



# JURNAL MAJELIS

Media Aspirasi Konstitusi

Jurnal Majelis, Edisi 05, Desember 2022

ISSN : 2085-4862

## HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

Rosa Ristawati M. Adib Akmal Hamdi Putu Sandhya Wiradharma	PROBLEMATIKA FINALITAS DAN MENGIKAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA
Radian Salman Daniel Glori Dias Mirani Sucisia Dewi	LEMBAGA NEGARA DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA
Dri Utari Christina .R Fairuz Zahirah Zihni .H	<i>POSITIVE LEGISLATOR</i> : MEMPERBAIKI <i>DISCONNECT ELECTORAL</i> ATAS <i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i>
Moh. Imam Gusthomi	KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM UUD NRI TAHUN 1945
Mohammad Syaiful Aris Dita Elvia Kusuma Putri	REKONSTRUKSI PEMBERIAN PERTIMBANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI <i>TERRITORIAT REPREENTATIVE</i> UNTUK MEWUJUDKAN <i>MEANINGFUL PARTICIPATION</i> MASYARAKAT
Bambang Ariyanto Umar Sholahudin	HUBUNGAN PRESIDEN-DPR DALAM PEMBENTUKAN UU DALAM RANGKA MEMPERKUAT PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT
Mei Susanto Otto Trengginas Setiawan	URGENSI PENGUATAN ETIKA KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DALAM PENGISIAN JABATAN NEGARA OLEH DPR PADA HAMPPIR SELURUH JABATAN PUBLIK
Dodi Jaya Wardana	URGENSI INTEGRASI PENGUJIAN SELURUH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENJADI WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI
Sultoni Fikri Rizky Bangun Wibisono Reza Maulana Hikam	KONTEKSTUALISASI TRIAS POLITICA DALAM RELASI HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA : URGENSI PERUMUSAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA TINGGI NEGARA
Tahegga Primananda Alfath Winda Rahmawati Ilham Taufik Kurrochin	REFLEKSI ASAS KENUSANTARAAN DALAM KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH UNTUK IKUT SERTA PADA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG

Tidak  
Diperjualbelikan



# JURNAL MAJELIS

## Media Aspirasi Konstitusi

# HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

---

Badan Pengkajian MPR RI

2022

## **Pengelola Jurnal Majelis**

- Penasehat** : H. Bambang Soesatyo, S.E., M.B.A.  
Dr. Ahmad Basarah, M.H.  
H. Ahmad Muzani  
Lestari Moerdijat, S.S., M.M.  
H. Jazilul Fawaid, SQ., M.A.  
Dr. H. Sjarifuddin Hasan., S.E., M.M., M.B.A.  
Dr. H. M. Hidayat Nur Wahid., M.A.  
H. Yandri Susanto, S.Pt.  
H. Arsul Sani, S.H., M.Si. Pr. M.  
Prof. Dr. Ir. Fadel Muhammad
- Pengarah** : Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.  
Drs. Agun Gunandjar Sudarsa, Bc. IP., M.Si.  
Dr. Benny K. Harman, S.H., M.H.  
Ir. H. Tifatul Sembiring  
Ajbar
- Penanggung Jawab** : Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.
- Pemimpin Redaksi** : Agip Munandar, S.H., M.H.
- Redaksi Pelaksana** : Agip Munandar, S.H., M.H.  
Abdul Rafiq, S.E.  
Euis Karmilah, S.IP.
- Editor** : Amaliya Fitri Saraswati, S.M.  
Kartika Amanda, S.E.  
Wasinton Saragih

### **Alamat Redaksi :**

Biro Pengkajian Konstitusi, Sekretariat Jenderal MPR RI  
Gedung Bharana Graha, Lantai 3,  
Kompleks Gedung MPR/DPR/DPD RI  
Jl. Jend. Gatot Subroto, No. 6, Jakarta Pusat, 10270  
Telp. (021) 5789.5414 / 5789.5415  
Email : [biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id](mailto:biro.pengkajian@setjen.mpr.go.id) / [biro.pengkajian@gmail.com](mailto:biro.pengkajian@gmail.com)

## DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	iii
PENGANTAR REDAKSI.....	v
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI .....	vii

### **PROBLEMATIKA FINALITAS DAN MENGIKAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

Rosa Ristawati, M.Adib Akmal Hamdi, Putu Sandhya Wiradharma .....	1
---	---

### **LEMBAGA NEGARA DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA**

Radian Salman, Daniel Glori Dias, Mirani Sucisia Dewi .....	37
---	----

### ***POSITIVE LEGISLATOR : MEMPERBAIKI DISCONNECT ELECTORAL ATAS PRESIDENTIAL THRESHOLD***

Fairuz Zahirah Zihni Hamdan .....	61
-----------------------------------	----

### **KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM UUD NRI TAHUN 1945**

Moh. Imam Gusthomi .....	91
--------------------------	----

### **REKONSTRUKSI PEMBERIAN PERTIMBANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH SEBAGAI *TERRITORIAT REPRESENTATIVE* UNTUK MEWUJUDKAN *MEANINGFUL PARTICIPATION* MASYARAKAT**

Mohammad Syaiful Aris, Dita Elvia Kusuma Putri .....	109
--	-----

**HUBUNGAN PRESIDEN-DPR DALAM PEMBENTUKAN UU DALAM RANGKA MEMPERKUAT PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT**

Bambang Ariyanto, Umar Sholahudin.....135

**URGENSI PENGUATAN ETIKA KEHIDUPAN BERBANGSA DAN BERNEGARA DALAM PENGISIAN JABATAN NEGARA OLEH DPR PADA HAMPIR SELURUH JABATAN PUBLIK**

Mei Susanto, Otto Trengginas Setiawan.....157

**URGENSI INTEGRASI PENGUJIAN SELURUH PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN MENJADI WEWENANG MAHKAMAH KONSTITUSI**

Dodi Jaya Wardana .....175

**KONTEKSTUALISASI *TRIAS POLITICA* DALAM RELASI HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA : URGENSI PERUMUSAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN TENTANG HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA TINGGI NEGARA**

Sultoni Fikri, Rizky Bangun Wibisono, Reza Maulana Hikam.....201

**REFLEKSI ASAS KENUSANTARAAN DALAM KEWENANGAN DEWAN PERWAKILAN DAERAH UNTUK IKUT SERTA PADA PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG**

Tahingga Primananda Alfath, Winda Rahmawati, Ilham Taufik Kurrochin...225



## Pengantar Redaksi

Dengan memanjatkan puji dan syukur kehadiran Allah *Subhanahu Wa Ta'ala*, Tuhan Yang Maha Esa, penyusunan Jurnal Majelis Edisi II Tahun 2022 dengan tema bahasan “*Hubungan Antar Lembaga Negara*” dapat diselesaikan. Jurnal ini terdiri dari himpunan artikel yang ditulis oleh beberapa pakar dan akademisi dari berbagai kalangan yang merupakan salah satu bentuk upaya dalam rangka memasyarakatkan sekaligus pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya yang dilakukan oleh Alat Kelengkapan MPR yakni Badan Pengkajian MPR.

Pemuatan artikel dengan tema “*Hubungan Antar Lembaga Negara*” merupakan salah satu varian tema yang tentunya tidak dapat dilepaskan dalam rangka mengemban amanah tugas MPR sebagaimana tertuang dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, yaitu (a) memasyarakatkan Ketetapan MPR, (b) memasyarakatkan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika, (c) mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, dan (d) menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kegiatan Penyusunan Naskah Jurnal Majelis dimaksudkan untuk menggali secara lebih mendalam mengenai “*Hubungan Antar Lembaga Negara*”, tinjauan dari:

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. Memajukan kesejahteraan umum;
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. Melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,

Badan Pengkajian MPR RI berharap bahwa melalui penerbitan Jurnal Majelis Edisi II Tahun 2022 ini yang berisikan 10 (sepuluh) artikel, setidaknya dapat tampil sebagai referensi atau pemantik gagasan yang inspiratif untuk dikembangkan lebih lanjut.

Atas segala kekurangan yang hadir dalam penyusunan jurnal ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para penulis atas partisipasi dan kesediaanya menyampaikan tulisan. Harapan kami, semoga buku ini dapat bermanfaat dan menjadi referensi bagi seluruh lapisan masyarakat, khususnya Anggota MPR, kalangan akademisi dan kalangan cendekiawan.

Dewan Redaksi,



## **Sambutan Pimpinan Badan Pengkajian Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia**

Penataan sistem bernegara perlu terus menerus dilakukan agar sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mampu menjadi instrumen hukum dalam rangka memenuhi kebutuhan berbangsa dan bernegara dalam rangka mewujudkan tujuan nasional. Pengkajian sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pelaksanaannya, merupakan suatu kebutuhan dalam rangka melakukan penataan sistem ketatanegaraan, konsepsi konstitusi dan implementasinya agar tetap selaras dengan kebutuhan masyarakat, bangsa, dan negara.

Aspirasi masyarakat dan daerah memiliki nilai yang sangat penting bagi MPR sebagai lembaga demokrasi dan perwakilan yang dituntut responsif terhadap dinamika aspirasi masyarakat dan daerah. Oleh karena itu, setiap aspirasi masyarakat dan daerah yang diterima oleh MPR perlu dikelola dan dikaji secara seksama untuk ditindaklanjuti dalam pengambilan kebijakan. Responsivitas MPR dalam mengelola aspirasi masyarakat adalah bagian daripada upaya untuk menegakan kedaulatan rakyat dan supremasi konstitusi.

Melihat urgensi tersebut, MPR melalui Badan Pengkajian MPR melaksanakan penerbitan Jurnal Majelis dengan tema besar "*Hubungan Antar Lembaga Negara*". Jurnal terbitan ini lebih banyak menyoroti persoalan substansi terkait pengaturan hubungan antar lembaga negara yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945.

Menghimpun dan menyusun materi tentang kajian merupakan upaya yang dapat dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR untuk memberikan ruang pemikiran dan gagasan secara akademis dari para pakar, penyelenggara negara, dan praktisi dalam bidang tertentu.

Demikianlah, kami Badan Pengkajian MPR mengharapakan dengan terbitnya Jurnal Majelis ini dapat menginspirasi para pembaca untuk berpikir kritis terhadap permasalahan bangsa dan negara yang terjadi, serta turut berkontribusi dalam pembenahan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Dalam kesempatan ini, tidak lupa kami mengucapkan terima kasih kepada para akademisi dan peneliti yang telah dengan serius berkontribusi menyumbangkan gagasan



pemikirannya dan seluruh pihak yang terkait. Semoga jurnal ini memberikan manfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan.

Terima kasih, selamat membaca, selamat berpikir, dan salam konstitusi.

Badan Pengkajian MPR RI

Ketua,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Djarot Saiful Hidayat', with a horizontal line underneath.

Drs. Djarot Saiful Hidayat, M.S.

**PROBLEMATIKA FINALITAS DAN MENGIKAT PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**Nama Penulis**

**Rosa Ristawati<sup>1</sup>, M. Adib Akmal Hamdi<sup>2</sup>, Putu Sandhya Wiradharma<sup>3</sup>**

Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

*E-mail:* [rosa@fh.unair.ac.id](mailto:rosa@fh.unair.ac.id) , [m.adib.akmal.hamdi-2019@fh.unair.ac.id](mailto:m.adib.akmal.hamdi-2019@fh.unair.ac.id),  
[putu.sandhya.wiradharma-2019@fh.unair.ac.id](mailto:putu.sandhya.wiradharma-2019@fh.unair.ac.id)

***Abstract***

*The competence of the Constitutional Court at the first and the last levels has consequences that the Court's decisions are final and binding. In practice, several decisions of the Constitutional Court which are final and binding in nature triggers legal problems, including the non- executable decisions and the non-compliance decisions because of legal uncertainty and sense of injustice. This article discusses the main issues of legal problems that arise with the decisions of the Constitutional Court which are final and have binding consequences as well as proposing alternative ideas to anticipate legal problems that arise because of the final and binding nature of the decisions of the Constitutional Court. Several Constitutional Court's decisions which indicating legal uncertainty and has no sense of justice would show the emergence of legal problems in their implementation. From the several decisions of the Constitutional Court examined in this article, the analysis shows that the important aspects of legal problems that emerges lead to a tendency of ignorance (negligible, non-compliance, ignorance of the decisions of the Constitutional Court). On the other hand, the final nature and binding consequences of the Constitutional Court decisions become a tendency of juristocracy that actually threatens the order of the democratic system. Thus, several ideas for anticipating the problematic nature of the final and binding of the Constitutional Court decisions may be proposed in this article, including the idea of the mechanisms of judicial dialogue and constitutional dialogue, or alternative option that may consider court procedures that allow preliminary requests to submit applications of the constitutionality through other branches of judicial power (namely, the Supreme Court and the judiciary under it). In the legislative area, an option that might be carried out on the legislative side, is to form a committee/sub-committee that is specific gut in the area of maintaining the constitutionality of the legislative products. In addition, the Constitutional Court must also maintain relations with the legislature through the formulation of a constitutional mandate in legal considerations and in its decisions.*

**Keywords:** *Constitutional Court, final and binding, non- executable decision, non-compliance*

### Abstrak

Kewenangan mengadili pada tingkat pertama dan tingkat terakhir dari Mahkamah Konstitusi membawa konsekuensi putusan yang bersifat final dan mengikat. Dalam praktek, beberapa putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan mengikat justru menimbulkan problematika diantaranya putusan tidak dilaksanakan dan tidak dipatuhi karena ketidakpastian hukum dan tidak memenuhi keadilan yang dikehendaki. Artikel ini membahas tentang isu utama problematika hukum yang muncul dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan berkonsekuensi mengikat dan bagaimana alternatif gagasan untuk mengantisipasi problematika hukum yang muncul karena sifat final dan mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak memenuhi keadilan yang dikehendaki akan menjadi contoh munculnya problematika hukum dalam pelaksanaannya. Dari beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang dikaji dalam artikel ini, analisa menunjukkan bahwa aspek penting problematika hukum yang timbul membawa tendensi bagi diabaikannya (*negligible, non-compliance, ignorance* putusan-putusan Mahkamah Konstitusi. Sifat final dan konsekuensi mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut disisi lain juga menjadi tendensi *juristocracy* yang justru mengancam tatanan system demokrasi. Sehingga, beberapa gagasan untuk mengatasi problematika dari sifat final dan bindingnya putusan Mahkamah Konstitusi dapat diajukan dalam artikel ini diantaranya melalui mekanisme *judicial dialogue* dan *constitutional dialogue*, atau *alternative* yang mempertimbangkan prosedur yang memungkinkan *preliminary request* pengajuan permohonan konstitusionalitas melalui cabang kekuasaan kehakiman yang lain (Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya). Pada area *legislative*, *alternative* yang mungkin dapat dilakukan pada sisi *legislatif*, dibentuk sebuah komite/sub komite yang khusus pada area menjaga konstitusionalitas dari produk *legislative*. Selain itu, Mahkamah Konstitusi harus pula menjaga relasi dengan *legislative* melalui perumusan *mandate konstitusional* dalam pertimbangan hukum maupun dalam amar putusannya.

**Kata Kunci** : Mahkamah Konstitusi, Putusan Final dan Mengikat, Ketidakterlaksanaan, ketidakpatuhan

## Pendahuluan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia sebagai salah satu pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia telah banyak memberikan kontribusi bagi perkembangan ketatanegaraan, sistem hukum dan perundang-undangan melalui putusannya yang final dan berkonsekuensi mengikat. Pada sisi lain, dalam praktek kurun waktu 2003 sampai dengan saat ini, putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga banyak menimbulkan permasalahan-permasalahan hukum akibat sifat final dan mengikatnya. Permasalahan-permasalahan hukum tersebut muncul utamanya karena putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan berkonsekuensi mengikat menjadi tidak dapat dilaksanakan karena beberapa hal yang mungkin terjadi, diantaranya karena kontradiktif dengan peraturan perundang-undangan serta factor-faktor halangan (*barriers*) sebagai konsekuensi dari sistem ketatanegaraan yang telah dibangun dalam konstitusi itu sendiri, misalnya ketika putusan Mahkamah Konstitusi justru mendelegitimasi cabang kekuasaan yang lain, mengintervensi ranah kekuasaan yang lain, atau tidak memenuhi rasa keadilan di masyarakat dimana putusan Mahkamah Konstitusi tersebut justru menimbulkan ketidakpastian hukum. Dalam konteks yang demikian, sifat final yang berkonsekuensi

mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi hal yang dilematik karena tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan pada area proses peradilan konstitusi.

Beberapa pengalaman praktek putusan Mahkamah Konstitusi yang tidak dilaksanakan berkonsekuensi pada upaya hukum di area selain praktek peradilan konstitusi yang sebenarnya ditujukan untuk menyimpangi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Hal ini tentu saja tidak ideal sebagaimana karakter atau sifat dasar (*nature*) yang dilekatkan Konstitusi pada kelembagaan Mahkamah Konstitusi sebagai sebuah lembaga peradilan (*Court*) satu-satunya pemegang kekuasaan kehakiman untuk yurisdiksi kewenangan konstitusional. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia misalnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-XI/2013 tertanggal 6 Maret 2014 yang menyatakan bahwa Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana adalah inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Pasal tersebut mengatur bahwa "*Permintaan peninjauan kembali atas suatu putusan hanya dapat dilakukan satu kali saja*". Putusan tersebut memantik resistensi tinggi dari Mahkamah Agung sebagai salah satu institusi kekuasaan kehakiman tertinggi di samping

Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Surat Edaran Mahkamah Agung (SEMA) Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana yang pada pokoknya “tidak mematuhi” (*non-compliance*) Putusan Mahkamah Konstitusi serta mengatur sendiri bahwa peninjauan kembali dibatasi hanya satu kali. Ketidapatuhan konstitusional tersebut didasarkan secara yuridis oleh Mahkamah Agung bahwa hapusnya norma hukum yang mengatur mengenai peninjauan kembali dalam Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara tidak serta merta menghapuskan secara *conditio sine qua non* ketentuan peninjauan kembali yang diatur pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Lebih lanjut terhadap ketidapatuhan terhadap pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat dijumpai dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Dalam putusan *a quo* melalui pertimbangan hukum paragraf [3.20.5], MK menghendaki agar pelaksanaan UU 11/2020 yang

berkaitan hal-hal yang bersifat strategis dan berdampak luas agar ditanggguhkan terlebih dahulu, termasuk tidak dibenarkannya membentuk peraturan pelaksana baru serta tidak dibenarkan pula penyelenggara negara melakukan pengambilan kebijakan strategis yang dapat berdampak luas dengan mendasarkan pada norma UU 11/2020 yang secara formal telah dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat. Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam amar putusan ketujuh yang berbunyi “. Menyatakan untuk menanggguhkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas, serta tidak dibenarkan pula menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja .” Akan tetapi dalam praktiknya, Pemerintah justru mengabaikan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 113 tentang Struktur dan Penyelenggaraan Badan Bank Tanah dan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2022 tentang Satuan Tugas Penataan Penggunaan Lahan dan Penataan Investasi.

Berdasarkan beberapa hal yang mengindikasikan permasalahan-permasalahan hukum yang muncul karena putusan final dan konsekuensi mengikatnya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi, artikel ini bertujuan untuk menganalisa

secara singkat tentang permasalahan-permasalahan sifat final yang berkonsekuensi mengikat dari putusan Mahkamah Konstitusi, apakah sifat final dan konsekuensi mengikatnya putusan Mahkamah Konstitusi tersebut sudah tepat dan ideal. Pada artikel ini akan pula dibahas beberapa putusan Mahkamah Konstitusi yang menimbulkan permasalahan-permasalahan hukum, yang utamanya adalah putusan-putusan yang tidak dilaksanakan, putusan yang kontradiktif sistem hukum dan ekosistem hukum yang telah dibangun dan putusan yang dirasa justru menimbulkan ketidakpastian hukum dan tidak memenuhi keadilan konstitusional dalam masyarakat akibat dari putusan Mahkamah Konstitusi justru tidak memenuhi rasa keadilan dalam pemenuhan hak konstitusional, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang “*overstepping*” mengintervensi berlebihan kepada cabang kekuasaan lainnya.

Artikel ini juga memberikan gagasan sebagai alternatif dalam mengantisipasi problematika yang diakibatkan dari putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan berkonsekuensi mengikat, melalui beberapa hal diantaranya yaitu, gagasan terkait bentuk mandat konstitusional yang dapat

digunakan sebagai perwujudan doktrin *the unity of constitution* oleh Mahkamah Konstitusi guna mendorong pembentuk undang-undang melaksanakan apa yang dikehendaki oleh Mahkamah Konstitusi. Doktrin *the unity of constitution* sendiri menghendaki agar konstitusi dipandang sebagai satu kesatuan, sehingga konstitusi tidak hanya padu dalam konteks memahami isi tetapi juga dalam pelaksanaan pembentukan undang-undang.<sup>1</sup> Doktrin ini mengharuskan hakim untuk memberi pedoman yang dimaui konstitusi dalam putusannya c.q. putusan Mahkamah Konstitusi. Atas dasar hal tersebut mutlak diperlukan mandat konstitusional yang dapat berbentuk saran atau rekomendasi.

Terakhir, artikel ini juga menggagas mengenai dialog kekuasaan kehakiman (*judicial dialogue*) dan konstitusional dialog (*constitutional dialogue*) yang pada konteksnya *judicial dialogue* akan menjadi mekanisme dialogue dan komunikasi Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan dengan cabang kekuasaan kehakiman yang lain (Mahkamah Agung dan peradilan dibawahnya), sementara dialogue konstitusional dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan MPR sebagai pembentuk Konstitusi dalam memutus permohonan. Gagasan mengenai

---

<sup>1</sup> Fajar Laksono Soeroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator: Konfrontatif atau Kooperatif* (Jakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 226.

*constitutional dialogue* dengan MPR diletakkan karena MPR sebagai institusi yang berwenang untuk membuat dan mengubah Konstitusi, MPR sebagai “*the originalist of the interpreter constitution*”, sebagai *interpreter* Konstitusi yang menyediakan interpretasi konstitusi secara perspektif originalism yang berdasarkan interpretasi paling akurat dalam perspektif tujuan dan maksud original pembentuk Konstitusi (*the original intent and original purpose of the Constitutional Maker*). Sehingga dengan mekanisme dialog- dialog tersebut, hakim konstitusi akan mendapat lebih banyak pertimbangan dalam memutus permohonan. Mekanisme *judicial dialogue* dan *constitutional dialogue* tersebut dapat diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (secara teknis) sehingga putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat lebih reliabel, obyektif, dan berkepastian hukum dalam penegakan nilai-nilai konstitusi.

