentuan UU ini yang sudah membatasi yaitu dalam soal-soal yang berkaitan dengan **perkawinan, Ekonomi sari'ah, wakap** dan beberapa soal lagi yang diatur dalam UU ini...*

Ketua Rapat : M. Akil Mochtar (vide halaman 6)

*Sudah cukup ya penjelasan pemerintah, jadi saya mengusulkan begini **pasal 2 ini berkaitan dengan pasal 49.** Pasal 49 itu adalah **kewenangan dari pengadilan Agama itu nanti adalah***

perkawinan, warisan, wasiat, wakaf dan sadekah. Oleh pemerintah di ganti, **perbankan sari'ah diganti dengan ekonomi sari'ah** maksudnya supaya lebih luas. Ekonomi sari'ah bisa perbankan, bisa asuransi. Macam-macamlah kira-kira seperti itu...

2) Risalah Rapat Panja Komisi III DPR RI mengenai Pembahasan RUU tentang Perubahan UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, tanggal 1 Februari 2006, tanggal 2 Februari 2006.

Ketua Rapat: Trimedya Panjaitan (vide halaman 3)

... Pasal 49 itu ada Ayat 1 "Peradilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutuskan, dan menyelesaikan perkara di Tingkat I antara **orang-orang yang beragama Islam di bidang:**

a. perkawinan;

b. kewarisan, wasiat, hibah, dan perbankan syariah;

c. wakaf dan shadaqoh;

Kemudian Pemerintah mengusulkan, kalau yang berkaitan dengan **kata perbankan syariah diganti dengan ekonomi syariah.** Kemudian huruf (c) setelah kata wakaf ditambah zakat. Kemudian lengkapnya rumusan Pasal 49 menurut versi Pemerintah adalah "Pengadilan Agama bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara di Tingkat I antara orang-orang yang beragama **Islam di bidang:**

a. perkawinan;

b. kewarisan, wasiat, dan hibah;

c. wakaf, zakat, dan shadaqoh;

d. dan ekonomi syariah.

Berdasarkan berbagai Risalah Rapat Panja Komisi III DPR RI mengenai Pembahasan UU Peradilan Agama sebelum menjadi undang-undang, sebagaimana DPR RI nyatakan di atas, dapat terlihat bahwa kewenangan peradilan agama tidak hanya menangani masalah perdata kebendaan saja, dan sebaliknya perkara perdata kebendaan juga dapat terjadi pada semua bidang yang merupakan kewenangan peradilan agama. Oleh karena itu, subjek hukum yang memiliki *legal standing* di muka peradilan agama sebagaimana dijelaskan dalam pasal *a quo* dan penjelasannya, tidak dapat dibatasi hanya sebatas "orang asing yang sah sebagai subjek hukum peradilan agama setelah memenuhi syarat formal dan materiil hukum perdata Indonesia tentang kebendaan", sebagaimana dalam petitum Permohonan Pemohon.

Bahwa berdasarkan dalil-dalil tersebut di atas, DPR RI memohon agar kiranya Yang Mulia Ketua Majelis Hakim Konstitusi memberikan amar putusan sebagai berikut:

- 1) Menyatakan bahwa Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sehingga permohonan *a quo* harus dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- 2) Menolak permohonan *a quo* untuk seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan *a quo* tidak dapat diterima;
- 3) Menerima keterangan DPR RI secara keseluruhan;
- 4) Menyatakan Penjelasan Pasal 2 Angka ke-1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 5) Penjelasan Pasal 2 Angka ke-1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

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

Demikian keterangan tertulis dari DPR RI kami sampaikan sebagai bahan pertimbangan bagi Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mengambil keputusan.

Hormat Kami
Tim Kuasa Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Drs.Kahar Muzakir
(No.Anggota A-245)

Trimedya Panjaitan, SH., MH.
(No. Anggota A-127)

Desmon Junaidi Mahesa, SH., MH.
(No. Anggota A-376)

Mulfachri Harahap, SH.
(No. Anggota A-459)

H. Sarifuddin Sudding, SH., MH.
(No. Anggota A-559)

Arteria Dahlan, ST.,SH.,MH.
(No. Anggota A-197)

DR. H. M. Aziz Syamsuddin, SH., MH.
(No. Anggota A-248)

Ir. Sufmi Dasco Ahmad, SH., MH
(No. Anggota A-377)

Didik Mukrianto, SH., MH.
(No. Anggota A-437)

H. Abdul Kadir Karding, M.Si.
(No. Anggota A-55)

H. Aboe Bakar Al Habsy
(No. Anggota A-119)

H. Arsul Sani, SH., M.Si.
(No. Anggota A-528)

Drs. Taufiqulhadi, M.Si.
(No. Anggota A-19)