## Pembahasan

### Konseptualisasi Putusan Final dan Mengikat Kekuasaan Kehakiman

Negara hukum demokratis membangun, mendirikan, dan melaksanakan penyelenggaraan berbangsa

dan bernegara berlandaskan, berpedoman, serta berpatokan pada hukum dasar, hukum tertinggi, sekaligus hukum terpenting dalam sistem ketatanegaraan yakni Konstitusi. Pada aspek yang paling fundamental dari sebuah tatanan demokrasi, rakyat menerima dan melegitimasi serta mempunyai kepercayaan terhadap institusi dan yang berada pada kelembagaan tersebut, “*a foundational aspect of a democracy is also that the governed accept their system as legitimate and have confidence in their institutions and those who sit in those institutions.*”<sup>2</sup> Konstitusi merupakan kontrak konstitusional yang menentukan hak-hak konstitusional dan hak asasi manusia, mengatur hubungan antara negara sebagai pemegang mandat (*trustee*) dengan rakyat sebagai sumber, pemilik, dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi,<sup>3</sup> sekaligus membatasi kewenangan-kewenangan antar lembaga dan cabang kekuasaan negara sesuai prinsip konstitusionalisme. Syarat absolut suatu negara hukum adalah adanya sistem konstitusional berbasis pada Konstitusi yang membatasi kekuasaan negara dan menegakkan ketentuan konstitusional tersebut pada seluruh elemen negara.<sup>4</sup> Posisi konstitusi dalam negara hukum

<sup>2</sup> Aalt Willem Heringa, *In Courts We Trust: Courts as Defenders of The Rule of Law and Parliamentary Democracy* (The Hague: Eleven, 2022), hlm. 17.

<sup>3</sup> Philip Bobbitt, *Constitutional Interpretation* (Massachusetts: Basil Blackwell, Inc., 1991), hlm. 4.

<sup>4</sup> Abdul Mukhtie Fadjar, *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 62.

demokratis adalah *supreme law of the land*<sup>5</sup> sehingga karakter superioritasnya mengikat setiap rakyat dan negara (terutama cabang kekuasaan pemerintahan) untuk tunduk, patuh, dan taat kepada konstitusi. Dalam teori klasik mengenai pemisahan kekuasaan negara yakni *trias politica*, di samping kekuasaan pembentukan hukum di tangan legislatif serta pelaksanaan hukum di bawah kendali eksekutif, cabang esensial lainnya yang berkelindan erat dengan nafas dan semangat supremasi konstitusi adalah yudikatif sebagai tonggak krusial dalam penegakan hukum. Institusi kekuasaan kehakiman dengan kewenangan meninjau dan memeriksa konstitusionalitas aturan hukum menjadi elemen interdependen dalam paradigma supremasi konstitusi.<sup>6</sup> Kontrol yurisdiksional kekuasaan kehakiman terhadap undang-undang-undang maupun peraturan hukum lainnya sebagai produk legislatif maupun eksekutif, sebagaimana Maurice Duverger kemukakan dan dikutip oleh Soehino, berfungsi sebagai instrumen untuk memastikan bahwa parlemen dan eksekutif tidak melegalisasikan aturan hukum maupun melakukan tindakan pemerintahan yang bertentangan dan menyimpang dari Konstitusi.<sup>7</sup> Implikasi-logisnya adalah

kekuasaan kehakiman menjadi superior untuk menentukan makna konstitusi di atas lembaga negara lainnya, sehingga secara yuridis suprastruktur politik yang menjadi pihak langsung dalam pelaksanaan pemerintahan dan aktivitas bernegara, terikat secara praktis untuk menerima bahwa konstitusi adalah apa yang dikatakan oleh para hakim sebagaimana tercermin dalam putusannya. Karakter dan sifat putusan yang final dan keberlakuan mengikat sebagai atribut *judicial supremacy*, secara linier merestriksi, membatasi, dan bahkan menghalangi cabang-cabang kekuasaan politik dalam pemerintahan nasional untuk mencapai penafsiran mereka sendiri mengenai suatu hal yang konstitusional.<sup>8</sup>

Dalam perkara-perkara yang bersifat non-konstitusional, tugas dan fungsi kekuasaan kehakiman adalah menegakkan norma-norma undang-undang terhadap kasus konkret. Hal demikian berbeda apabila kekuasaan kehakiman dihadapkan pada perkara-perkara yang sifatnya konstitusional, baik *concrete review* yang dilakukan atas dasar tindakan pemerintahan kepada rakyatnya yang “dianggap” bertentangan dengan konstitusi maupun *abstract review* yakni produk legislasi yang

<sup>5</sup> Lihat Pasal 6 Konstitusi Amerika Serikat.

<sup>6</sup> Jutta Limbach, “The Concept of The Supremacy of The Constitution,” *The Modern Law Review* 64, no. 1 (2001), hlm. 3.

<sup>7</sup> Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 270–71.

<sup>8</sup> Greg Weiner, *The Political Constitution: The Cases Against Judicial Supremacy* (Kansas: The University Press of Kansas, 2019), hlm. 76.



“diduga” bertentangan dengan konstitusi. Memberikan kewenangan kepada kekuasaan kehakiman untuk menggali, menginterpretasikan, dan menegakkan nilai-nilai serta kaidah dalam konstitusi untuk menyelesaikan perkara-perkara konstitusional sehingga putusnya memiliki keberlakuan mengikat bagi lembaga-lembaga negara lainnya, merupakan pilihan yuridis masing-masing negara.<sup>9</sup> Dalam hal rakyat pada suatu negara telah berkomitmen mempercayakan pelestarian dan integritas konstitusi sebagai “titipan suci” pada kekuasaan kehakiman<sup>10</sup> maka apabila legislatif (melalui produk legislasinya) maupun eksekutif (lewat tindakan pemerintahan yang dilakukan terhadap rakyat) melebihi dan melampaui kewenangannya, bahkan bertentangan dengan konstitusi, maka kekuasaan kehakiman (melalui putusan yuridis-konstitusionalnya) tampil sebagai entitas penjaga, pelindung, dan pengawal konstitusi untuk menyelesaikan konflik konstitusional tersebut. Paradigma *judicial supremacy* demikian meletakkan kekuasaan kehakiman memegang otoritas tunggal, terkuat, dan tak terbantahkan untuk secara

otoritatif menjadi “pemimpin” dalam aktivitas menginterpretasikan konstitusi, menetapkan makna yang tepat, definitif, dan sah secara konstitusional di atas lembaga-lembaga negara lainnya.<sup>11</sup> Implikasi-logisnya adalah kekuasaan kehakiman menjadi superior untuk menentukan makna konstitusi di atas lembaga negara lainnya, sehingga secara yuridis suprastruktur politik yang menjadi pihak langsung dalam pelaksanaan pemerintahan dan aktivitas bernegara, terikat secara praktis untuk menerima bahwa konstitusi adalah apa yang dikatakan oleh para hakim sebagaimana tercermin dalam putusnya. Karakter dan sifat putusan yang final dan keberlakuan mengikat sebagai atribut *judicial supremacy*, secara linier merestriksi, membatasi, dan bahkan menghalangi cabang-cabang kekuasaan politik dalam pemerintahan nasional untuk mencapai penafsiran mereka sendiri mengenai suatu hal yang konstitusional.<sup>12</sup>

Dalam perspektif komparatif, menguatnya pengujian konstitusional (*constitutional review*) kekuasaan kehakiman yang menghasilkan putusan

<sup>9</sup> Jr. Richard H. Fallon, *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice* (New York: Cambridge University Press, 2013), hlm. 11.

<sup>10</sup> Timothy S. Huebner, *The Southern Judicial Tradition: State Judges and Sectional Distinctiveness 1790-1890* (London: The University of Georgia Press, 1999), hlm. 136.

<sup>11</sup> Keith E. Whittington, *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, The Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S History* (New Jersey: Princeton University Press, 2007), hlm. 1.

<sup>12</sup> Weiner, *The Political Constitution: The Cases Against Judicial Supremacy*, hlm. 76.

bersifat final di atas lembaga-lembaga lainnya dan *erga omnes* telah banyak dipraktikkan oleh berbagai negara di dunia. Praktik demikian menyebar ke negara-negara yang cenderung menganut bentuk pengujian konstitusional bertipologi *strong-form review*, tidak terkecuali Indonesia.<sup>13</sup> Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur ihwal keberlakuan final dan mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Karakter eksekutorial Putusan MKRI yang bersifat *self-executing, erga omnes, final and binding, dan inkracht van gewijsde* sejak saat diputus. Konsekuensi sifat *strong-form review* mendudukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia pada posisi superior di atas lembaga-lembaga negara lainnya sehingga mengklaim dirinya sebagai lembaga kekuasaan kehakiman tunggal penafsir konstitusi (*the sole judicial interpreter of the constitution*).<sup>14</sup>

<sup>13</sup> *Strong-form Review* merupakan bentuk tipologis pengujian konstitusional yang menegaskan bahwa tidak ada ruang bagi legislatif untuk melakukan pengesampingan keberlakuan mengikat terhadap putusan kekuasaan kehakiman yang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan Konstitusi. Lihat pendapat Gerhard van Der Schyff dalam Gerhard van Der Schyff, *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of The United Kingdom, the Netherlands, and South Africa* (Tilburg: Springer Science+Business Media B.V., 2010), hlm. 181.

<sup>14</sup> Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 005/PUU-IV/2006 tertanggal 23 Agustus 2006.

<sup>15</sup> Mark Tushnet dan Rosalind Dixon, "Weak-form Review and Its Constitutional Relatives: An Asian Perspective," in *Comparative Constitutional Law in*

Mahkamah Konstitusi Korea Selatan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi Korea Selatan juga memiliki kewenangan menguji konstitusionalitas undang-undang yang putusannya bersifat *erga omnes*, tidak hanya terhadap para pihak semata, tetapi juga wajib ditaati oleh pengadilan umum, lembaga negara, sekaligus pemerintah daerah.<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi Jerman melalui § 31 ayat (1) *Bundesverfassungsgericht* (BVerfGG) dengan tegas mengatakan bahwa putusannya mengikat organ-organ konstitusional baik di tingkat federal maupun *Länder* sehingga keberlakuannya mengikat segala cabang kekuasaan pada setiap tingkat pemerintahan. Mahkamah Konstitusi Jerman menegaskan bahwa efek mengikatnya putusan inkonstitusionalitas terhadap suatu undang-undang akan secara

*Asia*, ed. oleh Rosalind Dixon dan Tom Ginsburg (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2014), hlm. 103; Lihat pendapat lainnya dalam Pan Mohammad Faiz dan M. Lutfi Chakim, *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan dan Kewenangan Konstitusional di Asia* (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 94; Pendapat senada juga dikemukakan Andy Omara dalam Andy Omara, "Comparing the Approaches of The Constitutional Court of Korea and The Constitutional Court of Indonesia in Deciding Constitutional Cases Associated with Economic and Social Rights," in *The Constitutional Court of Korea as A Protector of Constitutionalism: Global Perspectives*, ed. oleh AACC Secretariat for Research and Development (Seoul: SRD Research, 2021), hlm. 245.

linier pula menghalangi legislatif untuk memberlakukannya kembali.<sup>16</sup>

Masifnya kekuasaan kehakiman yang membangun pondasi pengujian konstitusionalnya bertipologi *strong-form review*, memunculkan problematika ketatanegaraan baru yakni bagaimana apabila kekuasaan kehakiman mengeluarkan putusan yang dianggap “tidak tepat”? Sebagaimana dikemukakan oleh Juvenal, seorang satiris asal Romawi, yang kemudian dikutip oleh Fred R. Shapiro yakni *sed quis custodiet ipsos custodes?*<sup>17</sup> yang bermakna siapa yang akan menjaga para penjaga itu sendiri. Kekuasaan kehakiman sejatinya adalah elemen “pengawas” dan “penjaga” agar undang-undang dan tindakan pemerintahan yang dilakukan kepada rakyat tidak bertentangan dengan Konstitusi. Konstitusionalisme yang bersendikan prinsip *check and balances* mengatur bahwa masing-masing cabang kekuasaan bernegara saling menyeimbangkan, mengawasi, dan memeriksa. Dalam aspek interpretasi konstitusional, kekuasaan kehakiman sebagaimana paradigma *judicial*

*supremacy*, praktis tidak dikontrol, diawasi, maupun diperiksa oleh lembaga manapun. Kekuasaan kehakiman yang seharusnya terikat oleh teks konstitusi (beserta pemahaman dan intensi para perumus konstitusi yang melatarbelakanginya), justru pada beberapa momentum melakukan “ketidaktepatan” memutus, seperti: bertransformasi menjadi “aktor-aktor” politik sehingga mengafirmasi kepentingan politik dominan,<sup>18</sup> menafsirkan konstitusi dengan menjauhi teks konstitusi (*beyond the text*), menghasilkan putusan yang mendelegitimasi dan/atau mengintervensi cabang kekuasaan lainnya, serta mengeluarkan produk putusan yang bersifat non-eksekutorial atau tidak dapat dilaksanakan.

Kekuasaan kehakiman merupakan institusi yang pelaksanaannya digantungkan dari kinerja manusia (*human institutions*). Keberadaannya tidak selalu aksiomatik benar dan sempurna dalam hal menginterpretasikan konstitusi, ia terkadang sukses, namun bisa salah dan

<sup>16</sup> Donald P. Kommers dan Russell A. Miller, *The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany* (Durham and London: Duke University Press, 2012), hlm. 37.

<sup>17</sup> Fred R. Shapiro, *The New Yale Book of Quotations* (New Haven: Yale University Press, 2021), hlm. 437; Kalimat tersebut juga dikutip oleh John Stuart Mill untuk menjelaskan kekuasaan Parlemen yang sangat berdaulat dan tinggi, lihat dalam John Stuart

Mill, *Considerations on Representative Government* (Auckland: The Floating Press, 2009), hlm. 116.

<sup>18</sup> Michael J. Perry, *The Constitution in The Courts: Law or Politics?* (New York: Oxford University Press, 1994), hlm. 5-6; Lihat juga pendapat Mark Tushnet sebagaimana dikutip oleh Erwin Chemerinsky dalam Erwin Chemerinsky, *The Case Against Supreme Court* (New York: The Penguin Group, 2014), hlm. 315.

gagal.<sup>19</sup> Praktik negara *common-law system* seperti Amerika Serikat menjadi contoh konkret bahwa kekuasaan kehakiman tertinggi di Amerika Serikat, yakni Mahkamah Agung Amerika Serikat, telah menghasilkan beberapa putusan yang salah, keliru, dan fatal dengan melegalisasi praktik perbudakan pada *Prigg v. Pennsylvania* (1842)<sup>20</sup> serta mengecualikan orang kulit hitam ras Afrika-Amerika sebagai warga negara Amerika Serikat pada kasus *Dred Scott v. Sandford* (1857).<sup>21</sup> Hal demikian kontraproduktif dengan paradigma *judicial supremacy* yang digaungkan dengungnya oleh Hakim Ketua John Marshall dalam kasus *Marbury v. Madison* (1803) pada pernyataannya yakni “*It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.*”<sup>22</sup> Kedua putusan tersebut mendapatkan resistensi tinggi hingga saat ini sehingga dicap

sebagai salah satu putusan paling buruk yang pernah dihasilkan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat.<sup>23</sup> Kehadiran putusan tersebut, baik langsung maupun tidak langsung, turut memicu kulminasi perlawanan ras Afrika-Amerika melalui Perang Saudara di Amerika Serikat pada tahun 1861 - 1865 sebagai respon amarah atas tindakan institusi ketatanegaraan Amerika Serikat yang turut melanggengkan praktik perbudakan. Praktik perbudakan benar-benar dihapuskan pasca disahkannya Amandemen Ketigabelas dan Kelimabelas Konstitusi Amerika Serikat.

Ketidakpatuhan terhadap putusan kekuasaan kehakiman merupakan problematika ketatanegaraan yang dipicu akibat ketidakpercayaan publik terhadap integritas, netralitas, dan profesionalitas kekuasaan kehakiman sebagai penjaga, pengawal, dan penafsir otoritatif dari

<sup>19</sup> Tsvi Kahana, “The Partnership Model of The Canadian Notwithstanding Mechanism: Failure and Hope” (University of Toronto, 2000), hlm. 273; Relevansikan dengan pendapat Erwin Chemerinsky dalam Chemerinsky, *The Case Against Supreme Court*, hlm. 319.

<sup>20</sup> 41 U.S. 539 (1842).

<sup>21</sup> 60 U.S. 393 (1857). Pandangan pada kasus ini dikemukakan oleh Hakim Ketua Taney yang mengatakan bahwa budak adalah “properti” sebagaimana dilindungi oleh Amandemen Kelima Konstitusi Amerika Serikat, sehingga apabila terdapat undang-undang yang hendak mencabut kepemilikan pemilik atas budaknya (yang dianalogikan sebagai properti), maka undang-undang tersebut adalah konstitusional. Hakim Taney yang beraliran *originalism* mengatakan bahwa pengecualian ras Afrika-Amerika sebagai warga negara Amerika Serikat, adalah karena para perumus

Konstitusi tidak berkehendak dan berintensi untuk melindungi hak-hak mereka.

<sup>22</sup> 5 U.S. 137 (1803), hlm. 177.

<sup>23</sup> Paul Finkelman, “Scott v. Sandford: The Court’s Most Dreadful Case and How it Changed History,” *Chicago-Kent Law Review* 82, no. 1 (2006), hlm. 3; Relevansikan juga dengan pendapat Keith E. Whittington dalam Keith E. Whittington, “The Road Not Taken: Judicial Authority, and Political Questions,” *The Journal of Politics* 63, no. 2 (2001), hlm. 365; Lihat pandangan Sanford Levinson dalam Sanford Levinson, “Is Dred Scott Really The Worst Opinion of All Time? Why Prigg is Worse than Dred Scott (But Likely to Stay Out of the ‘Anticanon’),” *Harvard Law Review Forum* 125, no. 23 (2011), hlm. 23; Tinjau juga pendapat Mark A. Graber dalam Mark A. Graber, “Desperately Ducking Slavery: Dred Scott and Contemporary Constitutional Theory,” *Constitutional Commentary* 14, no. 686 (1997), hlm. 271.

konstitusi. Faktor elemen ketidakpatuhan konstitusional (*constitutional disobedience*) lembaga-lembaga negara di samping kekuasaan kehakiman dan faktor putusan konstitusi yang tidak memberikan mandat konstitusional yang tepat sehingga putusannya bersifat *non-executable* juga menjadi pengaruh signifikan terhadap daya laku dan daya ikat Putusan Mahkamah Konstitusi untuk diimplementasikan. Resiliensi dan keberlakuan mengikat putusan kekuasaan kehakiman akan diuji ketika ia berada di luar persidangan dan berlaku di tengah-tengah masyarakat. Penerimaan produk kekuasaan kehakiman berupa putusan sebagai “hukum” yang secara mengikat berlaku di masyarakat berdasarkan asas *erga omnes*, tidak serta-merta menjadi jaminan yang linier akan berlaku efektif dan ditaati di masyarakat.<sup>24</sup> Pada konteks ini, faktor kepercayaan terhadap Mahkamah Konstitusi sangat perlu dibangun. Hakim Konstitusi harus menjaga imparialitas, keindependensiannya, juga secara personal menjaga nilai-nilai etik, serta mendasarkan putusan pada *strong reasonable argument* dan menimbang dari berbagai perspektif

sehingga memberikan argumen yang kuat dalam pertimbangan hukumnya.<sup>25</sup>

### **Final dan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Praktek Pelaksanaannya**

Mantan Hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat, Robert H. Jackson, dalam kasus *Brown v. Allen* (1953)<sup>26</sup> melalui jukstaposisinya masyurnya pernah berkata bahwa “*We are not final because we are infallible, but we are infallible because we are final.*” Kesempurnaan kekuasaan kehakiman terletak pada finalitas dan keberlakuan mengikat putusannya. Negara *common-law system* yang menganut kuat doktrin *stare-decisis* dengan keterikatan atas preseden dalam memutus sebuah kasus hukum menempatkan posisi putusan hakim dalam kedudukan yang fundamental sebagai *judge-made law*. Adanya preseden berfungsi sebagai kontrol pembatasan yang mengikat bagi para hakim, agar hakim dalam membuat satu putusan hukum berbasis pada analisis yuridis berdasarkan teks dan prinsip-prinsip hukum yang berkeadilan, tidak melibatkan pengaruh nilai-nilai internal (seperti preferensi politik pribadinya dan ideologinya) maupun eksternal sehingga memengaruhi hasil

<sup>24</sup> Ferinda K. Fachri, “Wahiduddin Adams: Pelaksanaan Putusan MK Tergantung Kesadaran Organ Negara”, 19 Juli 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/wahiduddi-n-adams--pelaksanaan-putusan-mk-tergantun->

[kesadaran-organ-negara-lt62d5a51b5c6f7](https://www.hukumonline.com/berita/a/wahiduddi-n-adams--pelaksanaan-putusan-mk-tergantun-), diakses pada 17 November 2022.

<sup>25</sup> Aalt Willem Heringa, *In Courts We Trust: Courts as Defenders of The Rule of Law and Parliamentary Democracy*, (The Hague: Eleven, 2022), hlm. 19.

<sup>26</sup> 344 U.S. (1953).

putusan.<sup>27</sup> Meskipun menempati posisi vital dalam sistem ketatanegaraan Anglo-Saxon, preseden hakim bukan tidak mungkin disimpangi dan/atau tidak diberlakukan oleh hakim-hakim setelahnya. Hal demikian tercermin dari pendapat Mahkamah Agung Amerika Serikat yang dikemukakan oleh Hakim Ketua William H. Rehnquist pada kasus *Payne v. Tennessee* (1991)<sup>28</sup> bahwa meskipun doktrin *stare decisis* adalah kepentingan fundamental dalam negara hukum, akan tetapi ia bukanlah sebuah “perintah yang tak terbantahkan”. Lebih lanjut, Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus *a quo* juga menyatakan bahwa praktik konstitusional di Amerika Serikat tidak menerapkan secara rigid doktrin *stare decisis* pada kasus-kasus konstitusional dibandingkan dengan kasus-kasus yang bersifat nonkonstitusional. Dalam penelitian Michael J. Gerhardt, Mahkamah Agung Amerika Serikat sejak 1780 sampai dengan akhir 2004 pada 133 (seratus tiga puluh tiga) kasus, telah melakukan pengesampingan keberlakuan (*overrule*) terhadap 208 preseden.<sup>29</sup> Data empiris demikian menandakan bahwa prediktabilitas dan kejajegan dalam

menerapkan putusan hakim-hakim terdahulu melalui preseden, tidak serta-merta menjadi justifikasi bahwa putusan hakim yang bersifat final dan mengikat tidak dapat disimpangi. Seorang hakim yang hendak menyimpangi suatu putusan (*in casu* preseden) yang bersifat final dan mengikat, bukan didasarkan secara sederhana pada ketidaksepakatan terhadap putusan sebelumnya.<sup>30</sup> melainkan ia harus menjustifikasi alasan pengesampingannya yang termanifestasi dalam *ratio-decidenti* putusan, salah satunya yakni telah terjadi perubahan kondisi dibandingkan pada saat diucapkan pada kasus sebelumnya.<sup>31</sup> Dalam sistem hukum Eropa-Kontinental atau *civil law system*, penyelesaian permasalahan hukum menempatkan teks-teks aturan hukum dalam undang-undang sebagai instrumen resolusi konflik atas permasalahan hukum. Melalui kewenangan interpretasinya, hakim menerapkan hukum sebagaimana tereksplisitkan dalam undang-undang terhadap fakta dan kasus konkret. Putusan kekuasaan kehakiman berbasis pada apa yang “dikatakan” oleh undang-undang. Putusan-putusan hakim sebelumnya pada kasus yang serupa juga tidak memengaruhi hakim ihwal bagaimana

<sup>27</sup> David Schultz, *Constitutional Precedent in US Supreme Court Reasoning* (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2022), hlm. 19.

<sup>28</sup> 501 U.S. 808.

<sup>29</sup> Michael J. Gerhardt, *The Power of Precedent* (New York: Oxford University Press, 2008), hlm. 9.

<sup>30</sup> Amy Coney Barrett, “Precedent and Jurisprudential Disagreement,” *Texas Law Review* 91 (2013), hlm. 1723.

<sup>31</sup> Benjamin Nathan Cardozo, *The Nature of Judicial Process* (New Haven: Yale University Press, 1969), hlm. 150.

seharusnya memutus sebuah kasus sebagaimana pandangan doktrin *stare decisis* dalam *common-law system*.<sup>32</sup> Paradigma formalistis-legalistis-positivistik yang menerapkan secara tekstualis pasal dalam undang-undang, dalam implementasinya pada kasus-kasus yang bersifat nonkonstitusional, hakim-hakim cenderung “lebih mudah” dalam menginterpretasikannya karena norma yang terdapat dalam undang-undang bersifat konkret, rinci, dan dapat langsung berlaku kepada masyarakat.<sup>33</sup> Berbeda halnya ketika hakim (*in casu* Mahkamah Konstitusi) dihadapkan pada perkara-perkara yang bersifat konstitusional di mana yang menjadi objek pengujian konstitusional adalah undang-undang itu sendiri. Norma dalam undang-undang memiliki karakter yang sangat berbeda dengan norma konstitusi yang hanya memuat prinsip-prinsip esensial bernegara, garis-garis besar, dan aturan-aturan pokok dengan gaya bahasa yang sederhana dan akurat.<sup>34</sup> Konstitusi didesain dengan penormaan pasal yang bersifat sangat general dan luas dengan intensi agar

keberlakuannya sebagai norma fundamental dan pokok-pokok dasar bernegara tidak cepat usang, mampu adaptif dan suportif dalam mengakomodasi perkembangan sosial kemasyarakatan dan problematika ketatanegaraan di masa mendatang. Sifat generalitasnya norma dalam konstitusi terkadang ambigu, tidak jelas, samar, dan bahkan sukar ditentukan secara pasti maknanya yang tepat. Sebagaimana dipaparkan oleh Mantan Hakim Ketua Mahkamah Agung Israel, Aharon Barak, dalam beberapa kasus-kasus konstitusional, hakim dihadapkan pada norma-norma konstitusi yang samar dan tidak jelas ketika akan diaplikasikan guna menyelesaikan keadaan konkret/kondisi faktual. Dalam hal proses ekstraksi makna-makna tunggal tidak dapat diperoleh melalui kanal interpretasi, maka hakim harus bergerak dari fase deklaratif atau interpretasi konstitusi (*constitutional interpretation*) menuju fase kreatif atau konstruksi konstitusional (*constitutional construction*)<sup>35</sup> engan menggunakan kekuasaan diskresi hakim (*judicial discretion*).<sup>36</sup> Kekuasaan kehakiman

<sup>32</sup> Schultz, *Constitutional Precedent in US Supreme Court Reasoning*, hlm. 2–3.

<sup>33</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Sleman: PT. Kanisius, 2007), hlm. 51.

<sup>34</sup> Lihat Penjelasan Umum Angka IV UUD 1945 dan relevansikan dengan apa yang dikutip oleh H.M. Arsyad Sanusi dalam H. M. Arsyad Sanusi, *Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi* (Jakarta: Milestone, 2011), hlm. 569.

<sup>35</sup> Keith E. Whittington, *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review* (Kansas: University Press of Kansas, 1999), hlm. 1.

<sup>36</sup> Aharon Barak, “On Judging,” in *Judges as Guardians of Constitutionalism and Human Rights*, ed. oleh Martin Scheinin, Helle Krunke, dan Marina Aksenova (Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2016), hlm. 28.

sebagai pemegang otoritas tertinggi menafsirkan hukum dasar, hukum tertinggi, dan hukum terpenting dalam negara tidak dapat dipungkiri menafsirkan konstitusi menggunakan kekuasaan diskresi yang dibebankan kepadanya. Kekuasaan diskresi hakim yang tercermin dalam putusnya memberikan legitimasi kepada hakim untuk mengeluarkan putusan yang berkekuatan final sehingga memposisikan hakim sebagai deklarator “apa itu hukum”<sup>37</sup> yang berdaya laku mengikat (tidak ada yang dapat melakukan peninjauan terhadapnya).<sup>38</sup>

Dengan menggunakan pendekatan penafsiran konstitusi secara *original intent*<sup>39</sup> pendirian salah satu kekuasaan kehakiman tertinggi di Indonesia yakni Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, telah sejak awal diinisiasikan menjadi peradilan tingkat pertama dan akhir, yang bertugas menafsirkan undang-undang terhadap konstitusi, dan putusnya bersifat final. Pembahasan mengenai finalitas

Putusan Mahkamah Konstitusi pertama kali mengemuka pada tanggal 29 Juli 2000 melalui Rapat Pleno PAH I ke-51 BP MPR. Dalam rapat tersebut BP MPR di samping merumuskan kewenangan MK dalam Pasal 25B ayat (2) juga memberikan usulan mengenai sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang diatur dalam Pasal 25B ayat (3). Usulan tersebut berbunyi sebagai berikut:

*Ayat (3)*

*Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan putusan tingkat pertama dan terakhir*

Rumusan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “...*berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final...*” muncul sejak Perubahan Pertama, ketika Panitia Ad Hoc I (PAH I) Badan Pekerja (BP) MPR membahas Perubahan ketentuan mengenai MA. Pada

dan/atau intensi para perumus konstitusi (*founders*) pada saat konstitusi dibentuk. Lihat lebih lanjut dalam Harry H. Wellington, *Interpreting The Constitutions: The Supreme Court and The Process of Adjudication* (New Haven and London: Yale University Press, 1990), hlm. 49; Tinjau juga pendapat Craig R. Ducat dalam Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation* (Wadsworth: Cengage Learning, 2009), hlm. G4; Relevansikan dengan pendapat H. Jefferson Powell dalam H. Jefferson Powell, “The Original Understanding of Original Intent,” *Harvard Law Review* 98, no. 5 (1985), hlm. 886; Stephen Breyer, *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution* (Toronto: Alfred A. Knopf, 2005), hlm. 115–16.

<sup>37</sup> Maria Iglesias Vila, *Facing Judicial Discretion: Legal Knowledges and Rights Answers Revisited* (Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2001), hlm. 6.

<sup>38</sup> Ronald Dworkin, *Taking Rights Seriously* (Cambridge: Harvard University Press, 1978), hlm. 32; Pendapat yang sama juga dikemukakan Nathan Isaacs dalam Nathan Isaacs, “The Limits of Judicial Discretion,” *The Yale Law Journal* 32, no. 4 (1923), hlm. 341; Kent Greenawalt, “Discretion and Judicial Decision: The Elusive Quest for the Fetters That Bind Judges,” *Columbia Law Review* 75, no. 2 (1975), hlm. 365.

<sup>39</sup> Pendekatan penafsiran konstitusi secara *original intent* adalah pendekatan penafsiran konstitusi yang menafsirkan konstitusi sebagaimana pemahaman



rapat ke-5 BP MPR tanggal 23 Oktober 2001, Pimpinan PAH I menyampaikan laporan perkembangan pelaksanaan tugas PAH I kepada BP MPR. Terkait dengan rumusan dimaksud, PAH I melalui Jakob Tobing menyampaikan laporan. Dalam laporan tersebut, rumusan Pasal 24A ayat (2) menyatakan:<sup>40</sup>

*“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili perkara dari tingkat I dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang (dan peraturan perundang-undangan di bawahnya) terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan perselisihan kewenangan atau kompetensi antar lembaga (negara), memutuskan pembubaran partai politik (atas tuntutan yang sah), dan memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.”*

Dengan mencermati suasana kebatinan (*geistlichen hintergrund*), perdebatan intelektual, dan pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh para perumus Konstitusi Indonesia pada saat

proses perubahan konstitusi, institusional Mahkamah Konstitusi dibentuk sebagai wadah adjudikasi konstitusional yang putusannya bersifat final.<sup>41</sup> ntensi yang dicita-citakan oleh para perumus konstitusi dalam membentuk kelembagaan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana terartikulasikan dalam suasana kebatinan pembentukan konstitusi adalah sebagai berikut: (1) mempercepat penyelesaian sengketa konstitusional/ketatanegaraan;<sup>42</sup> (2) memberikan jalan keluar atas penafsiran konstitusi yang final dan otoritatif;<sup>43</sup> (3) mencegah kebuntuan konstitusional (*constitutional deadlock/stagnancy*); (4) menyelesaikan konflik konstitusional;<sup>44</sup> (5) mengawal demokrasi dan menjaga kemurnian UUD NRI Tahun 1945; dan (6) menegakkan supremasi konstitusi.<sup>45</sup> Dalam pengujian konstitusional (*judicial review*), para perumus konstitusi juga berkehendak bahwa keberlakuan/daya laku (*validity*) putusan yuridis-konstitusional (termasuk interpretasi konstitusi) yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi, sejatinya bersifat

<sup>40</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman* (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 426–27.

<sup>41</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Buku VI), hlm. 496.

<sup>42</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Buku VI), hlm. 485.

<sup>43</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Buku VI), hlm. 591–92.

<sup>44</sup> Lihat pendapat Ramlan Surbakti dalam Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 547–48.

<sup>45</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Buku I), hlm. 663.

tidak mengikat. Mahkamah Konstitusi hanya merupakan sarana legal-konstitusional yang berposisi sebagai *negative legislator* dengan tugas menyatakan suatu undang-undang bertentangan dengan konstitusi. Pendapat ini dapat dicermati dalam pandangan salah satu perumus konstitusi Hartono Mardjono dari F-PDU yang memberikan argumentasinya mengenai keterikatan lembaga-lembaga negara lainnya dalam melaksanakan, menindaklanjuti, maupun mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi. Pandangan tersebut berbunyi sebagai berikut:

*“... putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi meskipun namanya putusan, sifatnya tidak condemnatoir tapi sifatnya declaratoir. Kewenangan untuk mengeksekusi tetap merupakan lembaga-lembaga yang bersangkutan ... Jadi Mahkamah Konstitusi tidak punya wewenang eksekusi, seperti halnya peradilan tata usaha negara. Dia juga tidak mempunyai wewenang untuk mencabut satu ketentuan, tapi dia menyatakan bahwa peraturan menteri, begitu, dinyatakan bertentangan dengan undang-undang, oleh karena itu dia dinyatakan tidak sah. Tapi yang melaksanakan pembatalan atau pencabutan adalah pejabat yang bersangkutan. Mahkamah Konstitusi dalam*

*menilai sesuatu undang-undang, dalam melakukan judicial review terhadap undang-undang, itu pun dia sifatnya memberi putusan yang sifatnya declaratoir, tidak condemnatoir. Dinyatakan bahwa undang-undang itu bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar pasal ini ... Dengan demikian maka undang-undang adalah tidak sah ... Dia tidak condemnatoir, tidak memberikan hukuman kepada kesalahan itu ... Declaratoir itu mengikat, meskipun tidak ada perintah untuk mencabut. Tapi itu menjadi kewajiban moral lembaga yang telah keliru menerbitkan undang-undang ... Saya katakan Mahkamah Konstitusi juga berwenang untuk melakukan judicial review terhadap undang-undang. Saya tidak sependapat kalau ada yang berpikiran bahwa produk dari DPR tidak bisa dikontrol lembaga lain, adalah kebijakannya. Tapi produk undang-undang yang dibuat oleh Presiden bersama DPR bisa saja bertentangan dengan Undang-Undang Dasar. Jadi peninjauannya secara konstitusional bukan sebagai *freies ermesen*, bukan sebagai kebijakan. Ini yang harus dibedakan sehingga di dalam menilai undang-undang benar atau tidak terhadap Undang-Undang Dasar, putusan Mahkamah Konstitusi juga bersifat declaratoir. Sedangkan kekuasaan untuk*

*mencabut dan merubah undang-undangnya  
tetap pada Presiden dan DPR.*<sup>46</sup>

Dengan mencermati pandangan tersebut, maka daya laku mengikat putusan Mahkamah Konstitusi (beserta interpretasi konstitusionalnya) terhadap lembaga-lembaga lain bukan dalam arti *condemnatoir*, yang mana terdapat organ “pemaksa” yang dapat menjamin kepatuhan lembaga-lembaga dalam menaati diktum putusan yang dihasilkan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Tidak adanya frasa “mengikat” dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dapat ditafsirkan bahwa para perumus konstitusi pada saat itu tidak secara bulat berkehendak, berintensi, maupun bertujuan untuk menjadikan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *overpower* dalam menginterpretasi dan menentukan makna definitif, tunggal, dan konstitusional di atas lembaga-lembaga lainnya terhadap kata, frasa, dan/atau kalimat dalam konstitusi. Mahkamah Konstitusi tidak dibekali dengan “senjata” dan amunisi untuk

memerintah lembaga-lembaga negara lain untuk menaati putusnya. Dengan menggunakan pendekatan *argumentum a contrario*, lembaga-lembaga negara lain “dapat” tidak menaati, mematuhi, dan melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi (beserta interpretasi konstitusionalnya) memang secara teoretik-konseptual bersifat *self-executing*, yakni dapat langsung berlaku/mengeksekusi dengan sendirinya, akan tetapi secara praktikal elemen kesadaran hukum (konstitusional)<sup>47</sup> lembaga-lembaga negara lain yang paling menentukan efektivitas dan keberlakuan putusan Mahkamah Konstitusi. Paradigma *judicial supremacy* dengan tipe *strong-form judicial review* yang mengagungkan derajat kekuasaan kehakiman secara lebih superior dibandingkan lembaga-lembaga negara lain dalam menentukan makna kata, frasa, dan/atau kalimat dalam konstitusi pada akhirnya dapat memicu apa yang pernah dikemukakan oleh Robert H. Bork sebagai *tyranny by minority*/tirani oleh yudisial.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945 (Buku I), hlm. 582–84.

<sup>47</sup> M. Ali Safa’at et al., *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Edisi Revisi)* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019), hlm. 48.

<sup>48</sup> Frasa *tyranny by minority* merupakan kritik Bork terhadap kondisi ketatanegaraan yang disebutnya “*Madisonian Dilemma*”. *Madisonian Dilemma* merupakan problem klasik dalam sistem ketatanegaraan di mana kekuasaan legislatif diizinkan untuk mengatur (aturan hukum/undang-undang) “apapun” dalam ruang lingkup yang sangat luas dan lebar dengan alasan sederhana karena ia

merupakan pemegang kedaulatan rakyat (dalam perspektif *majoritarianism*). Akan tetapi, pada saat yang sama menyatakan bahwa rakyat secara individual memiliki beberapa “kebebasan” yang itu dikecualikan/dibebaskan dari kontrol *majoritarian*. Permasalahannya ialah baik *majoritarian* (kekuasaan legislatif dan/atau eksekutif pembentuk undang-undang) maupun kekuasaan minoritas (para hakim konstitusi) keduanya sama-sama tidak bisa dipercaya dalam mendefinisikan lingkup yang tepat ihwal kewenangan demokratisnya (mengatur aturan hukum apapun) maupun kebebasan individual (yang harus dilindungi oleh hakim). Pengadilan di satu sisi harus secara kuat, energik, dan aktif melindungi hak-

Postulat Lord Acton yang berbunyi “*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*.”<sup>49</sup> Sebuah kekuasaan yang absolut (*in casu* superiornya Mahkamah Konstitusi menentukan makna interpretatif di atas cabang-cabang kekuasaan negara lainnya) dapat dianggap “tidak tepat” oleh cabang-cabang kekuasaan negara lainnya sehingga berimplikasi adanya ketidakpatuhan konstitusional (*constitutional disobedience*) dan pembangkangan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Indikator yang dapat digunakan untuk menyatakan terdapatnya ketidakpatuhan konstitusional dan “pembangkangan” terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi dalam artikel ini dibatasi pada 2 (dua) indikator yakni: (1) Putusan Mahkamah Konstitusi mengintervensi dan/atau mendelegitimasi cabang kekuasaan lain; dan (2) Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *non-executable*. Beberapa putusan dalam tabel berikut merupakan putusan-putusan yang dihasilkan oleh MK akan tetapi dianggap “tidak tepat” sehingga tidak dapat dilaksanakan dan/atau tidak ditaati.

---

hak individual (konstitusional), akan tetapi ia juga harus secara cermat dan teliti untuk tidak mengingkari hak untuk mengatur (yang diwujudkan dalam produk undang-undang) yang dimiliki secara legitimate oleh kekuasaan *majoritarianism*. Pendapat ini dikemukakan oleh Robert H. Bork dalam Robert H. Bork, “Constitution, Original

Intent, and Economic Rights,” *The San Diego Law Review* 23, no. 4 (1986): 824.

<sup>49</sup> Kutipan ini merupakan penggalan dari *Letter to Archbishop Mandell Creighton* (5 April 1887) yang disampaikan oleh John Emerich Edward Dalberg (Lord Acton).

Tabel 1

**Problematika Putusan Mahkamah Konstitusi**

No.	Putusan Mahkamah Konstitusi	Problematika	Analisis
1.	Putusan MK Nomor 7/PUU-VII/2009	Putuan MK bersifat <i>non-executable</i>	<p>Dalam perkara ini, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pasal 160 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) yang berbunyi “<i>Barang siapa di muka umum dengan lisan atau tulisan menghasut supaya melakukan perbuatan pidana, melakukan kekerasan terhadap penguasa umum atau tidak menuruti baik ketentuan undang-undang maupun perintah jabatan yang diberikan berdasar ketentuan undang-undang, diancam dengan pidana penjara paling lama enam tahun atau pidana denda paling banyak empat ribu lima ratus rupiah</i>” sebagai delik materiil. Konsekuensi dari delik materiil berimplikasi bahwa telah terjadi tindak pidana penghasutan apabila akibat yang ditimbulkan akibat penghasutan tersebut dapat dibuktikan relasi keterikatannya dengan akibat yang ditimbulkan oleh tindak pidana penghasutan tersebut. Akan tetapi putusan MK yang telah memaknai secara konstitusional bersyarat Pasal 160 KUHP, justru tidak diindahkan oleh Majelis Hakim Agung Mahkamah Agung dalam Putusan MA RI Nomor 229 K/MIL/2013 tertanggal 17 Desember 2013. Dalam Putusan MA <i>a quo</i>, hakim agung dalam perkara tersebut, justru melakukan penggeneralisasian dengan hanya mengatakan tindakan Terdakwa dari Yon Armed 15/76 melakukan rapat untuk kemudian menyampaikan 5 (lima) tuntutan kepada Mapolres Ogan Komering Ulu telah mewujudkan kesatuan semangat untuk berunjuk rasa. Unjuk rasa tersebut kemudian berjalan anarkis sehingga mengakibatkan pelemparan, pembakaran, dan perusakan bangunan serta kendaraan dinas Polres Ogan Komering Ulu. Dalam pandangan hakim pada kasus tersebut, usaha terdakwa</p>

			<p>mengumpulkan rekan-rekan militernya untuk kemudian berunjuk rasa, dapat dikategorikan sebagai tindakan penghasutan, secara delik formil. Padahal apabila dikaitkan dengan Putusan MK <i>a quo</i>, sudah seharusnya dilihat apakah ada keterikatan yang kuat antara perintah/suruhan/upaya Terdakwa mengumpulkan rekan-rekan militernya dengan aksi unjuk rasa yang berujung anarkis. Hakim Mahkamah Agung dalam perkara <i>in casu a quo</i>, tidak mengindahkan Putusan MK yang memahami Pasal 160 KUHP ditafsirkan dalam perspektif delik materiil, sehingga yang seharusnya dilihat adalah apakah tindakan anarkis, pembakaran, perusakan, dan pelemparan sehingga menyebabkan kerusakan di Polres Ogan Komering Ulu adalah tindakan penghasutan dari Terdakwa atau karena inisiasi dari pelaku-pelaku yang ikut dalam aksi unjuk rasa.</p> <p>Putusan demikian menjadi bukti bahwa keberlakuan final dan mengikat suatu putusan belum dapat menjamin kekuasaan kehakiman lain menerima putusan tersebut, karena masing-masing institusi mengklaim sama-sama memiliki independensinya sendiri. Putusan yang demikian juga menjadi indikasi ketidakberfungsian/ketidakterlaksanaan (<i>defunctional</i>) Putusan Mahkamah Konstitusi.</p>
2.	Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009	Putusan MK mendelegitimasi kewenangan konstitusional DPR	<p>Dalam perkara ini, MK menjatuhkan putusan terhadap perkara permohonan pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. MK memandang bahwa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (selanjutnya disebut Perpu) sejatinya adalah pengganti Undang-Undang. Materi muatan yang diatur dalam Perpu seharusnya diatur dalam wadah Undang-Undang, akan tetapi karena terdapat “kegentingan yang memaksa”,</p>

		<p>konstitusi memberikan hak tersebut kepada Presiden. MK juga berpandangan bahwa Perpu melahirkan norma hukum sehingga berimplikasi pada timbulnya: status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Norma hukum tersebut berlaku secara sah dan memiliki keberlakuan mengikat seperti Undang-Undang, bahkan sebelum adanya pendapat DPR untuk menolak atau menyetujui Perpu.</p> <p>Putusan MK yang bersifat final dan mengikat ini menimbulkan implikasi hukum terhadap kondisi penderogasian kewenangan konstitusional DPR untuk “menguji” konstitusionalitas Perpu sehingga dapat berlaku menjadi undang-undang ataupun ditolak dan harus dicabut melalui kanal Pasal 22 ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Mekanisme <i>check and balances</i> terhadap Perpu yang secara <i>expressis verbis</i> ditentukan oleh konstitusi menjadi ranah kewenangan DPR, pasca adanya putusan ini, diserahkan juga kepada MK. Konstitusi membedakan secara tegas pengaturan Undang-Undang (melalui Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945) dengan pengaturan Perpu (melalui Pasal 22 UUD NRI Tahun 1945). Berkaitan dengan mekanisme <i>check and balances</i> yang ditentukan oleh Konstitusi terhadap produk undang-undang, menjadi kewenangan MK sesuai Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pun halnya dengan mekanisme <i>check and balances</i> terhadap Perpu, konstitusi juga telah mengatur menjadi kewenangan DPR.</p> <p>Dengan adanya putusan demikian, praktis memunculkan problematika hukum baru, yakni: (1) Bagaimana apabila konstitusionalitas Perpu sedang diuji lantas kemudian DPR menyetujui Perpu tersebut untuk ditetapkan menjadi undang-undang; dan (2) Bagaimana apabila Perpu yang sedang diuji konstitusionalitasnya terhadap UUD NRI Tahun 1945 diputus inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi, sebelum DPR menyetujui atau menolak penetapan Perpu tersebut menjadi Undang-</p>
--	--	---

			<p>Undang? Jawaban persoalan pertama adalah permohonan pengujian Perpu yang sedang diperiksa oleh MK akan dinyatakan kehilangan objek. Akan tetapi permasalahan kedua, akan sukar dijawab karena belum terdapat praktik ketatanegaraan demikian. Apabila MK memutus inkonstitusional sehingga harus dibatalkan, maka sejatinya MK telah melakukan pendelegitimasi kewenangan DPR yang secara konstitusional berwenang melakukan penolakan terhadap berlakunya Perpu apabila Perpu bertentangan dengan konstitusi.</p>
3.	Putusan MK Nomor 92/PUU-X/2012	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i>	<p>Putusan MK ini merupakan hasil dari pengujian beberapa pasal dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut UU Nomor 27 Tahun 2009) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU Nomor 12 Tahun 2011) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam Putusan ini, MK memutus berbagai pasal dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 dan UU Nomor 12 Tahun 2011 baik dengan putusan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat maupun putusan inkonstitusional bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Putusan ini juga merupakan upaya MK mendudukan secara sejajar peran dan kewenangan DPD dalam rangka perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan penyebarluasan undang-undang bersama dengan Presiden dan DPR.</p> <p>Keberlakuan final dan mengikat Putusan MK ini ternyata justru tidak dipatuhi secara konstitusional oleh DPR dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal ini berdasarkan rumusan</p>



			<p>norma Pasal 71 huruf c UU Nomor 17 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa “DPR berwenang membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden atau DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.” Rumusan norma di atas merupakan bentuk ketidakpatuhan konstitusional terhadap Putusan MK, karena MK dalam Putusan <i>a quo</i> mengamanatkan bahwa DPD bukan hanya diikutsertakan semata, akan tetapi juga turut membahas bersama dengan DPR dan Presiden dalam hal undang-undang yang diajukan berkaitan dengan kewenangan DPD, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Pengaturan norma yang demikian juga ditemukan dalam Pasal 166 ayat (3) jo. ayat (5) serta Pasal 248 ayat (1) huruf b jo. 249 ayat (1) huruf a UU Nomor 17 Tahun 2014.</p> <p>Putusan ini menjadi cerminan bahwa kekuatan putusan final dan mengikat Putusan MK tidak mampu membendung arogansi kekuasaan antar lembaga negara sehingga berimplikasi pada kondisi ketidakpatuhan konstitusional (<i>constitutional disobedience</i>).</p>
4.	Putusan MK Nomor 34/PUU-XI/2013	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i> karena dapat disimpangi oleh undang-undang lain yang mengatur pokok substantif yang sama	Putusan MK ini merupakan hasil dari <i>judicial review</i> terhadap Pasal 268 ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHAP). Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi menyatakan inkonstitusional Pasal <i>a quo</i> yang mengatur bahwa permintaan peninjauan kembali terhadap suatu putusan dilakukan hanya satu kali

			<p>saja. Dalam pertimbangan Mahkamah, pembatasan permintaan PK yang dibatasi hanya satu kali menciderai hak asasi manusia, khususnya hak atas jaminan pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan serta tuntutan yang adil.</p> <p>Putusan yang sejatinya bersifat final dan mengikat tersebut justru tidak dapat diterapkan (<i>non-executable</i>). Meskipun MK tidak menyebutkan <i>adressat</i> langsung kepada MA sebagai institusi yang memutus PK, MA kemudian menerbitkan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 7 Tahun 2014 tentang Pengajuan Permohonan Peninjauan Kembali dalam Perkara Pidana. MA pada pokoknya tetap mengatur bahwa peninjauan kembali dibatasi hanya satu kali saja, dengan pertimbangan, bahwa terdapat Pasal 24 ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman serta Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung Republik Indonesia yang mengatur mengenai perkara peninjauan kembali hanya satu kali, namun tidak dinyatakan inkonstitusional oleh MK.</p> <p>Putusan MK ini merupakan contoh putusan yang dapat berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap putusan yang telah <i>inkracht van gewijsde</i>. Putusan MK ini juga merupakan bentuk konkret pendelegitimasi institusional MK yang putusannya dapat disimpangi dengan menggunakan argumentasi bahwa pengaturan yang sama juga ditemukan di undang-undang yang lain, selain pengaturan pada pasal yang dibatalkan oleh MK. Dalam hal ini, MA melakukan pengabaian terhadap Putusan MK. Putusan ini juga menjadi cermin bagi MK bahwa kekuatan final dan mengikat putusannya dapat menyerang legitimasi institusional MK.</p>
--	--	--	--

5.	Putusan MK 32/PUU-XI/2013	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i> sebab terdapat ketidakpatuhan pembentuk undang-undang yang tidak melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi	<p>Dalam putusan ini, MK menyatakan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1992 tentang Usaha Perasuransian bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sepanjang tidak dimaknai frasa diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang yang dibentuk paling lambat 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan.</p> <p>Terlihat bahwa MK memberikan mandat konstitusional dengan mencantumkan tenggat waktu pembentukan Undang-Undang terkait usaha perasuransian yang berbentuk usaha bersama (mutual)</p> <p>Sampai saat ini putusan tersebut tidak dijalankan sebab sudah melewati tenggat waktu yang dibebankan oleh MK. Padahal MK sendiri berpendapat bahwa dalam menjalankan kegiatan usahanya, setiap bentuk usaha perasuransian memerlukan peraturan dalam bentuk Undang-Undang dengan tujuan agar memperoleh perlindungan dan kepastian hukum dalam menjalankan usahanya</p>
6.	Putusan MK 36/PUU-XV/2017	Putusan MK mendelegitimasi cabang kekuasaan negara lainnya	<p>MK dalam putusan ini memutuskan menolak permohonan pemohon yang pada intinya menyebut KPK bukan merupakan objek hak angket DPR. Dengan demikian, melalui putusan <i>a quo</i> menegaskan bahwa KPK merupakan lembaga yang dapat menjadi objek hak angket DPR.</p> <p>Putusan ini sendiri tidak diambil dengan keputusan bulat. 5 (lima) Hakim Konstitusi yang pertimbangannya menjadi Putusan MK Nomor 36/PUU-XV/2017, menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, yang walaupun bersifat independen, tidak berarti membuat KPK tidak independen</p>

			<p>dan terbebas dari pengaruh manapun. KPK independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun adalah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, sehingga KPK tetap dapat menjadi objek hak angket DPR sebagai bagian dari fungsi pengawasan yang melekat pada DPR.</p> <p>Implikasi dari adanya putusan ini adalah dapat terganggunya status independensi KPK dalam rangka pemberantasan korupsi. Penggunaan hak angket DPR terhadap KPK secara eksekutif tanpa batas-batas tertentu dapat merintangikan bahkan mempolitikasi kasus pemberantasan korupsi yang ditangani oleh KPK.</p>
7.	Putusan MK 30/PUU-XVI/2018	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i>	<p>Dalam putusan ini, MK menyatakan frasa ‘pada pekerjaan lain’ dalam Pasal 182 huruf i Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD NRI 1945 serta tidak mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus atau fungsionalis parpol. Putusan ini melarang pengurus partai politik untuk menjadi calon anggota DPD RI.</p> <p>Pada tataran normatif, putusan ini sejatinya telah dipatuhi dan ditindaklanjuti oleh KPU dengan menerbitkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018. Namun secara praktis, putusan Mahkamah Konstitusi tidak dipatuhi, sebab Mahkamah Agung melalui Putusan MA Nomor 65 P/HUM/2018 justru membatalkan PKPU tersebut.</p>
8.	Putusan MK 80/PUU-XVII/2019	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i> sebab terdapat ketidakpatuhan lembaga negara c.q. kementerian terhadap putusan	<p>Dalam putusan ini, Mahkamah Konstitusi melarang dengan tegas bagi Wakil Menteri untuk merangkap jabatan. Akan tetapi pada faktanya masih terdapat Wakil Menteri pada beberapa kementerian di Indonesia yang menjabat baik di perusahaan negara atau perusahaan swasta. Sebagai contoh Wakil Menteri Keuangan Suahasil Nazara yang</p>

		Mahkamah Konstitusi	<p>merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris PLN.</p> <p>Ketidakpatuhan disebabkan karena terdapat kesalahan pemahaman oleh pemerintah yang mana jika suatu putusan dinyatakan 'tidak diterima' karena pemohon tidak memiliki <i>legal standing</i>, maka pertimbangan hukum dalam putusan tersebut dianggap tidak mengikat.</p>
9.	Putusan MK 37/PUU-XVIII/2020	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i> akibat adanya ketidakpatuhan konstitusional ( <i>constitutional disobedience</i> ) dari Presiden	<p>Perkara dalam putusan ini adalah pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi <i>Corona Virus Disease</i> 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan (selanjutnya disebut UU Nomor 2 Tahun 2020) terhadap UUD NRI Tahun 1945. Dalam putusan ini, MK memutus inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan h terhadap frasa “<i>bukan merupakan kerugian negara</i>” dalam Pasal 27 ayat (1) Lampiran UU Nomor 2 Tahun 2020 sepanjang tidak dimaknai “<i>bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</i>” Dalam perkara ini MK juga memutus inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap frasa “<i>bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara</i>” sepanjang tidak dimaknai “<i>bukan merupakan objek gugatan yang dapat diajukan kepada peradilan tata usaha negara sepanjang dilakukan terkait dengan penanganan pandemi Covid-19 serta dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.</i>” Putusan MK ini juga menetapkan bahwa jangka waktu keberlakuan Perpu sejak tanggal diundangkan, harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak Presiden mengumumkan</p>

			<p>secara resmi bahwa status pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia dan status tersebut harus dinyatakan paling lambat akhir tahun ke-2.</p> <p>UU tersebut diundangkan sejak tanggal 31 Maret 2020, sehingga apabila mengikuti mandat konstitusional dari MK, maka telah melewati akhir tahun ke-2 dan tidak ada pernyataan resmi mengenai status pandemi Covid-19 telah berakhir dan UU Nomor 2 Tahun 2020 harus dicabut dan dinyatakan tidak berlaku kembali.</p>
10.	Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020	Putusan MK bersifat <i>non-executable</i> sebab terdapat ketidakpatuhan pembentuk undang-undang yang tidak melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi	<p>Dalam amar putusan, Mahkamah Konstitusi menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Kepatuhan lembaga pembentuk undang-undang hanya ditujukan terhadap amar putusan keempat, sedangkan terhadap amar putusan ketujuh diabaikan oleh pemerintah. Amar putusan ketujuh sendiri mengatakan bahwa UU Cipta Kerja ditangguhkan dulu sampai dua tahun, sehingga tidak memperkenankan untuk menerbitkan peraturan pelaksana baru sebagai turunan UU Cipta Kerja.</p> <p>Akan tetapi, pembentuk undang-undang justru menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 113 dan Keputusan Presiden Nomor 1 Tahun 2022. Pengabaian terhadap putusan <i>a quo</i> juga dapat dilihat dengan dibentuknya Instruksi Mendagri Nomor 68 Tahun 2021 tentang Tindak Lanjut Putusan MK No.91/PUU-XVIII/ 2020 atas Pengujian Formil UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang berisi memerintahkan kepala daerah untuk menjalankan UU Cipta Kerja sebagai tindak lanjut dari arahan presiden.</p>

Putusan Mahkamah Konstitusi di atas merupakan beberapa bukti konkret bahwa kekuatan final dan mengikatnya Putusan Mahkamah Konstitusi tidak selalu berjalan linier dengan kepatuhan konstitusional dan efektivitas pelaksanaannya dalam tataran praktik. Beberapa alternatif solusi yang perlu dipertimbangkan untuk mengantisipasi problematika final dan mengikat putusan Mahkamah Konstitusi diantaranya adalah memberikan bentuk mandat konstitusional yang dapat digunakan sebagai perwujudan doktrin *the unity of constitution* oleh Mahkamah Konstitusi. Adanya doktrin *the unity of constitution* sebagai pijakan dalam memberikan mandat konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi sejatinya ditujukan untuk membatasi tindakan Mahkamah Konstitusi yang mengarah kepada *judicial activism*. Mandat konstitusional dapat dikemukakan baik dalam pertimbangan hukum ataupun amar putusan sepanjang masih berada dalam konteks penafsiran konstitusional. Tujuan adanya mandat konstitusional sendiri adalah agar dapat menciptakan pola kooperatif antara Mahkamah Konstitusi dengan lembaga-lembaga negara (termasuk pembentuk undang-undang), sehingga pelaksanaan

putusan Mahkamah Konstitusi dapat berjalan dengan efektif.

Tidak ada lembaga negara lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang memiliki kewenangan konstitusional mengubah dan menetapkan UUD 1945 selain MPR sebagaimana tertuang secara *expressis verbis* dalam nomenklatur Pasal 3 ayat (1) UUD NRI 1945. Setiap lembaga negara yang mengambil sumpah untuk menjaga, memegang teguh, melaksanakan, dan menegakkan Undang-Undang Dasar<sup>50</sup> pada dasarnya dapat melakukan penafsiran konstitusi. In casu MPR sebagai institusi pengubah dan perumus norma-norma dasar konstitusional dalam konstitusi tentu dapat melakukan penafsiran konstitusi terhadap undang-undang dasar yang diubah dan dirumuskannya. Kewenangan melakukan penafsiran konstitusi, baik oleh MPR dan/atau DPR, melekat secara institusional tanpa perlu dirumuskan secara eksplisit. Ide *constitutional dialogue* dapat diterapkan dengan merujuk pada Pasal 54 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK). Pasal 54 UU

<sup>50</sup> Walter F. Murphy, "Who Shall Interpret? The Quest for The Ultimate Constitutional

Interpretation," *The Review of Politics* 48, no. 3 (1986), hlm. 401.

MK menegaskan bahwa lembaga negara yang dapat menjadi pemberi keterangan dan/atau diminta oleh Mahkamah Konstitusi untuk menyerahkan risalah rapat yang berkenaan dengan permohonan yang sedang diperiksa adalah MPR, DPR, DPD, dan/atau Presiden, maka kedudukan MPR secara *expressis verbis* merupakan pemberi keterangan. Dalam konteks pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi, MPR sebagai *the framers of the constitution* dapat dilibatkan oleh Mahkamah Konstitusi guna memberikan interpretasi konstitusinya secara *originalism*. Interpretasi secara *originalism* akan membantu Mahkamah dalam merumuskan pertimbangan hukumnya mengenai pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang menjadi batu uji dalam permohonan sekaligus sebagai upaya untuk memahami bagaimana konstitusi dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya dipahami secara orisinal berdasarkan atas intensi yang dicita-citakan dan/atau makna yang dipahami oleh para perumus perubahan konstitusi. Ruang substantif MPR dalam menelaah dan menelusuri *original intent*, *original meaning*, dan historisitas pasal-pasal dalam UUD NRI 1945 yang dijadikan batu uji

dalam permohonan akan memperkaya dialektika interpretasi konstitusi dalam putusan hakim konstitusi.<sup>51</sup>

Apabila ide tersebut tidak dapat dilaksanakan, maka alternatif selanjutnya adalah kekuasaan kehakiman dapat mengadakan *judicial dialogue*. *Judicial dialogue* dapat dilakukan oleh para hakim (baik di MK maupun MA) dengan melibatkan akademisi dan para pakar hukum (*legal scholars*) untuk membahas problematika konseptual-teoretikal-praktikal mengenai kekuasaan kehakiman. Melalui skema *judicial dialogue*, para hakim di tataran praktik akan dapat memperoleh wawasan dan ilmu pengetahuan untuk menambah reliabilitas, objektivitas, dan ketepatan dalam memutus perkara-perkara konstitusional yang “sulit” (*hard cases*).

Selain itu, perlu dipertimbangkan prosedur yang memungkinkan cabang kekuasaan kehakiman yang lain (Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya) untuk melakukan *procedural specific (specific procedural rules)* yang memungkinkan bagi adanya *preliminary requests* untuk pengajuan permohonan konstitusionalitas.<sup>52</sup> Lebih lanjut,

<sup>51</sup> Lihat dalam Pasal 27 Peraturan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, mengenai tugas pimpinan MPR RI guna memberikan penjelasan atas tafsir kaidah konstitusional dalam perkara pengujian

Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar di Mahkamah Konstitusi.

<sup>52</sup> Aalt Willem Heringa, *In Courts We Trust: Courts as Defenders of The Rule of Law and Parliamentary Democracy* (The Hague: Eleven, 2022), hlm. 47.



alternative yang mungkin dapat dilakukan pada sisi legislatif, dibentuk sebuah komite/sub komite yang khusus pada area menjaga konstitusionalitas dari produk legislatif yang bekerja mulai dari awal proses pembentukan Undang-Undang.<sup>53</sup>

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil elaborasi yang telah dipaparkan dalam penelitian ini, telah dapat disimpulkan bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat final dan berkonsekuensi mengikat memiliki *tendency* ke arah yang membahayakan yang umumnya disebut sebagai *juristocracy* oleh beberapa *scholar*. Dalam konteks tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi memiliki resiko-resiko yang justru sebagai ancaman bagi demokrasi yang dikarenakan oleh *overstepping* dan intervensi yang berlebihan dari Mahkamah Konstitusi terhadap sebuah bangunan sistem yang telah ada dalam kerangka konstitusi. Problematika yang muncul dalam praktek pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi yang saat ini paling krusial adalah tidak terlaksananya dan tidak dipatuhinya (*non-compliance, negligible, ignorance*) putusan Mahkamah Konstitusi.

Di sisi lain berkaitan dengan pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi yang memiliki sifat final dan mengikat,

sebagaimana yang kita ketahui Mahkamah Konstitusi tidak didukung dengan suatu instrumen yang dapat memaksakan bahwa putusan tersebut harus dilaksanakan. Artinya Mahkamah Konstitusi tidak memiliki unit eksekutor yang bertugas menjamin aplikasi putusan. Hal ini menunjukkan bahwa pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi bergantung pada kesadaran organ negara. Dalam hal ini pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat berjalan dengan efektif bilamana pola hubungan antara Mahkamah Konstitusi dengan pembentuk undang-undang terwujud dalam relasi yang kooperatif. Relasi tersebut dapat terwujud jika Mahkamah Konstitusi merumuskan mandat konstitusional (baik dalam amar putusan ataupun pertimbangan hukumnya) dengan disertai pesan, petunjuk, atau perintah serta batasan waktu perbaikan berkaitan dengan undang-undang yang diuji.

---

<sup>53</sup> Heringa, hlm. 49.

**Daftar Pustaka****Buku**

- Barak, Aharon. "On Judging." In *Judges as Guardians of Constitutionalism and Human Rights*, diedit oleh Martin Scheinin, Helle Krunke, dan Marina Aksenova. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2016.
- Bobbitt, Philip. *Constitutional Interpretation*. Massachusetts: Basil Blackwell, Inc., 1991.
- Breyer, Stephen. *Active Liberty: Interpreting Our Democratic Constitution*. Toronto: Alfred A. Knopf, 2005.
- Cardozo, Benjamin Nathan. *The Nature of Judicial Process*. New Haven: Yale University Press, 1969.
- Chemerinsky, Erwin. *The Case Against Supreme Court*. New York: The Penguin Group, 2014.
- Ducat, Craig R. *Constitutional Interpretation*. Wadsworth: Cengage Learning, 2009.
- Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1978.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. *Sejarah, Elemen, dan Tipe Negara Hukum*. Malang: Setara Press, 2016.
- Faiz, Pan Mohammad, dan M. Lutfi Chakim. *Peradilan Konstitusi: Perbandingan Kelembagaan dan Kewenangan Konstitusional di Asia*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2020.
- Gerhardt, Michael J. *The Power of Precedent*. New York: Oxford University Press, 2008.
- Heringa, Aalt Willem. *In Courts We Trust: Courts as Defenders of The Rule of Law and Parliamentary Democracy*. The Hague: Eleven, 2022.
- Huebner, Timothy S. *The Southern Judicial Tradition: State Judges and Sectional Distinctiveness 1790-1890*. London: The University of Georgia Press, 1999.
- Kommers, Donald P., dan Russell A. Miller. *The Constitutional Jurisprudence of The Federal Republic of Germany*. Durham and London: Duke University Press, 2012.
- Perry, Michael J. *The Constitution in The Courts: Law or Politics?* New York: Oxford University Press, 1994.
- Richard H. Fallon, Jr. *The Dynamic Constitution: An Introduction to American Constitutional Law and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2013.

- Safa'at, M. Ali, Agus Riewanto, Pan Mohammad Faiz, Abdul Ghoffar, Andriani W. Novitasari, Sunny Ummul Firdaus, Bayu Dwi Anggono, Bisariyadi, Helmi Kasim, dan Luthfi Widagdo Eddyono. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretaris Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019.
- Sanusi, H. M. Arsyad. *Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi*. Jakarta: Milestone, 2011.
- Schultz, David. *Constitutional Precedent in US Supreme Court Reasoning*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2022.
- Schyff, Gerhard van Der. *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study of The United Kingdom, the Netherlands, and South Africa*. Tilburg: Springer Science+Business Media B.V., 2010.
- Shapiro, Fred R. *The New Yale Book of Quotations*. New Haven: Yale University Press, 2021.
- Soehino. *Ilmu Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2013.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Sleman: PT. Kanisius, 2007.
- Soeroso, Fajar Laksono. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator: Konfrontatif atau Kooperatif*. Jakarta: Genta Publishing, 2018.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku I Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- . *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Vila, Maria Iglesias. *Facing Judicial Discretion: Legal Knowledges and Rights Answers Revisited*. Dordrecht: Springer Science+Business Media, 2001.
- Weiner, Greg. *The Political Constitution: The Cases Against Judicial Supremacy*. Kansas: The University Press of Kansas, 2019.
- Wellington, Harry H. *Interpreting The Constitutions: The Supreme Court and The Process of Adjudication*. New

- Haven and London: Yale University Press, 1990.
- Whittington, Keith E. *Constitutional Interpretation: Textual Meaning, Original Intent, and Judicial Review*. Kansas: University Press of Kansas, 1999.
- . *Political Foundations of Judicial Supremacy: The President, The Supreme Court, and Constitutional Leadership in U.S. History*. New Jersey: Princeton University Press, 2007.
- Jurnal**
- Barrett, Amy Coney. “Precedent and Jurisprudential Disagreement.” *Texas Law Review* 91 (2013).
- Bork, Robert H. “Constitution, Original Intent, and Economic Rights.” *The San Diego Law Review* 23, no. 4 (1986): 823–32.
- Finkelman, Paul. “Scott v. Sandford: The Court’s Most Dreadful Case and How it Changed History.” *Chicago-Kent Law Review* 82, no. 1 (2006).
- Graber, Mark A. “Desperately Ducking Slavery: Dred Scott and Contemporary Constitutional Theory.” *Constitutional Commentary* 14, no. 686 (1997): 271–318.
- Greenawalt, Kent. “Discretion and Judicial Decision: The Elusive Quest for the Fetters That Bind Judges.” *Columbia Law Review* 75, no. 2 (1975): 359–99.
- Isaacs, Nathan. “The Limits of Judicial Discretion.” *The Yale Law Journal* 32, no. 4 (1923): 339–52.
- Levinson, Sanford. “Is Dred Scott Really The Worst Opinion of All Time? Why Prigg is Worse than Dred Scott (But Likely to Stay Out of the ‘Anticanon’).” *Harvard Law Review Forum* 125, no. 23 (2011).
- Limbach, Jutta. “The Concept of The Supremacy of The Constitution.” *The Modern Law Review* 64, no. 1 (2001).
- Powell, H. Jefferson. “The Original Understanding of Original Intent.” *Harvard Law Review* 98, no. 5 (1985): 885–948.
- Whittington, Keith E. “The Road Not Taken: Judicial Authority, and Political Questions.” *The Journal of Politics* 63, no. 2 (2001): 365–91.
- Disertasi**
- Kahana, Tsvi. “The Partnership Model of The Canadian Notwithstanding Mechanism: Failure and Hope.” University of Toronto, 2000.

Mill, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Auckland: The Floating Press, 2009.

Murphy, Walter F. "Who Shall Interpret? The Quest for The Ultimate Constitutional Interpretation." *The Review of Politics* 48, no. 3 (1986).

### ***Book Chapter***

Omara, Andy. "Comparing the Approaches of The Constitutional Court of Korea and The Constitutional Court of Indonesia in Deciding Constitutional Cases Associated with Economic and Social Rights." In *The Constitutional Court of Korea as A Protector of Constitutionalism: Global Perspectives*, diedit oleh AACC Secretariat for Research and Development. Seoul: SRD Research, 2021.

Tushnet, Mark, dan Rosalind Dixon. "Weak-form Review and Its Constitutional Relatives: An Asian Perspective." In *Comparative Constitutional Law in Asia*, diedit oleh Rosalind Dixon dan Tom Ginsburg. Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2014.

## LEMBAGA NEGARA DAN HUBUNGAN ANTAR LEMBAGA NEGARA

**Radian Salman**

**Radian Salman<sup>1</sup>, Daniel Glori Dias<sup>2</sup>, Mirani Sucisia Dewi<sup>3</sup>**

Ketua Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan, Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan  
Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Email : ([radian.salman@fh.unair.ac.id](mailto:radian.salman@fh.unair.ac.id)), ([danielglori.dg@gmail.com](mailto:danielglori.dg@gmail.com)), ([msucisia@gmail.com](mailto:msucisia@gmail.com))

### Abstract

Development of state organ or institutions are in line with the dynamics of society and global influence in various aspects. The development of state institutions in Indonesia basically stands on the principle of realizing the goals of the state set out in the Constitution. State institutions after the amendment of the 1945 Constitution are the answer to changes in society, politics and also global influences, such as aspects of human rights and democracy. The development of state institutions in the 1945 Constitution and laws and regulations show that the Presidential Institution is an institution that is not regulated in detail compared to other state institutions. Furthermore, state institutions that were born from various laws that are not imposed by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia do not have a basis or indicators that are comprehensively measurable, and consequently rise to problems of relations between state institutions, their effectiveness, supervision and accountability. Whatever the development of state institutions, in principle, they must stand on the principles of constitutionalism, namely avoiding the concentration of power and the principle of accountability of state institutions, which should also be regulated in the constitution.

### Abstrak

Lembaga negara berkembang sejalan dengan dinamika masyarakat dan pengaruh global dalam berbagai aspek. Perkembangan Lembaga negara di Indonesia pada dasarnya berdiri pada prinsip untuk mewujudkan tujuan negara yang ditetapkan dalam Konsitusi. Lembaga Negara pasca amanademen UUD 1945 merupakan Jawaban atas perubahan masyarakat, politik dan juga pengaruh global, seperti aspek hak asasi manusia dan demokrasi. Perkembangan lembaga negara dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan menunjukkan bahwa Lembaga Kepresidenan merupakan kelembagaan yang tidak diatur secara detil dibandingkan dengan Lembaga negara lainnya. Selanjutnya Lembaga negara yang lahir dari berbagai undang-undang yang tidak merupakan perintah UUD NRI 1945 tidak mempunyai basis atau indikator yang terukur komprehensif sehingga memunculkan permasalahan hubungan antar Lembaga negara, efektivitas, pengawasan dan akuntabilitasnya. Apapun perkembangan kelembagaan negara, pada prinsipnya harus berdiri pada prinsip konstitusionalisme, yakni menghindari konsentrasi kekuasaan dan prinsip akuntabilitas lembaga negara, yang seharusnya juga diatur dalam konstitusi.

## Pendahuluan

Kelembagaan negara, atau disebut organ negara merupakan hal pokok yang diatur dalam konstitusi, sehingga isi konstitusi adalah peta kekuasaan (power map). Peta kekuasaan ini berisi pemegang kekuasaan, fungsi, tugas dan wewenang serta bagaimana pengisian kekuasaan dilakukan dan hubungan antar pemegang kekuasaan. Oleh karena itu perubahan konstitusi dalam konteks kelembagaan negara, akan berpengaruh besar terhadap tatanan kelembagaan negara. Desain lembaga atau organ negara merupakan desain yang digagas untuk mewujudkan cita-cita atau tujuan negara. UUD 1945 memuat baik cita-cita, dasar-dasar, serta prinsip-prinsip penyelenggaraan negara. Cita-cita pembentukan negara kita kenal dengan istilah tujuan nasional yang tertuang dalam alenia keempat Pembukaan UUD 1945, yaitu (a) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (b) memajukan kesejahteraan umum; (c) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (d) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Selain untuk mewujudkan

tujuan negara, desain kelembagaan negara merupakan respon terhadap masalah dan tantangan sebuah negara, pengaruh dari nilai-nilai global, seperti hak asasi manusia serta secara kontekstual meninggalkan dan mengubah masa lalu sejalan dengan nilai-nilai baru yang dianggap relevan dengan perkembangan kehidupan kenegaraan. Sebagai contoh dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu tidak berlebihan untuk mengatakan bahwa struktur dan bentuk organisasi negara sesungguhnya mencerminkan respon negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan.<sup>54</sup> Revolusi di berbagai negara di Eropa pada abad ke-19 yang menuntut kebebasan dari cengkraman kekuasaan para raja di Eropa menghasilkan satu doktrin negara penjaga malam (*nachwachersstaat*) yang berarti tugas negara harus dibatasi semaksimal mungkin. Karenanya dapat dikatakan bahwa “the least government is the best government”.<sup>55</sup> Setelah itu pergeseran ke arah negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menuntut negara untuk berperan aktif dan mengurus hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Di sini dimensi

---

<sup>54</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm.57–58.

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996), hlm.89.

tanggungjawab negara meluas pada berbagai aspek yang memberikan pembenaran intervensi negara terhadap kehidupan masyarakat. Sampai akhirnya kemudian disadari bahwa bentuk-bentuk organisasi negara yang bersifat intervensionis tidak dapat lagi dipertahankan dan harus mengadakan reformasi kelembagaan secara menyeluruh.<sup>56</sup>

Dalam konteks Indonesia, perubahan Perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang semula berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*” diubah menjadi “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, telah mengubah secara fundamental sistem ketatanegaraan Indonesia, yang semula menganut supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi supremasi konstitusi. Dengan perubahan ini tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi negara maupun lembaga tinggi negara, melainkan masing-masing lembaga negara melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan menurut wewenang, tugas, dan fungsi yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945. Perubahan ini berdampak penting dan kompleks terhadap penyelenggaraan

negara, yang semula superior menjadi heterarkhis dengan lembaga negara lainnya. Pasca amandemen UUD 1945 pada 1999-2002, tampak dinamika dan kompleksitas permasalahan yang ditangani oleh negara tidak lagi dapat mengandalkan ketiga cabang kekuasaan tersebut, terlebih pada urusan-urusan yang menuntut posisi yang netral dari Negara dan keahlian yang spesifik. Bahkan cabang kekuasaan eksekutif dengan kekuatan *administrative apparatus*-nya tidak pula dianggap satu-satunya lembaga yang dapat mengelola dan mengorganisir urusan negara dan warganya secara keseluruhan. Maka muncul kelembagaan negara yang disebut dengan lembaga negara penunjang/ sampiran (*auxiliary organ*), seperti Ombudsman, KPK, Komnas HAM, Komisi Penyiaran, Komisi Informasi dan sebagainya.

Setelah 20 tahun sejak amandemen pertama kali pada 1999, kebutuhan untuk melakukan evaluasi terhadap lembaga negara merupakan hal yang perlu dilakukan terus menerus. Oleh karena itu tulisan ini akan membahas dua aspek : yakni konsepsi kelembagaan negara dan hubungan antar lembaga negara dan bagaimana dinamika perkembangan lembaga negara dari aspek pengaturan dan prinsip dasar mengenai kelembagaan negara. Oleh karena

---

<sup>56</sup> Asshiddiqie, *loc.cit.*



penekanan pada aspek kelembagaan, maka konstitusionalisme menjadi prinsip dasar atau pijakan dalam menganalisa dinamika kelembagaan negara.

## Pembahasan

### Konsepsi Kelembagaan Negara dan Dinamiknya

Konstitusi merupakan salah satu objek kajian utama dalam Ilmu Hukum Tata Negara, hal tersebut dikarenakan kedudukan konstitusi sebagai sumber norma tertinggi dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, selain itu konstitusi juga merupakan norma kesepakatan bersama yang dirumuskan oleh masyarakat. Karena kedudukannya tersebut, maka konstitusi menjadi sumber hukum utama bagi norma hukum (legal norms) yang berlaku di suatu negara.<sup>57</sup> Secara konseptual konstitusi merupakan suatu kumpulan prinsip-prinsip serta norma dasar yang mengatur mengenai pelembagaan serta pelaksanaan kekuasaan di suatu negara dalam rangka mencapai tujuan bersama dalam suatu wadah organisasi.<sup>58</sup> Erwin Chemerinsky berpendapat bahwa “*The Constitution*

*creates a national government and divides power among the three branches*”.<sup>59</sup>

Berdasarkan pendapat tersebut maka konstitusi memiliki fungsi untuk mengatur suatu sistem pemerintahan serta membagi kekuasaan pemerintahan tersebut menjadi tiga cabang kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, serta yudisial.<sup>60</sup>

Kemudian Alex Carrol berpendapat bahwa pada umumnya konstitusi merupakan suatu kumpulan norma hukum yang mengatur mengenai “...*The institution of Government; The nature, extent and distribution of powers within those institutions, The forms and procedures through which such powers should be exercised; The relationship between the institutions of government and the individual citizen, often expressed in terms of a ‘Bill of Rights’...*”.<sup>61</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka pada dasarnya konstitusi memiliki fungsi untuk mengatur penyelenggaraan kekuasaan oleh lembaga negara serta mengatur hubungan antara lembaga negara tersebut dengan warga negara atau hal demikian dapat disebut

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam Teori dan Praktik*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 7.

<sup>58</sup> *Ibid.*, hlm. 1-2.

<sup>59</sup> Erwin Chemerinsky, *Constitutional Law: Principle and Policies Fifth Edition*, (New York: Wolters Kluwer, 2015), hlm. 26.

<sup>60</sup> Pendapat tersebut harus dipahami dalam konteks sistem ketatanegaraan Amerika Serikat,

selengkapnya “*Article I create the legislative power and vest it in Congress. Article II places the executive power in the President of the United States. Article III provides that the judicial power of the Unites States shall be in the Supreme Court and Such inferior courts as Congress Creates*”, lihat *Ibid.*

<sup>61</sup> Alex Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, (Harlow: Pearson Education Limited, 2017), hlm. 3.

konstitusi berisi peta kekuasaan (power map).

Selain daripada itu, terdapat beberapa ahli yang telah mengemukakan pendapatnya mengenai materi muatan serta fungsi dari konstitusi tersebut. K.C. Wheare berpendapat bahwa dalam negara kesatuan, konstitusi memiliki 3 materi muatan pokok yaitu struktur umum negara atau kekuasaan lembaga-lembaga negara, hubungan antara kekuasaan lembaga negara tersebut, serta hubungan antara kekuasaan tersebut dengan warga negara.<sup>62</sup> Selain itu Sri Soemantri berpendapat bahwa pada umumnya terdapat 3 hal pokok yang diatur dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yaitu jaminan terhadap hak asasi manusia dan warga negara, susunan ketatanegaraan yang bersifat fundamental, serta pembagian serta pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.<sup>63</sup> Berdasarkan uraian beberapa pendapat ahli mengenai materi muatan serta fungsi konstitusi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa materi muatan mengenai pengaturan kekuasaan lembaga negara merupakan salah satu materi fundamental dalam konstitusi. Hal

ini dikarenakan penyelenggaraan kekuasaan negara dilembagakan melalui tugas dan kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut.<sup>64</sup> Akan tetapi, walaupun terminologi lembaga negara telah umum digunakan dalam konsep mengenai materi muatan dan fungsi konstitusi tersebut diatas, namun berdasarkan penelusuran bahan bacaan terdapat berbagai terminologi yang berkaitan dengan lembaga negara. Dalam literatur berbahasa inggris digunakan terminologi seperti *political institution*, *state institution*, dan *state organ*, sedangkan dalam literatur berbahasa Belanda menggunakan terminologi *staatsorganen*.<sup>65</sup> Dalam literatur Indonesia terminologi yang digunakan adalah lembaga negara, organ negara, serta badan negara, selain itu terminologi lainnya yang pernah digunakan adalah alat perlengkapan negara, terminologi tersebut digunakan dalam Konstitusi Republik Indonesia (RIS) 1949.<sup>66</sup> Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, istilah lembaga, badan, organ, serta alat perlengkapan pada intinya memiliki kesamaan definisi yaitu suatu organ yang memiliki fungsi tertentu.<sup>67</sup> Sehingga apabila keempat istilah tersebut

<sup>62</sup> Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 49-50

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 51

<sup>64</sup> Janedjri M. Gaffar, "Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah disampaikan pada *Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia*, Jakarta, 22 April 2018, hlm. 3

<sup>65</sup> Zainal Airifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 28.

<sup>66</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*, (Depok: Rajawali Pers, 2020), hlm. 3-4.

<sup>67</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

digabungkan dengan kata negara sebagai suatu organisasi kekuasaan yang berdaulat, maka lembaga negara, organ negara, badan negara, serta alat kelengkapan negara tersebut dapat dimaknai sebagai suatu organ yang memiliki fungsi untuk melaksanakan kekuasaan negara.<sup>68</sup> Hal tersebut sebagaimana dikemukakan oleh Roger F. Soltau yang menyatakan bahwa lembaga negara adalah organ yang melaksanakan tujuan-tujuan negara.<sup>69</sup>

Selain itu, Bagir Manan juga menyatakan pendapatnya mengenai konsep lembaga negara, namun dalam pendapatnya tersebut Bagir Manan menggunakan istilah kelembagaan ketatanegaraan. Dalam pendapatnya tersebut Bagir Manan menyatakan bahwa:

*Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat perlengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan, misalnya, dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Di dalam teori bernegara, maka alat perlengkapan yang bersumber langsung dari hukum dasar itulah*

*yang berkenaan dengan lembaga negara*<sup>70</sup>

Berdasarkan pendapat Bagir Manan tersebut maka setidaknya terdapat dua point penting mengenai konsep lembaga negara, *pertama* lembaga negara adalah alat perlengkapan negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, *kedua* lembaga negara adalah alat perlengkapan negara yang bersumber langsung dari hukum dasar atau konstitusi dari suatu negara, sehingga berdasarkan hal tersebut maka lembaga negara merupakan organ yang pembentukannya diatur atau diperintahkan oleh konstitusi.

Pandangan mengenai lembaga negara oleh Bagir Manan tersebut pada dasarnya juga berkesesuaian dengan pandangan Hans Kelsen mengenai lembaga negara, dalam pandangannya tersebut Hans Kelsen menyatakan bahwa *state organ* adalah “*whoever fulfils a function determined by the legal order is an organ. These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”,<sup>71</sup> sehingga organ merupakan siapapun

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 17.

<sup>70</sup> Ihsan Anwary, *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional*

*Lembaga Negara*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), hlm. 21.

<sup>71</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949), hlm. 192.

yang menjalankan fungsi yang telah ditentukan oleh suatu norma hukum,<sup>72</sup> fungsi tersebut dapat berupa *norm-creating* ataupun *norm-applying*. Akan tetapi pandangan tersebut merupakan konsep lembaga negara dalam arti yang lebih luas, kemudian Hans Kelsen juga memberikan pandangan mengenai konsep lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam arti material, yaitu “*an organ of the State only if he personally has a specific legal position*”.<sup>73</sup> Karakteristik penting dalam konsep lembaga negara dalam arti material tersebut adalah *pertama* organ negara tersebut dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsi atau jabatan tertentu, *kedua* fungsi tersebut dijalankan sebagai profesi utama dan bersifat eksklusif, *ketiga* orang yang memiliki *specific legal position* tersebut berhak untuk menerima gaji dari negara karena menjalankan fungsinya.<sup>74</sup> Berdasarkan pandangan tersebut maka *state organ* atau lembaga negara menurut Hans Kelsen adalah orang atau individual yang memiliki kedudukan hukum atau jabatan tertentu untuk

melaksanakan fungsi negara yang telah ditentukan oleh suatu norma hukum. Sehingga dalam pandangan Hans Kelsen tersebut yang menjadi penekanan dalam konsep lembaga negara adalah adanya kedudukan hukum atau jabatan tertentu untuk melaksanakan fungsi negara.

Kemudian Logeman juga mengemukakan pendapatnya yang berkaitan dengan lembaga negara, Logeman menyatakan bahwa kekuasaan negara dinyatakan dalam masyarakat sebagai sebuah organisasi yang terdiri dari sekumpulan orang yang saling bekerjasama dengan mengadakan pembagian kerja untuk mencapai tujuan bersama. Kemudian karena adanya pembagian kerja tersebut terbentuk berbagai macam fungsi dalam rangka pelaksanaan suatu organisasi yang disebut negara.<sup>75</sup> Apabila merujuk pendapat tersebut maka konsep lembaga negara menurut Logemen adalah sekumpulan orang yang saling bekerja berdasarkan fungsi-fungsi tertentu dalam rangka mencapai tujuan negara.

---

<sup>72</sup> Organ dalam pandangan Hans Kelsen tersebut merupakan Individual yang melaksanakan suatu fungsi, selengkapnya dinyatakan “*an organ, in this sense, is an Individual fulfilling a specific function*”, lihat *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*, h. 193.

<sup>74</sup> Anna Triningsih dan Nuzul Qur'aini Mardiyah, “Interpretasi Lembaga Negara dan

Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara”, *Jurnal Konstitusi*, No. 4 (2017):778-798, hlm. 786.

<sup>75</sup> Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm. 5-6.

Berdasarkan uraian mengenai konsep lembaga negara menurut beberapa ahli tersebut, maka menurut Jimly Asshiddiqie terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan dalam konsep mengenai lembaga negara, unsur tersebut yaitu *organ* dan *functie*. *Organ* merupakan bentuk atau status atas bentuk tersebut sedangkan *functie* merupakan isi organ tersebut atau gerakan wadah sesuai maksud pembentukan wadah tersebut.<sup>76</sup> Berdasarkan konsep tersebut maka lembaga negara merupakan suatu wadah yang dibentuk oleh negara dan dilengkapi dengan fungsi atau kekuasaan tertentu untuk memenuhi tujuan negara. Sehingga ketika membahas mengenai lembaga negara maka didalamnya juga terdapat pembahasan mengenai fungsi atau kekuasaan lembaga negara tersebut.<sup>77</sup> Dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia, terdapat organ negara yang namanya serta fungsinya diatur oleh UUD NRI 1945, kemudian terdapat organ negara yang hanya disebutkan namanya secara eksplisit namun tidak diatur fungsinya, selain itu juga terdapat organ negara

yang hanya disebutkan fungsinya secara eksplisit.<sup>78</sup>

Untuk mempermudah memahami kedudukan, hubungan, serta jenis dari berbagai macam lembaga negara tersebut, maka dapat dilakukan pengklasifikasian lembaga negara. Klasifikasi lembaga negara tersebut ditujukan untuk melakukan penyusunan bersistem terhadap lembaga negara kedalam suatu kelompok atau golongan berdasarkan standar yang telah ditetapkan. Sehingga dalam klasifikasi tersebut, lembaga negara akan dikelompokkan berdasarkan standar-standar tertentu. Oleh karena itu pada bagian selanjutnya akan diuraikan klasifikasi lembaga negara menurut para ahli. George Jellineck mengklasifikasikan lembaga negara berdasarkan kedudukannya dalam suatu negara. Berdasarkan hal tersebut George Jellineck membagi lembaga negara menjadi dua kategori yaitu lembaga negara langsung (*mittenbareorgan*) yang merupakan lembaga negara yang menentukan keberadaan negara atau lembaga negara yang diatur oleh konstitusi secara langsung. Lembaga tersebut adalah lembaga negara yang

<sup>76</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), hlm. 98.

<sup>77</sup> Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 6.

<sup>78</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, hlm. 98.

melaksanakan kekuasaan legislatif, eksekutif serta yudisial. Kategori berikutnya adalah lembaga negara tidak langsung (*unmitenbarorgan*), lembaga negara dalam kategori ini merupakan lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara langsung.<sup>79</sup> Kemudian Zainal Arifin Mochtar membagi lembaga negara menjadi dua yaitu lembaga negara yang merupakan *mittenbareorgan* dan lembaga pemerintahan yang merupakan *unmitenbarorgan*.<sup>80</sup> Selain berdasarkan standar kedudukan lembaga negara dalam suatu negara tersebut, Saldi Isra telah merumuskan beberapa standar lain yang dapat digunakan untuk mengklasifikasikan lembaga negara, standar tersebut adalah klasifikasi berdasarkan landasan hukum pembentukan lembaga negara, klasifikasi berdasarkan fungsi lembaga negara, serta klasifikasi berdasarkan kedudukan lembaga negara.<sup>81</sup>

Selain pandangan beberapa ahli mengenai klasifikasi lembaga negara tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2006 juga telah membagi lembaga negara kedalam

kedalam dua kategori berdasarkan fungsi kekuasaan lembaga negara tersebut. Kategori pertama adalah lembaga negara utama (*main state organs, principle state organs*) yaitu lembaga negara yang mencerminkan fungsi kekuasaan negara yang utama.<sup>82</sup> Sedangkan kategori kedua adalah lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) yaitu lembaga negara yang memiliki fungsi untuk menunjang kekuasaan negara yang utama.

### **Lembaga Negara setelah Amandemen Undang-Undang Dasar**

Rangkaian proses amandemen Undang-Undang Dasar yang terjadi pada tahun 1999-2002 telah menimbulkan banyak perubahan signifikan terhadap penyelenggaraan sistem ketatanegaraan di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan sebelum Undang-Undang Dasar di amandemen, penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia dilaksanakan berdasarkan prinsip supremasi parlemen, pandangan tersebut berdasarkan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang mengatur bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan

<sup>79</sup> Firmansyah Arifk dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*, (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 14.

<sup>80</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Op.Cit.*, hlm. 31.

<sup>81</sup> Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 10-11.

<sup>82</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 dalam perkara Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial.

oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, ketentuan tersebut meletakkan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi di Indonesia pada saat itu.<sup>83</sup> Sedangkan setelah Undang-Undang Dasar di amandemen, prinsip yang berlaku bagi penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia adalah prinsip supremasi konstitusi. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Sehingga merujuk pada ketentuan tersebut maka UUD NRI 1945 memiliki kedudukan sebagai sumber hukum utama dalam penyelenggaraan kekuasaan di Indonesia.<sup>84</sup>

Salah satu perubahan signifikan sebagai akibat dari adanya amandemen Undang-Undang Dasar tersebut adalah perubahan dalam pengaturan mengenai organisasi kekuasaan negara atau lembaga negara.<sup>85</sup> Dalam UUD NRI 1945 disebutkan lebih banyak nama-nama lembaga negara daripada dalam UUD 1945, akan tetapi dalam

penyebutan tersebut terdapat lembaga negara yang tidak disertai dengan nomenklatur yang eksplisit seperti dewan pertimbangan, bank sentral, serta komisi pemilihan umum. Sedangkan lembaga negara yang disertai dengan nomenklatur yang eksplisit adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Menteri Pertahanan, Gubernur, Walikota, Bupati, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial (KY), serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).<sup>86</sup> Selain itu Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa terdapat 34 lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 apabila lembaga negara yang disebutkan secara eksplisit nomenklaturnya digabungkan dengan lembaga negara yang tidak disebutkan secara eksplisit nomenklaturnya.<sup>87</sup> Angka tersebut menunjukkan banyaknya lembaga negara

---

<sup>83</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 141-142.

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 50.

<sup>85</sup> Perubahan tersebut berupa pemaknaan baru, perubahan kedudukan, perubahan jumlah lembaga negara, serta perubahan wewenang dan tugas, lihat Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 26.

<sup>86</sup> Ernawati Munir dkk, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005), hlm. 17.

<sup>87</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi, Op.Cit.*, hlm. 98.

yang disebutkan dalam UUD NRI 1945, namun dari banyaknya lembaga negara tersebut juga terdapat lembaga negara yang tidak disebutkan nomenklaturinya secara eksplisit serta lembaga negara yang tidak diatur kewenangannya oleh UUD NRI 1945. Hal tersebut tentunya menimbulkan suatu pertanyaan normatif berupa apakah seluruh lembaga yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 merupakan lembaga negara.<sup>88</sup>

Untuk menjawab pertanyaan normatif tersebut maka perlu dilakukan suatu analisa mengenai konsepsi lembaga negara, sehingga berdasarkan konsep tersebut akan diketahui lembaga apa saja yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 yang merupakan lembaga negara. Adapun salah satu cara untuk menyusun konsepsi mengenai lembaga negara tersebut dengan mengklasifikasikan lembaga-lembaga tersebut berdasarkan standar tertentu, oleh karena itu dalam artikel ini akan disusun klasifikasi lembaga negara berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, dan berdasarkan dasar hukum pembentukan serta kewenangan.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi membagi

lembaga negara menjadi dua kategori berdasarkan standar fungsi kekuasaan lembaga negara. Kategori pertama adalah lembaga negara utama yang mencerminkan pelembagaan fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*) sedangkan kategori kedua adalah lembaga negara penunjang yang mencerminkan pelembagaan fungsi kekuasaan pendukung (*auxiliary state functions*). Berdasarkan standar fungsi kekuasaan tersebut, maka menurut Mahkamah Konstitusi, lembaga negara yang mencerminkan kekuasaan utama negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, serta BPK. Dengan demikian lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga negara utama karena lembaga-lembaga tersebut melaksanakan kekuasaan utama negara yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, serta yudisial. Berdasarkan uraian tersebut, maka lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga negara dalam UUD NRI 1945.

Kemudian apabila diklasifikasikan berdasarkan standar dasar hukum pembentukan serta kewenangan, maka akan terdapat dua kategori, yaitu lembaga negara yang dibentuk oleh

---

<sup>88</sup> *Ibid.*, hlm. 18.



UUD NRI 1945 dan kewenangannya diatur oleh UUD NRI 1945 serta lembaga negara yang dibentuk oleh UUD NRI 1945 namun kewenangannya tidak diatur oleh UUD NRI 1945.<sup>89</sup> Dengan merujuk pada standar tersebut, maka lembaga yang pembentukannya serta kewenangannya diatur oleh UUD NRI 1945 adalah sebagai berikut

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat, diatur dalam Bab II UUD NRI 1945 yang terdiri dari 2 Pasal
2. Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam Bab III UUD NRI 1945 yang terdiri dari 17 Pasal
3. Pemerintah Daerah, diatur dalam Bab VI UUD NRI 1945 yang terdiri dari 13 Pasal
4. Dewan Perwakilan Rakyat, diatur dalam Bab VII UUD NRI 1945 yang terdiri dari 7 Pasal
5. Dewan Perwakilan Daerah, diatur dalam Bab VIIA UUD NRI 1945 yang terdiri dari 2 Pasal
6. komisi pemilihan umum,<sup>90</sup> diatur dalam Bab VII B UUD NRI 1945 yang terdiri 1 Pasal
7. Badan Pemeriksa Keuangan, diatur dalam Bab VIIIA UUD NRI 1945 yang terdiri dari 3 Pasal
8. Mahkamah Agung, diatur dalam Bab IX UUD NRI 1945 yang terdiri dari 2 Pasal
9. Mahkamah Konstitusi, diatur dalam Bab IX UUD NRI 1945 yang terdiri dari 2 Pasal
10. Komisi Yudisial, diatur dalam Bab IX UUD NRI 1945 yang terdiri dari 1 Pasal
11. Tentara Nasional Indonesia, diatur dalam Bab XII UUD NRI 1945 yang terdiri dari 1 Pasal
12. Kepolisian Negara Republik Indonesia, diatur dalam Bab XII UUD NRI 1945 yang terdiri dari 1 Pasal

Lembaga tersebut merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh UUD NRI 1945 serta kewenangannya diatur secara langsung oleh UUD NRI 1945, sehingga

---

<sup>89</sup> Pada umumnya apabila klasifikasi lembaga negara didasarkan pada dasar hukum pembentukan, maka akan dihasilkan 3 kategori, yaitu lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, serta lembaga negara yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berada dibawah kewenangan Presiden, lihat Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm 10. Namun

karena klasifikasi pada artikel ini hanya dimaksudkan untuk mengetahui konsepsi lembaga negara dalam UUD NRI 1945 maka dalam klasifikasi ini hanya digunakan 2 kategori.

<sup>90</sup> Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VIII/2010 frasa “komisi pemilihan umum” dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 harus dimaknai sebagai Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu.

12 lembaga negara tersebut merupakan lembaga negara dalam UUD NRI 1945.

Selain berdasarkan klasifikasi tersebut, juga terdapat pandangan Saldi Isra yang telah merumuskan lembaga negara yang diatur oleh UUD NRI 1945, lembaga negara tersebut adalah DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, MA, MK, Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum,

Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, serta Pemerintah Daerah.<sup>91</sup>

Dari sisi bentuk hukum, dapat diidentifikasi pengaturannya ke dalam bentuk hukum Undang-Undang menurut perintah UUD NRI 1945 (organiek) dan dibentuk tidak atas perintah UUD NRI 1945:

**Tabel 1:**

**Undang-Undang Tentang Lembaga Negara Yang Diperintahkan Undang-Undang Dasar**

No.	LEMBAGA NEGARA	PENGATURAN DALAM UNDANG-UNDANGA
1.	Majelis Permusyawaratan Rakyat (BAB II UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
2.	Presiden	
3.	Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16 UUD NRI 1945)	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden
4.	Kementerian Negara (Bab V UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
5.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan

<sup>91</sup> Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 26-31.

	(Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945)	Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
6.	Pemerintah Daerah (Bab VI UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
7.	Dewan Perwakilan Rakyat (Bab VII UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
8.	Dewan Perwakilan Daerah (Bab VIIA UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
9.	Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945)	1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Da n

		Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
10.	Badan Pengawas Pemilu (Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945)	1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum .
11.	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945)	1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang Menjadi Undang-Undang 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
12.	Bank Sentral (Pasal 23D UUD NRI 1945)	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan UU No. 2 Tahun 2020 tentang

		Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi <i>Corona Virus Disease</i> 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan Menjadi Undang-Undang
13.	Badan Pemeriksa Keuangan (Bab VIII A UUD NRI 1945)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan</li> <li>2. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara</li> </ol>
14.	Mahkamah Agung (Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24A UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung
15.	Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial
16.	Mahkamah Konstitusi (Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
17.	Tentara Nasional Indonesia (Pasal 30 ayat (2), (3), dan (5) UUD NRI 1945)	Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia
18.	Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 30 ayat (2), (4), dan (5) UUD NRI 1945)	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

**Tabel 2: Undang-Undang tentang lembaga negara yang tidak diperintahkan Undang-Undang Dasar**

No.	LEMBAGA NEGARA	PENGATURAN DALAM UNDANG-UNDANG <sup>92</sup>
1.	Komisi Kepolisian Nasional	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
3.	Ombudsman Republik Indonesia	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
4.	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 Tentang Pencucian Uang
5.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
6.	Komisi Banding Merek	Undang-Undang Nomor 15 tahun 2001 tentang Merek
7.	Komisi Banding Paten	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2001 tentang Paten
8.	Komisi Informasi	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
9.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
10.	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
11.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

<sup>92</sup> Selengkapnya dapat dilihat pada halaman resmi Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia pada [https://www.setneg.go.id/view/index/lns\\_yang\\_dibentuk\\_berdasarkan\\_undang\\_undang\\_1](https://www.setneg.go.id/view/index/lns_yang_dibentuk_berdasarkan_undang_undang_1). Lihat juga pada kumpulan buku Profil Lembaga Non Struktural di Indonesia tahun 2010, 2011, 2012, 2013 yang disusun oleh Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan *c.q.* Asisten Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Daerah yang dapat diunduh pada tautan berikut [https://www.setneg.go.id/baca/index/profil\\_lns](https://www.setneg.go.id/baca/index/profil_lns).

12.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK)	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban
13.	Dewan Riset Nasional	Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan, dan Penerapan IPTEK
14.	Dewan Pers	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
15.	Komisi Nasional Disabilitas	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas
16.	Komisi Penyiaran Indonesia	Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
17.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
18.	Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI)	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2022 tentang Keolahragaan
19.	Badan Perlindungan Konsumen Nasional	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen
20.	Komite Industri Nasional	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2014 tentang Perindustrian

Dari sisi bentuk hukum, dapat dianalisa sebagai berikut :

1. Kelembagaan Kepresidenan merupakan kelembagaan yang tidak memperoleh pengaturan secara lebih detail. Artinya pembentuk UU memandang bahwa UUD NRI 1945 telah cukup mengatur mengenai kekuasaan Presiden dan hal ini merupakan sistem Pemerintah

Presidensiil dalam skema pemisahan kekuasaan. Namun demikian, kekuasaan Presiden yang besar dalam sistem pemerintahan Preisdensiil berpotensi lemahnya kontrol Lembaga negara lain dalam konteks hubungan antar Lembaga negara.

2. Lembaga negara yang lahir dari berbagai undang-undang yang

tidak merupakan perintah UUD NRI 1945 tidak mempunyai basis atau indikator yang terukur komprehensif, sehingga kecenderungan pengaturan sesuatu hal (seperti pemberantasan korupsi, keterbukaan informasi, penyiaran, pelayanan publik) yang diikuti lahirnya kelembagaan negara berakibat menjamurnya berbagai Lembaga negara. Problem lain muncul dalam soal hubungan antar Lembaga pada model kelembagaan semacam ini. Atas kecenderungan ini ada dua isu penting atas keberadaan lembaga-lembaga ini, yaitu tentang pengawasan atau pertanggungjawaban dan urgensi penataan kembali lembaga-lembaga tersebut.

3. Bahwa pada aspek bentuk hukum dikaitkan dengan ketersebaran berbagai pengaturan lembaga negara dalam berbagai undang-undang, diperlukan penyederhanaan atau konsolidasi. Contoh model konsolidasi dalam kelembagaan negara adalah UU MD3 yang berisi

pengaturan mengenai MPR, DPR, DPD dan DPRD. Pola ini dapat diikuti pada kelembagaan yang nyata-nyata berada pada satu cabang kekuasaan pemerintahan, khususnya kelembagaan yang berada dibawah kekuasaan eksekutif.

### **Konstitusionalisme Sebagai Dasar Pengaturan Hubungan Antar Lembaga Negara**

Pada tulisan ini titik anjak untuk menganalisa lembaga negara dan hubungan antar lembaga negara adalah prinsip konstitusionalisme. Pembatasan kekuasaan sebagai kunci dari konstitusionalisme selalu berkaitan dengan hakikat negara. Apapun gagasan tentang negara, baik dari yang ekstrem seperti pandangan **Godwin** atau **Hegel** dalam kerangka idealistik atau dalam pandangan utilitarian, isu utama dari konstitusionalisme adalah bagaimana melakukan kontrol terhadap kekuasaan yang monopolik dan kursif. **MacIwain** menyatakan esensi gagasan awal hingga kontemporer dari konstitusionalisme adalah tetap, yaitu: pembatasan atas pemerintahan secara hukum. Ini adalah anti-tesa terhadap kekuasaan yang sewenang-wenang. Ini adalah lawan dari pemerintahan despotik;



pemerintahan berdasarkan kehendak daripada berdasar hukum.<sup>93</sup> Konsep negara hukum dianggap identik dengan konsep konstitusionalisme terutama bila ditinjau dari aspek fungsi, yaitu untuk mencegah kekuasaan yang sewenang-wenang. Pada fungsi ini, 'negara hukum' menjadi konsep payung mengenai hukum dan institusi-institusi yang bekerja dalam melindungi hak-hak dasar.<sup>94</sup> Atas fungsi ini, konsep negara hukum dan konstitusionalisme seringkali dipersamakan. Alder mengatakan, "*the concepts of the rule of law and the separation of powers are aspects of the wider notion of 'constitutionalism', that is, the idea that governmental power should be limited by law*"<sup>95</sup> (konsep-konsep tentang negara hukum dan pemisahan kekuasaan merupakan aspek luas dari konsep konstitusionalisme, yakni gagasan bahwa pemerintahan harus dibatasi oleh hukum)

Namun dengan melacak pada unsur atau elemen dari kedua konsep tersebut, konstitusionalisme identik dengan aspek-

aspek konstitusional yang menyangkut institusi dan prosedur untuk mengatur organisasi kekuasaan dan hubungan warga negara dengan institusi-institusi tersebut dalam kerangka jaminan hak-hak dasar.<sup>96</sup> Aspek-aspek ini menyangkut pemisahan/pembagian kekuasaan, pengaturan fungsi legislasi dan pemerintahan (eksekutif) dan independensi badan peradilan<sup>97</sup>. Adapun konsep negara hukum adalah berkaitan dengan standard tertentu yang harus melekat pada sistem hukum, seperti keberlakuan hukum harus prospektif, pembentukan aturan-aturan hukum harus terbuka dan sesuai dengan ketentuan, sifat umum (*generality*) dan kejelasan (*clarity*) aturan-aturan hukum.<sup>98</sup> Prinsip negara hukum tidak merujuk pada gagasan mengenai jenis atau bentuk hukum, sedangkan prinsip konstitusionalisme yang berkaitan dengan konstitusi senantiasa mengajukan suatu bentuk hukum tertinggi, yakni konstitusi atau nama lainnya yang dapat dipersamakan sebagai fungsi pembatasan kekuasaan.

<sup>93</sup> Charles Howard McIlwain, *Constitutionalism: Ancient and Modern* (Ithaca: Cornell University Press, 1940), hlm.19–20.

<sup>94</sup> Adrian Bedner, "An Elementary Approach to the Rule of Law," *Hague Journal on the Rule of Law* 2, no. 1 (2010): hlm. 47–74, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/18070>.

<sup>95</sup> John Alder, *Constitutional and Administrative Law* (London: Macmillan Education LTD, 1989), 39.

<sup>96</sup> C.L. Ten, *Constitutionalism and Democracy* dalam Robert E Goodin dan Phillip

Pettit, *A Companion to Contemporary Political Philosophy*, ed. oleh Thomas Pogge (New Jersey: Blackwell Publishing, 2007), hlm.493.

<sup>97</sup> Hal ini dapat dilihat dari beberapa pendapat mengenai elemen-elemen dari prinsip konstitusionalisme yang akan dielaborasi pada bagian selanjutnya.

<sup>98</sup> Lihat Joseph Raz, "The Rule of Law and Its Virtue," *Law Quarterly Review* 93, no. 2 (1977): 195–211. Lihat juga pada Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, revised ed. (New Haven and London: Yale University Press, 1977).

Dalam hubungannya dengan konstitusi, maka konstitusionalisme adalah penyelenggaraan negara yang dibatasi oleh hukum dasar. Artinya, suatu negara dapat dikatakan menganut paham konstitusionalisme apabila kekuasaan negara dan proses politik dalam negara tersebut secara efektif dibatasi oleh konstitusi. Adapun dalam essensinya yang luas, konstitusionalisme adalah perangkat nilai dan manifestasi dari aspirasi politik warga negara, yang merupakan cerminan dari keinginan untuk melindungi kebebasan, melalui sebuah mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal terhadap kekuasaan pemerintahan. Dalam pandangan **Loughlin**, konstitusionalisme merupakan teori tentang pemerintahan yang dibatasi dan utamanya berkaitan dengan norma-norma yang harus ada dalam konstitusi modern.<sup>99</sup>

Dengan basis teoritik mengenai konstitusionalisme ini, maka Lembaga negara dan hubungan antar Lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan dapat diberikan catatan sebagai berikut:

1. Pengaturan Lembaga negara dan hubungan antar Lembaga negara harus didasarkan pada prinsip menghindari konsentrasi kekuasaan, yakni didasarkan pada prinsip pemisahan atau pembagian

kekuasaan. Hal ini menjadi kunci, karena resiko konsentrasi kekuasaan berdampak pada penyalagunaan kekuasaan. Namun pada sisi lain Pemisahan kekuasaan harus pula diikuti dengan pengawasan terhadap Lembaga negara tersebut. Problem mengenai pengawasan menjadi masalah penting atas keberadaan lembaga-lembaga negara penunjang independen ini adalah berkaitan dengan pengawasan dan pertanggungjawaban. Karakteristik "kemandirian" atau "independensi" dari lembaga atau komisi ini seolah mengesankan bahwa lembaga semacam ini berikut para komisionernya (anggota lembaga/komisi) imun dari pengawasan dan pertanggungjawaban. Kesan tentang hal ini tidaklah salah oleh karena peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lembaga penunjang ini umumnya menyebut bahwa bentuk pertanggungjawabannya adalah berupa laporan. Model ini merupakan akuntabilitas publik yang bersifat soft, yang berimplikasi pada lemahnya hubungan yang bersifat saling mengimbangi. Meskipun diperlukan pengawasan, dalam hal-hal tertentu hal demikian tetap didasarkan pada prinsip non intervensi yang dapat menggerus sifat independensi kelembagaan.

---

<sup>99</sup> Martin Loughlin, **What is Constitutionalisation?**, lihat dalam Petra Dobner dan Martin Loughlin, ed., *The Twilight of*

*Constitutionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2010), 55.

2. Bahwa prinsip akuntabilitas lembaga negara, khususnya yang diatur dalam konstitusi harus ditegaskan secara layak. Dalam UUD NRI 1945, kekuasaan kehakiman memang diatur mengenai sifat independensi atau kemandiriannya, tetapi akuntabilitasnya tidak ditegaskan secara nyata. Pengaturan mengenai Komisi Yudisial sebagai tapisan bagi akuntabilitats kekuasaan kehakiman dalam pengaturan lanjutannya pada undang-undang tidak mencerminkan pengaturan yang memastikan bahwa kekuasaan kehakiman, termasuk MK harus mempunyai akuntabilitas.

### **Kesimpulan**

Salah satu isi pokok yang diatur dalam konstitusi adalah Lembaga negara, sehingga isi konstitusi adalah peta kekuasaan (power map), yang berisi pemegang kekuasaan, fungsi, tugas dan wewenang serta bagaimana pengisian kekuasaan dilakukan dan hubungan antar pemegang kekuasaan. Desain kelembagaan negara merupakan desain yang ditujukan untuk memampukan negara merealisasi tujuan negara. Adapun prinsip dasar yang harus dilekatkan dalam pengaturan kelembagaan negara adalah konstitusionalisme sebagai bentuk menghindari konsentrasi kekuasaan.

Konsep kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan UUD 1945 telah mengalami pergeseran penting yang

ditujukan untuk membatasi kekuasaan, meneguhkan pemisahan kekuasaan dan saling mengimbangi. Pendirian berbagai Lembaga negara dalam berbagai undang-undang baik organik maupun non-organik perlu ditata Kembali dengan meneguhkan model pengawasan dan mengkonsolidasikan pengaturannya sehingga lebih sederhana dari sisi regulasi.

**DAFTAR PUSTAKA**

## Buku

- Alder, John. *Constitutional and Administrative Law*. London: Macmillan Education LTD, 1989.
- Alrasid, Harun. *Pengisian Jabatan Presiden*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1999.
- Anwary, Ichsan. *Lembaga Negara dan Penyelesaian Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.
- Arifk, Firmansyah dkk. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan Konstitusi dan Konstitusionalisme dalam Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1996.
- Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Carroll, Alex. *Constitutional and Administrative Law*. Harlow: Pearson Education Limited, 2017.
- Chemerinsky, Erwin. *Constitutional Law: Principle and Policies Fifth Edition*. New York: Wolters Kluwer, 2015.
- Dobner, Petra, dan Martin Loughlin, ed. *The Twilight of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Goodin, Robert E, dan Phillip Pettit. *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Diedit oleh Thomas Pogge. New Jersey: Blackwell Publishing, 2007.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1949.
- McIlwain, Charles Howard. *Constitutionalism: Ancient and Modern*. Ithaca: Cornell University Press, 1940.
- Mochtar, Zainal Airifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Soemantri, Sri. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*. Bandung:

Alumni, 1986.

#### Jurnal

Bedner, Adrian. "An Elementary Approach to the Rule of Law." *Hague Journal on the Rule of Law* 2, no. 1 (2010): 47–74.

<https://scholarlypublications.universiteitleidennl/handle/1887/18070>.

Raz, Joseph. "The Rule of Law and Its Virtue." *Law Quarterly Review* 93, no. 2 (1977): 195–211.

Triningsih, Anna dan Nuzul Qur'aini Mardiyah, "Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara." *Jurnal Konstitusi*, No. 4 (2017):778-798.

#### Laporan dan Makalah

Gaffar, Janedjri M. "Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945", Makalah disampaikan pada Diklat Kepemimpinan Tk. II Angkatan XXII Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta, 22 April 2018.

Munir, Ernawati dkk. *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Hubungan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005.

**POSITIVE LEGISLATOR: MEMPERBAIKI DISCONNECT ELECTORAL  
ATAS PRESIDENTIAL THRESHOLD**

**Dri Utari Christina Rachmawati  
Fairuz Zahirah Zihni Hamdan  
Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan  
Fakultas Hukum Universitas Airlangga  
E-mail: [dri.utari@fh.unair.ac.id](mailto:dri.utari@fh.unair.ac.id)**

***Abstract***

*The amendment of the 1945 Constitution had a constitutional impact that seemed to be more democratic when compared to the pre-reform period, this was at least seen in the mechanism of presidential elections involving citizens directly and the establishment of the Constitutional Court as the protector of democracy. Meanwhile, the House of Representatives as a representative institution translates the election of the President directly in Article 6A paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia by creating a presidential threshold mechanism which from the beginning has always been judicially reviewed to the Constitutional Court.*

*This article discusses the relationship between citizens, the House of Representatives and the Constitutional Court in judicial review of the presidential threshold using the conceptual approach, statute approach, and case approach methods. The first question examines the interpretation of public participation in the context of constitutional democracy, while the second question justifies the tyranny of the presidential threshold majority and the Constitutional Court's decision.*

*The first analysis states that social participation in the context of substantive democracy can be interpreted by the submission of judicial review by citizens regarding the presidential threshold which is considered to obstruct the essence of democracy in presidential elections. The Constitutional Court should be able to rule out legal institutions that are ultimately only stuck on procedural democracy. The second review shows that the effort to improve the electoral disconnect condition is to support the Constitutional Court to be more courageous in breaking the presidential threshold with a conditionally constitutional nature. This controversy as a positive legislator is certainly an attempt to protect citizens from the tyranny of the presidential threshold majority by political parties as the sole 'vehicle' of Presidential candidates. The last resort, although not easy, is to amend Article 6A paragraph (2) the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia with the addition of the phrase "...a political party that has passed verification as a general election participant".*

**Keywords:** *Judicial review; Constitutional Court; political party; social participation; election; presidential threshold.*

### Abstrak

Perubahan UUD 1945 memberikan dampak ketatanegaraan yang nampaknya lebih demokratis jika dibandingkan dengan masa sebelum reformasi, hal tersebut setidaknya tampak dalam mekanisme pemilihan Presiden yang melibatkan warga negara secara langsung dan terbentuknya Mahkamah Konstitusi sebagai *the protector of democracy*. Sementara Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga perwakilan menerjemahkan pemilihan Presiden langsung dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan membuat mekanisme *presidential threshold* yang sejak awal selalu di-*judicial review* ke Mahkamah Konstitusi.

Artikel ini membahas relasi antara warga negara, Dewan Perwakilan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi dalam *judicial review presidential threshold* dengan menggunakan metode *conceptual approach*, *statute approach* dan *case approach*. Rumusan *pertama* menelaah interpretasi partisipasi masyarakat dalam konteks demokrasi konstitusional, sementara rumusan *kedua* menjustifikasi tirani mayoritas *presidential threshold* dan putusan Mahkamah Konstitusi.

Analisis *pertama* menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam konteks demokrasi substansial bisa dimaknai dengan pengajuan *judicial review* oleh warga negara terkait *presidential threshold* yang dianggap menghambat esensi demokrasi dalam pemilihan umum Presiden. Mahkamah Konstitusi seharusnya mampu mengesampingkan pranata hukum yang pada akhirnya hanya terjebak pada demokrasi prosedural. Tinjauan *kedua* menunjukkan bahwa upaya memperbaiki kondisi *disconnect electoral* ini adalah memberikan dukungan pada Mahkamah Konstitusi untuk lebih berani memutus *presidential threshold* dengan sifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Kontroversi sebagai *positive legislator* ini tentu saja menjadi upaya perlindungan bagi warga negara atas tirani mayoritas *presidential threshold* oleh partai politik sebagai satu-satunya 'kendaraan' calon Presiden. Upaya terakhir, walaupun tidak mudah adalah merubah Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan tambahan frasa "...partai politik yang telah lolos verifikasi sebagai peserta pemilihan umum".

**Kata Kunci:** *Judicial review*; Mahkamah Konstitusi; partai politik; partisipasi masyarakat; pemilihan umum; *presidential threshold*.

## Pendahuluan

Reformasi tahun 1998 memberikan harapan perbaikan bagi ketatanegaraan Indonesia yang telah dikooptasi oleh Orde Baru dengan model otoritarianismenya. Pratikno menyatakan sumber untuk membangun kerajaan otoritarianisme Orde Baru adalah represi fisik dan hukum, klientelisme ekonomi, wacana politik partikularistik yang mendukung otoritarianisme, serta pengembangan korporatisme negara.<sup>100</sup> Penguasaan tersebut oleh Presiden Soeharto dan kroninya diatur dalam bingkai hukum, sehingga tampak sesuai dengan hukum dan negara demokrasi Pancasila.<sup>101</sup>

Gerakan reformasi 1998 menurut Ariel Heryanto dipengaruhi antara lain oleh kelas menengah (orang kaya baru) yang merupakan “mantan” aktivis mahasiswa 1970/1980an untuk menurunkan Suharto

melalui ‘kampus’.<sup>102</sup> Kelompok lainnya menurut kajian Eep Saefulloh Fatah disebut kelas menengah politik, menawarkan hal baru yang lebih mengarah pada intelektualitas dan organisasi politik.<sup>103</sup>

Kajian-kajian menyatakan bahwa reformasi telah membuka celah demokrasi yang sebelumnya tertutup.<sup>104</sup> Demokrasi Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) dan Orde baru (Demokrasi Pancasila) sama-sama menyatakan berdasarkan pada Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945),<sup>105</sup> walaupun Saldi Isra menyatakan walaupun kedua Orde tersebut menyebut demokrasi dengan “label” yang berbeda, namun wujud demokrasi keduanya sama-sama melahirkan rezim otoriter.<sup>106</sup>

Lahirnya rezim otoriter tersebut secara filosofis menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim disebabkan

<sup>100</sup>Pratikno, “Keretakan Otoritarianisme Orde Baru Dan Prospek Demokratisasi”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Vol. 2, No. 2, November 1998, hlm. 20-25.

<sup>101</sup>Demokrasi Pancasila yang dipopulerkan Orde Baru merupakan protes terhadap Demokrasi Terpimpin pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman Bagi Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan diganti dengan Ketetapan No. XXXVII/MPRS/1968 tentang Pencabutan Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 dan tentang Pedoman Pelaksanaan Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmah Kebijaksanaan dalam Persyaratan/Perwakilan (atau lebih dikenal dengan Demokrasi Pancasila).

<sup>102</sup>Ariel Heryanto, “The Years of Living Luxuriously: Identity Politics of Indonesia’s New Rich” dalam *Michael Pinches (Ed), Cultures and*

*Privilege in Capitalist Asia*, (London: Routledge, 1999), hlm. 159.

<sup>103</sup>Eep Saefulloh Fatah, *Catatan atas Gagalnya Politik Orde Baru*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998), hlm. xxx.

<sup>104</sup>Yongky Gighi Prasisko, “Gerakan Sosial Baru Indonesia: Reformasi 1998 dan Proses Demokratisasi Indonesia”, *Jurnal Pemikiran Sosiologi* Vol. 3 No. 2, Agustus 2016, hlm. 14.

<sup>105</sup>Penyebutan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah konstitusi sebelum dirubah tahun 1999, sementara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) dimaknai sebagai konstitusi sesudah perubahan di tahun 1999 s/d 2002.

<sup>106</sup>Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (selanjutnya disebut Saldi Isra I), (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 141.



penyusunan UUD 1945 bertepatan dengan *moment opname* berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan.<sup>107</sup> Akibatnya terjadi etatisme, otoriterisme atau kediktatoran dengan rujukan UUD 1945.<sup>108</sup> Sementara Saldi Isra berpendapat walaupun UUD 1945 memiliki 3 kedaulatan yaitu kedaulatan rakyat, kedaulatan hukum, dan kedaulatan negara, namun praktiknya kedaulatan negara berwujud otoriter sebab bergantung pada Presiden yang menjalankannya.<sup>109</sup> Sementara, alasan substantif yang membuat Presiden cenderung berlaku otoriter menurut Moh. Mahfud MD disebabkan oleh rumusannya yang sangat *executive heavy* dan minus *checks and balances*, sebagaimana ide *the framers of the constitution*.<sup>110</sup> Hal tersebut seturut dengan analisis Cornelis Lay, bahwa UUD 1945 dirancang untuk membentuk *strong executive type of government*.<sup>111</sup>

Apabila reformasi 1998 dianggap menggeser iklim demokrasi menjadi lebih

berkedaulatan rakyat, maka perubahan UUD 1945 setidaknya dapat dijadikan sebagai acuan dalam menakar perubahan tersebut. Sebagaimana dinyatakan oleh Ivo D. Duchacek bahwa konstitusi seharusnya “*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*”.<sup>112</sup> Konstitusi berfungsi sebagai dokumen utama yang mampu mengidentifikasi sumber, tujuan penggunaan serta pembatasan sebuah kekuasaan. Adalah sebuah keniscayaan bila ada upaya merumuskan dan membatasi kekuasaan Presiden yang cenderung otoritarian dengan melakukan perubahan UUD 1945 sebagai *the supreme law of the land*.

Restrukturisasi Presiden dalam perubahan UUD 1945 sejalan dengan kesepakatan Panitia Ad Hoc I Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang bertujuan mempertegas sistem pemerintahan presidensiil. Hal ini dimaknai Saldi Isra dengan purifikasi sistem pemerintahan presidensiil,<sup>113</sup> salah satunya

<sup>107</sup>Slamet Efendi Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000), hlm. 56.

<sup>108</sup>Bagir Manan, *Teori dan Politik-Politik Konstitusi*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004), hlm. 11.

<sup>109</sup>Saldi Isra I, *Op.Cit.*, hlm. 144. Lihat juga Saldi Isra, “Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi: Memastikan Arah Reformasi Konstitusi” (selanjutnya disebut Saldi Isra II), *Jurnal Analisis CSIS*, Tahun XXXI, No. 2, (2002), hlm. 237.

<sup>110</sup>Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum*, dalam M. AS. Hikam, Mulyana W Kusuma dkk., *Wacana Politik Hukum &*

*Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999), hlm. xxxvi.

<sup>111</sup>Cornelis Lay, Lembaga Kepresidenan di Indonesia, dalam Cornelys Lay dkk., *Tidak Tak Terbatas, Kajian Atas Lembaga Kepresidenan RI*, (Yogyakarta: Pandega Media, 1997), hlm. 7.

<sup>112</sup>Ivo D. Duchacek, *Constitution/Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon (ed), (Blackwell’s Encyclopedia of Political Science, Blackwell, Oxford, 1987), hlm. 142.

<sup>113</sup>Saldi Isra I, *Op.Cit.*, hlm. 150. Secara rinci Saldi Isra menerangkan beberapa upaya untuk memurnikan sistem presidensiil. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parleментар Dalam Sistem Presidensial*

adalah dengan mereformasi model dan proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari pemilihan oleh MPR menjadi secara langsung oleh rakyat. Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) diterjemahkan dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat juga menempatkan partai politik (parpol) sebagai satu-satunya organisasi yang dapat mengusung calon Presiden.

Dalam legislasi pemilihan umum (pemilu), pasal tersebut di atas juga diterjemahkan dengan membuat mekanisme *Presidential Threshold* (PT), sebagai upaya mendorong terciptanya penyederhanaan parpol.<sup>114</sup> Penulis mencatat bahwa PT terbukti merupakan salah satu cara menyederhanakan parpol sekaligus membagi parpol dalam sebuah koalisi, namun koalisi tersebut masih bersifat cair atau rapuh.<sup>115</sup> Berkali-kali diajukan dalam upaya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK) sama sekali tidak merubah pendapat Hakim yang menyatakan bahwa PT merupakan *open legal policy* dari lembaga legislatif. Apakah

permohonan warga negara yang mengajukan *judicial review* ke MK (lebih dari satu kali) dapat dimaknai sebagai proses berpartisipasi masyarakat dalam rangka mewujudkan tatanan pemilu yang lebih demokratis serta keinginan mendapat alternatif pilihan calon Presiden dalam kontestasi pemilu Presiden.

Artikel ini berupaya menelisik relasi antara warga negara, legislatif dan MK terkait dengan *judicial review* mekanisme PT. Legislatif tampak tidak peka dengan suara konstituennya, yang oleh Nancy Roberts sebagai ‘*a malfunctioning system*’ sebab terkait PT, sistem perwakilan lebih mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum konstituennya.<sup>116</sup> Pemilu yang juga dimaknai sebagai sebuah partisipasi publik harusnya juga mengakomodir “kegelisahan” warga negara atas legislasi yang mengaturnya. Atas pemaparan di atas, maka rumusan masalah *pertama* mengkaji interpretasi partisipasi masyarakat dalam konteks demokrasi konstitusional dan *kedua* mempersoalkan tirani mayoritas *presidential threshold* dan putusan Mahkamah Konstitusi.

*Indonesia* (selanjutnya disebut Saldi Isra III), (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 63.

<sup>114</sup>Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 menyatakan koalisi dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 perlu dimaknai akan membawa parpol yang memiliki *platform*, visi atau ideologi yang sama akan saling berkoalisi dalam mencalonkan calon Presiden dan wakilnya, sehingga penyederhanaan parpol tercapai secara alamiah.

<sup>115</sup>Dri Utari CR., “Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019” (selanjutnya disebut Dri Utari C.R. I), JURNAL JENTERA, Volume 3 No. 1, 2020, hlm. 286.

<sup>116</sup>Nancy Roberts, “Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation”, *American Review of Public Administration*, 34 (4), 2004, hlm. 322.

Artikel ini menggunakan metode penelitian hukum pandangan Morris L. Cohen, bahwa penelitian hukum adalah proses menemukan hukum yang mengatur kegiatan atau tindakan dalam kehidupan masyarakat.<sup>117</sup> Pendekatan dalam penulisan artikel ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*) sebagaimana dirumuskan oleh Peter Mahmud Marzuki.<sup>118</sup>

## Pembahasan

### 1. Interpretasi Partisipasi Masyarakat Dalam Konteks Demokrasi Konstitusional

Partisipasi publik diterjemahkan dalam berbagai bahasan, namun istilah ini sering kali didiskusikan pada saat membahas tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Bab XI, Pasal 96 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 12/2011) menyatakan bahwa masyarakat memiliki hak baik yang diutarakan secara lisan dan/atau tertulis dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Hal tersebut difasilitasi dengan: *a*) rapat dengar

pendapat umum; *b*) kunjungan kerja; *c*) sosialisasi; dan/atau *d*) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Pasal ini sebenarnya telah mengalami perkembangan dari pengaturan sebelumnya di Undang-Undang No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU 10/2004), dimana Pasal 53 membatasi hanya Undang-Undang dan Peraturan Daerah saja yang berhak mendapatkan masukan baik lisan dan/atau tertulis. Walaupun telah ada penambahan peraturan perundang-undangan yang mendapatkan ‘perhatian’ dari masyarakat, namun hal tersebut nampaknya belum berbanding lurus dengan perbaikan dalam pelaksanaannya.

Joko Riskiyono di tahun 2015 menyatakan bahwa jaminan partisipasi masyarakat dalam UU 12/2011 tidak serta merta memperbaiki kekurangan pada saat diberlakukannya UU 10/2004. Artinya ketentuan dalam legislasi tersebut hanya merupakan ‘tambahan’ formalitas sebagai upaya memenuhi standar prosedur pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan.<sup>119</sup> Pendapat di atas bisa dibandingkan dengan beberapa laporan yang dibentuk tahun 2004 dan tahun 2005

<sup>117</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016), hlm. 57.

<sup>118</sup>*Ibid*, hlm. 133-136.

<sup>119</sup>Joko Riskiyono, “*Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan*”, *Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, 2015, hlm. 160.

(yang berarti masih merujuk UU 10/2004). Bivitri Susanti dkk. menyatakan bahwa partisipasi hanya dipakai sebagai upaya ‘meredam’ aspirasi publik. Hal ini disebabkan: *pertama*, masukan masyarakat dapat diartikan sebagai opini di koran atau sekedar obrolan, karena tidak ada kewajiban bagi anggota Dewan untuk mencatat masukan sebagai bagian dari proses penyiapan dan pembahasan; *kedua*, tidak ada jaminan bila masukan masyarakat akan benar-benar diterima, dipertimbangkan atau bahkan ditolak.<sup>120</sup>

Riris Katharina di tahun 2005 menambahkan, bila Pasal 141-143 Tata Tertib DPR sebagai wujud pelaksanaan UU 10/2004 hanya menempatkan masyarakat sebagai pihak yang aktif, sementara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebaliknya justru pasif menunggu masukan. Tampak partisipasi masyarakat masih hanya bersifat tambahan sehingga para pembentuknya tidak wajib melaksanakannya.<sup>121</sup> Kekurangan tersebut disebabkan kualitas kinerja anggota DPR

yang kurang maksimal atau kurang memahami tugas utama sebagai wakil rakyat. Sebagaimana laporan Siti Maryam Rodja dan Aria Suyudi dkk. terkait kinerja DPR menyatakan fungsi legislasi DPR belum berjalan dengan cepat, sebab anggota Dewan masih belum paham substansi dan teknis pembentukannya. Selanjutnya, fungsi pengawasan dan anggaran para Dewan berkurang sebab lebih ‘memilih’ untuk berkompromi dalam perumusan peraturannya.<sup>122</sup>

Robert B. Gibson menyatakan konsep partisipasi publik diawali sebagai sebuah tuntutan untuk ikut berpartisipasi sebagai upaya menentang kekuasaan yang sentralistik dan sewenang-wenang. Solusinya perlu partisipasi aktif dari individu, sehingga keputusannya mampu memberikan kontribusi yang lebih baik bagi mereka.<sup>123</sup> Sementara Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere berpendapat partisipasi adalah memberi kesempatan untuk memberikan pendapat, mengkritik dan ikut serta dalam pembentukan keputusan oleh para pihak

<sup>120</sup>Bivitri Susanti dkk., *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislati DPR 1999-2004, Laporan Penelitian*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2004), hlm. 58

<sup>121</sup>Riris Khatarina, *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau Dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Perbaikan Tata Tertib, Laporan Penelitian*, (Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung, 2005), hlm. 50.

<sup>122</sup>[Siti Maryam Rodja & Aria Suyudi dkk.](#), *Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2004-2009:*

*Rekam Jejak Kuasa Mengatur*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia/PSHK, 2010), hlm. 35.

<sup>123</sup>R. B. Gibson, *The Value of Participation dalam P.S. Elder (edit), Environmental Management and Public Participation*, (Ottawa: Canadian Environmental Law Research Foundation of the Canadian Environmental Law Association, 1981), hlm. 7.

yang akan terimbas atas pembentukan keputusan pemerintahan.<sup>124</sup>

Konsep partisipasi publik di atas juga dipersamakan sebagai sebuah partisipasi politik. Herbert McClosky menyatakan partisipasi politik adalah kerelaan warga masyarakat dalam kegiatan pemilihan penguasa baik secara langsung atau tidak, dalam membentuk kebijakan umum. Sementara Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson merumuskan partisipasi dilakukan individu atau kolektif, dilaksanakan secara terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, damai atau dengan kekerasan, legal atau ilegal serta efektif atau tidak. Partisipasi tersebut tentu saja bertujuan untuk memberikan pengaruh atas keputusan yang dibuat oleh pemerintah.<sup>125</sup>

Kedua peristilahan di atas dapat dipersamakan dengan indikator: *pertama*, keduanya akan selalu melibatkan warga masyarakat (warga negara) sebagai pihak yang diberikan hak untuk ikut terlibat dalam terbentuknya sebuah peraturan atau kebijakan; *kedua*, peraturan (kebijakan) tersebut mempengaruhi kehidupan para warga negara; *ketiga*, keterlibatan dua pihak yang berhadapan yaitu warga negara

dan pemerintah dalam membuat sebuah peraturan atau kebijakan ini merupakan proses politik, sebab pemerintah yang legitimasi merupakan hasil proses pemilu yang erat kaitannya dengan politik; *keempat*, sebaiknya proses penyampaian partisipasi tersebut diakomodir dalam model dan mekanisme yang legal, sebagai wujud pemerintahan yang demokratis.

Proses partisipasi masyarakat ini melibatkan legislatif dan eksekutif. Bila legislatif bertindak sebagai pembentuk peraturan, maka eksekutif selain berwenang membentuk peraturan (dalam batas tertentu), juga sebagai pihak yang menjalankan legislasi. Bahwasanya salah satu ciri pemerintahan yang demokratis tentu melibatkan kedaulatan rakyat dalam membuat peraturan dan/atau kebijakannya dengan cara mendelegasikan kewenangan tersebut kepada wakil-wakil yang dipilihnya.<sup>126</sup> Proses pendelegasian kedaulatan ini dilakukan melalui pemilu, sehingga masing-masing, baik legislatif atau eksekutif memiliki legitimasi konstitusional sebab merujuk UUD NRI 1945.

Partisipasi menurut Philipus M. Hadjon seturut dengan ide demokrasi

<sup>124</sup>Ann Seidman, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeyserkere, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*, (Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001), hlm. 8.

<sup>125</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 367-368.

<sup>126</sup>Miftah Thoha, *Birokrasi & Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 99-101.

partisipasi di tahun 1960<sup>127</sup> sebab rakyat diberi hak untuk ikut memutuskan keputusan yang akan diambil oleh pemerintah. Selanjutnya Burkens sebagaimana dikutip oleh Philipus M. Hadjon menyatakan dalam demokrasi, asas keterbukaan yang bisa disamakan dengan partisipasi adalah salah satu syarat minimalnya.<sup>128</sup> Bandingkan dengan pandangan JJ. Rousseau yang menyatakan bahwa demokrasi adalah merupakan partisipasi langsung dari setiap warga negara.<sup>129</sup>

Demokrasi sendiri memiliki ragam definisi, antara lain sebagaimana dikemukakan John Stuart Mill yang menekankan peran nyata warga negara dalam pelaksanaan sebuah kekuasaan negara.<sup>130</sup> Samuel P. Huntington mendefinisikan demokrasi sebagai sebuah sistem politik yang mengharuskan seorang pemimpinnya dihasilkan melalui mekanisme pemilihan umum (adil, jujur dan berkala). Sistem tersebut memberikan

kebebasan pada pihak yang akan dipilih dan yang akan memilih, para calon pemimpin memiliki kebebasan bersaing untuk memperoleh *voter*, sementara warga negara yang memenuhi kualifikasi tertentu harus diberi hak untuk memilih.<sup>131</sup> Pandangan lain diberikan oleh Hendry B. Mayo yang menekankan demokrasi dalam 2 sisi, *pertama*, suara mayoritas wakil rakyat harus menjadi syarat terbentuknya kebijakan dan *kedua*, warga negara diberi peran pengawasan yang efektif dalam perhelatan pemilihan umum yang berkala.<sup>132</sup>

Merujuk pada 3 pandangan di atas, ada karakteristik umum dalam mendefinisikan demokrasi, yaitu: *pertama*, sistem pemerintahan dibentuk dan dihasilkan melalui sebuah kontestasi pemilu; *kedua*, sistem pemerintahan tersebut meliputi 2 pihak yaitu pemerintah dan warga negara yang memiliki relasi berdasarkan kontestasi pemilu; *ketiga*, pemerintah dianggap sebagai pihak yang

<sup>127</sup>Philipus M. Hadjon, *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya, 1997, hlm. 7-8.

<sup>128</sup>*Ibid*, hlm. 2.

<sup>129</sup>Bertrand Russel, *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004), hlm. 909. Walaupun dalam hal ini kajian JJ. Rousseau dikaitkan dengan pemilihan umum namun menurut Khairul Fahmi, prinsip suara mayoritas merupakan eksistensi demokrasi sekaligus metode pelaksanaan kedaulatan rakyat. Lihat Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum &*

*Kedaulatan Rakyat*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 50.

<sup>130</sup>John Stuart Mill, *On Liberty (Perihal Kekuasaan)*, diterjemahkan oleh Alex Lanur, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), hlm. xx.

<sup>131</sup>Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 1997), hlm. 5-6.

<sup>132</sup>Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, (New York: Oxford University Press, 1960), hlm. 70. Lihat juga Moh. Mahfud MD., *Demokratisasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2003), hlm. 19-20.

diberi kuasa oleh warga negara yang memilihnya, sehingga hanya bertindak “untuk dan atas nama”; *keempat*, selain memiliki hak untuk memilih pemimpinnya dalam pemilu, warga negara juga memiliki peran pengawasan. Artinya, ada kesamaan antara konsep demokrasi bila dikaitkan dengan partisipasi masyarakat dalam membentuk peraturan, dengan konsep demokrasi jika dikaitkan dengan penghitungan kedaulatan rakyat dalam proses pemilu. Keinginan individu dan/atau masyarakat, semuanya difasilitasi oleh konsep demokrasi yang diwujudkan melalui pemilu dan selanjutnya diberikan kesempatan untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan atau kebijakan yang berpengaruh bagi mereka.

Hal ini juga seturut dengan konsep *good governance* (tata kelola pemerintahan yang baik) yang menurut Hetifah Sj. Sumarto salah satu karakternya adalah dengan memberikan kesempatan partisipasi pada warga negaranya. Sementara UNDP merumuskan partisipasi merupakan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan keputusan, baik secara langsung maupun tidak langsung melalui lembaga perwakilan dan dibangun atas dasar kebebasan bersosialisasi, kebebasan

berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.<sup>133</sup>

Mendasarkan pada kajian di atas, makan tulisan ini tidak secara spesifik memaknai partisipasi publik sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 96 ayat (1) UU 12/2011, namun lebih merujuk pada kajian bahwa partisipasi publik harus dijamin berjalan dengan bermakna dan penuh (*full and meaningful participation*).<sup>134</sup> Bahwa partisipasi warga negara yang dilakukan sebelum dan sesudah terpilihnya eksekutif dan legislatif melalui pemilu, termasuk diantaranya adalah memantau hasil legislasi. Sebagai wujud pemurnian sistem pemerintahan presidensiil serta menghindari model otoritarianisme Presiden dengan dasar konstitusional, maka mekanisme pemilu Presiden dan Wakil Presiden (pilpres) dalam legislasi memerlukan redesain seturut dengan Pasal 6A UUD NRI 1945.

Richard Neustand sebagaimana dikutip Saldi Isra menuturkan bahwa sistem presidensiil memberikan konsistensi tidak adanya relasi langsung antara eksekutif dan legislatif. Keduanya memperoleh legitimasi dari rakyat, sehingga Presiden sebagai pimpinan negara perlu memiliki karakter yang kuat dan persuasif (*persuade*

<sup>133</sup>Hetifah Sj. Sumarto, *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003), hlm. 3.

<sup>134</sup>Bivitri Susanti dkk., *Op.Cit.*, hlm. 58.

*leadership*).<sup>135</sup> Upaya memperkuat posisi Presiden tersebut oleh legislatif dimaknai dengan merumuskan mekanisme PT yang untuk pertama kalinya diberlakukan dalam pilpres tahun 2004 berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Secara berturut-turut dalam pilpres 2004, 2009 dan 2014, ketiganya menggunakan PT mendasarkan hasil pemilihan umum legislatif (pileg). Baru di tahun 2019 pilpres dilakukan sesuai amanat Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yaitu diberlakukan pemilihan umum serentak di 2019 dan pada pemilu selanjutnya. Artinya antara pilpres dan pileg dilakukan dalam waktu yang bersamaan, sehingga patut dipertanyakan model pemberlakuan PT dalam pemilu serentak.

Pelaksanaan PT di tahun 2004 s/d 2014 sendiri telah memunculkan banyak kritik hingga permohonan *judicial review*, apalagi dengan penerapan PT di tahun 2019 yang diiringi dengan mekanisme pemilu serentak. Seturut dengan Richard Neustand, Syamsudin Haris menekankan model ideal pemerintahan presidensiil, maka Presiden seharusnya tidak khawatir dengan ‘gangguan’ dari legislatif.<sup>136</sup> Selanjutnya

Djayadi Hanan dalam keterangannya menegaskan secara teoritis sulit untuk memvalidasi keberlakuan PT dalam pemilu serentak dan susah mencari contoh negara bersistem presidensiil yang menggunakan PT dengan model pemberlakuan ambang batas bagi pencalonan Presiden.<sup>137</sup>

Berulangnya *judicial review* atas rumusan PT menimbulkan pertanyaan, bagaimana model relasi antara DPR dan warga negara sebagai terwakil. Warga negara memiliki kedudukan yang sangat signifikan dalam pemberlakuan demokrasi baik dalam proses pemilu dan saat membentuk peraturan atau kebijakan, sebagaimana dirumuskan di atas. Pertentangan model perwakilan dalam ilmu politik sudah terjadi sejak awal abad ke-21, Kacung Marijan yang mengutip pendapat Andeweg dan Thomassen, Brennan dan Hamlin, serta Mansbridge menyatakan bahwa diantara antara model *delegates* dan model *trustees* yang saling bertentangan ada model *politico*.<sup>138</sup>

Kondisi DPR yang sama sekali tidak merespons putusan MK dengan arahan *open legal policy* terkait PT dapat disamakan dengan kepura-puraan model *trustees*. Kepura-puraan tersebut

<sup>135</sup>Saldi Isra, *PEMILU dan Pemulihan Daulat Rakyat* (selanjutnya disebut Saldi Isra IV), (Jakarta: Themis Publishing, 2017), hlm. 20.

<sup>136</sup>Syamsudin Haris, *et.al., Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung Di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 251.

<sup>137</sup>Berita MKRI, “Ahli: Ambang Batas Tidak Mungkin Diterapkan dalam Pemilu Serentak”, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&iid=14119&menu=2> diakses pada 30 Januari 2021.

<sup>138</sup>Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana Prenana Media Group, 2011), hlm. 39-40.



disebabkan dalam model *trustees*, DPR harusnya harus bertindak untuk dan atas nama terwakil, artinya mereka dianggap memahami permasalahan yang dihadapi konstituennya. Faktanya, DPR justru tetap bersikukuh memberlakukan PT, bahkan berlanjut dalam mekanisme pemilu serentak yang semakin susah dipahami dalam logika hukum pemilu.

Pitkin sebagaimana dikutip Kacung Marijan menyatakan yang utama adalah bagaimana membentuk relasi yang baik antara wakil dan terwakil. *Pertama*, DPR harus bertindak sesuai kehendak terwakil sehingga timbul akuntabel, *kedua*, DPR juga diberikan kesempatan untuk lebih independen dari keinginan terwakil. Perwakilan model substantif hendaknya perlu dijadikan *role model* oleh DPR, dimana mereka akan bertindak sebaik mungkin atas keinginan dan kehendak terwakil atau publik (*acting in the best interest of the public*).<sup>139</sup>

<sup>139</sup>*Ibid*, hlm. 40.

<sup>140</sup>Saldi Isra III, *Op.Cit*, hlm. 269-311.

<sup>141</sup>Contoh ketidakpekaan DPR atas konstituennya juga nampak dalam pembentukan legislasi di era pandemi, antara lain Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan menjadi Undang-Undang. Lihat Dri Utari C.R., "*Prinsip Checks and Balances Atas Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (Era Pandemi)*" (selanjutnya disebut Dri Utari C.R. II), [https://cons.id/id/prinsip-checks-and-](https://cons.id/id/prinsip-checks-and-balances-atas-kekuasaan-presiden-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-era-pandemi/)

DPR dalam Pasal 20A ayat (1) yang salah satu fungsinya adalah legislasi bila merujuk pandangan Saldi Isra sebenarnya perlu memperhatikan 3 faktor, yaitu: sistem kepartaian, partisipasi masyarakat, dan MK.<sup>140</sup> Bahasan sub bab ini tentu saja sangat mewakili faktor pertama dan kedua, model PT yang ideal akan sangat berkaitan dengan sistem yang dibangun oleh parpol dan pelaksanaan partisipasi masyarakat. Sebenarnya konsistensi PT merupakan hasil 'keselarasan' antara Presiden dan DPR yang secara simbiosis mutualisme sama-sama diuntungkan dengan pengaturannya selama ini.<sup>141</sup> Partai-partai besar sebagai 'pengusung' ide PT<sup>142</sup> akan diuntungkan dalam setiap pemberlakuan PT saat pemilu, sehingga tidak heran bila partai-partai yang secara mayoritas 'menguasai' DPR akan dengan 'sekuat tenaga' tetap mempertahankan PT.

Faktor kepartaian dalam menentukan anggota legislatif sejak tahun 2009 merujuk

[balances-atas-kekuasaan-presiden-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-era-pandemi/](https://www.koran-sindo.com/node/333149), diakses pada 30 Januari 2021.

<sup>142</sup>Usulan PT yang dinyatakan dalam Surat Presiden RI No: R.02/PUU/2003 tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dalam Risalah Rapat (Proses Pembahasan RUU Pemilihan Presiden dan Wapres, 31 Maret 2003). Sejak awal rumusan PT ini diajukan dan didukung oleh parpol yang memiliki basis dukungan rakyat yang besar dalam pemilu (PDI-P, Golkar, PAN, PKB, dan Partai Demokrat), sebaliknya parpol kecil yang menolak adalah Partai Hanura, PKS, Gerindra, PPP, dan PBB. Lihat Jamal Wiwoho, "*Presidential Threshold: Ya Atau Tidak?*", <http://www.koran-sindo.com/node/333149>, diakses pada 30 Januari 2021.

Putusan MK, memberlakukan mekanisme proporsional terbuka. Akibatnya selain masyarakat dapat memilih secara langsung calon yang diinginkannya, juga membawa pengaruh pada kualitas anggota DPR serta merubah kultur dan pola politik di internal parpol serta masyarakat. Partai dan calon legislator akan berupaya ‘bahu-membahu’ untuk memperoleh *voter* dengan berbagai cara (bahkan *money politics*), sehingga tidak heran jika profil anggota DPR selain kurang berkualitas juga bersikap apatis dan tidak peka dengan keinginan rakyat, sebab fokus pada upaya mengembalikan ongkos politik pencalonan mereka.<sup>143</sup>

Kacung Marijan menyebut kondisi pasca pemilu di atas sebagai kondisi *disconnect electoral*, dimana terjadi kesenjangan antara apa yang diharapkan warga negara dengan perbuatan DPR.<sup>144</sup> Menurut Bayu Dwi Anggono dalam pembentukan peraturan perlu memperhatikan politik hukum yang responsif, partisipatif, dan populis. Responsif bila peraturan yang dibutuhkan warga negara, baik yang baru atau yang perlu diubah, keduanya harus menyesuaikan dengan kehendak rakyat. Partisipatif, bila peraturan tersebut mengakomodir inisiatif DPR dan juga

warga negara. Populis, bila salah satu tujuan pembentukan peraturan adalah bukan untuk melindungi kelembagaan atau bahkan golongan tertentu yang dianggap tidak sejalan dengan nalar publik.<sup>145</sup>

Rumusan PT hendaknya merespons aspirasi dan juga sikap kritis warga negara yang berkali-kali diajukan dalam permohonan *judicial review*. Disinilah peran partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan peraturan harus dilakukan dengan responsif dan akuntabel. Inisiatif perubahan PT telah banyak disampaikan bukan hanya lewat ditulis kajian akademik yang memberi masukan perbaikan atas mekanismenya, namun juga mekanisme *judicial review* yang merupakan upaya hukum konstitusionalnya. Dalam hal ini, PT yang awalnya dibentuk oleh partai-partai besar dan sesudah di-*judicial review* juga tidak dilakukan perubahan, artinya DPR tidak pernah memperhatikan kritik dan saran atas mekanisme ini, sehingga PT dikategorikan sebagai peraturan yang sangat tidak populis.

Rezim reformasi memang belum mampu mewujudkan demokrasi yang substansial, sebab masih berkisar pada demokrasi prosedural saja.<sup>146</sup> Merujuk salah satu prinsip hukum dan keadilan yang

<sup>143</sup>Dri Utari C.R. II, *Op.Cit.*

<sup>144</sup>Kacung Marijan, *Op.Cit.*, h. 113.

<sup>145</sup>Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di*

*Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), hlm. 227-228.

<sup>146</sup>Dalam perspektif kelas, menurut Hiariej, Robinson dan Hadiz menyatakan bahwa jatuhnya Orde Baru tidak serta-merta diiringi dengan proses

dikutip oleh Indra Perwira, bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*).<sup>147</sup> Selayaknya PT dikembalikan pada interpretasi awal dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, bahwa *threshold* tersebut diberlakukan untuk *minimum barrier* (batas minimum) seseorang *legitimate* menjadi seorang Presiden, bukan sebagai syarat minimum untuk mencalonkan diri menjadi seorang Presiden. Apabila DPR sudah tidak responsif terhadap kemauan warga negaranya, maka pencarian keadilan dan perwujudan demokrasi konstitusional seharusnya bergeser ke MK, sebagai pelindung demokrasi (*the protector of democracy*).

## 2. Tirani Mayoritas *Presidential Threshold* dan *Judicial Activism* Putusan Mahkamah Konstitusi

---

demokratisasi, sebab basis politik Presiden Suharto masih tetap eksis. Sementara perspektif pluralis, jatuhnya rezim Presiden Suharto memang tidak serta-merta merubah Indonesia sebagai negara demokratis sebagaimana pandangan Anwar, Budiman, Damien Kingsbury dan Arif Budiman. Lihat Kacung Marijan, *Op.Cit.*, h. 118.

<sup>147</sup>Indra Perwira, “Refleksi Fenomena *Judicialization of Politics Pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi*”, Jurnal Konstitusi, No. 1 Vol. 13 Maret 2016, hlm. 43.

Sisi hukum, keberadaan MK adalah salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi MPR menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip demokrasi, dan prinsip negara hukum, yang semuanya mendasarkan pada Pasal 1 UUD NRI 1945. Sisi politiknya berupaya menyeimbangkan legitimasi yang diperoleh oleh DPR dan pemerintah dari *voter* melalui pemilu. Tirani mayoritas dalam wujud peraturan perundang-undangan diupayakan mendapat *checks and balances* dari lembaga yudisial. Kedudukan lembaga negara yang sejajar dan tidak lagi terbagi atas lembaga tertinggi dan lembaga tinggi, memerlukan peran forum hukum apabila ada sengketa antar lembaga negara.<sup>148</sup> Sejak awal posisi MK dan demokrasi memang beriringan, sebab MK melakukan pembatasan atas tirani mayoritas yang dimungkinkan terjadi dengan alasan demokrasi tradisional.<sup>149</sup>

Judicial review PT sejak tahun 2004 namun tetap tidak pernah diubah merupakan salah satu contoh *disconnect electoral* dalam demokrasi di Indonesia.

<sup>148</sup>Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Asosiasi pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 7-8.

<sup>149</sup>I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 3.

Berikut diterangkan dalam bentuk tabel penerapan PT dalam pemilu dan upaya *judicial review* ke MK:

**Tabel 1. Judicial Review Ketentuan Presidential Threshold di Mahkamah Konstitusi**

<b>Tahun &amp; Undang-Undang</b>	<b>Judicial Review</b>	<b>Putusan MK</b>
<b>2004</b>		
<b>UU 23/2002</b>		
- 15% kursi di DPR atau 20% suara sah nasional	Tidak ada	Tidak ada
- PT sebesar 3% dari jumlah kursi DPR (5% dari suara sah nasional)		
<b>2009</b>		
<b>UU 42/2008</b>		<b>Menolak seluruh Permohonan</b>
- 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional	<b>51-52-59/PUU-VI/2008</b> Ps. 9 & Ps. 3 ayat (5) UU 42/2008	- Menyederhanakan parpol - Open legal policy bagi DPR - PT
- Ps. 9 UU 42/2008		
<b>2014</b>		
<b>UU 42/2008</b>		<b>Mengabulkan Permohonan sebagian</b>
- 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional	<b>14/PUU-XI/2013</b> Ps. 3 ayat (5), Ps. 9, Ps. 12 ayat (1) & ayat (2), Ps. 14 ayat (2), & Ps. 112 UU 42/2008	- Berlaku untuk pemilu 2019 dan pemilu berikutnya - Sama dengan Putusan di tahun 2009
- Ps. 9 UU 42/2008		
	<b>56/PUU-XI/2013</b> Ps. 208 UU 8/2012, Ps. 12 huruf e, g, h UU 2/2011, Ps. 80 UU 27/2009, Ps. 3 ayat (5) & Ps. 9 UU 42/2008	<b>Menolak seluruh Permohonan</b> - Open legal policy bagi DPR - Ps. 22B & Ps. 28C ayat (2) UUD NRI 1945 tidak terkait PT
<b>2019</b>		
<b>UU 7 Tahun 2017</b>		<b>Mengabulkan Permohonan sebagian</b>
- 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional	<b>53/PUU-XV/2017</b> Ps. 173 ayat(1) & ayat (3) Ps. 222 UU 7/2017	- Setidaknya sama dengan amar Putusan 51-52-59/PUU-VI/2008 & Putusan 14/PUU-XI/2013
- Ps. 222 UU 7/2017		
	<b>59/PUU-XV/2017</b> <b>70/PUU-XV/2017</b> <b>71/PUU-XV/2017</b>	<b>Permohonan tidak diterima</b> Putusan MK mutatis mutandis dengan Putusan 53/PUU-
XV/2017		
	<b>72/PUU-XV/2017</b> <b>49/PUU-XVI/2018</b> <b>50/PUU-XVI/2018</b>	

**54/PUU-XVI/2018**

Ps. 222 UU 7/2017

**58/PUU-XVI/2018**

**61/PUU-XVI/2018**

Ps. 222 UU 7/2017

**Permohonan tidak diterima**

- Pemohon tidak memiliki legal standing

---

**2024**

UU 7/2017

- 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional

**74/PUU-XVIII/2020**

Ps. 222 UU 7/2017

**Permohonan tidak diterima**

Pemohon tidak memiliki legal standing

- Ps. 222 UU 7/2017

**66/PUU-XIX/2021**

**68/PUU-XIX/2021**

**70/PUU-XIX/2021**

**5/PUU-XX/2022**

**6/PUU-XX/2022**

**7/PUU-XX/2022**

**8/PUU-XX/2022**

**11PUU-XX/2022**

**42/PUU-XX/2022**

**52/PUU-XX/2022**

**Permohonan tidak diterima**

**Permohonan tidak diterima**

Pemohon I tidak memiliki legal standing

**Permohonan ditolak**

Pemohon II tidak beralasan menurut hukum

---

Merujuk pada tabel di atas beberapa hal yang dapat dicatat adalah: *pertama*, UU 7/2017 paling banyak dimohonkan *judicial review* oleh berbagai kalangan (antara lain: parpol, akademisi, aktivis, LSM, pegawai swasta, wiraswasta, ibu rumah tangga, mahasiswa) dan mulai ada permohonan yang ditolak karena tidak memiliki *legal standing*; *kedua*, parpol yang menjadi pemohon rata-rata adalah parpol yang tidak memiliki banyak *voter* dalam pemilu sebelumnya; *ketiga*, pengaturan PT sejak awal (hampir selalu mayoritas) selalu dinyatakan konstitusional; *keempat*, beberapa pertimbangan yang dibuat MK terkait PT memiliki kesamaan, antara lain: a) merupakan *open legal policy* DPR; b) bertujuan untuk menyederhanakan parpol; c) diharapkan mampu menguatkan sistem presidensial.

Menarik, dalam beberapa keputusan terdapat *dissenting opinion* dari Hakim MK,<sup>150</sup> yang secara garis besar meliputi 3 (tiga) hal, yaitu: penyelenggaraan pemilu serempak dan PT; PT dalam Pasal 222 UU 7/2017; dan *legal standing*. Dalam penyelenggaraan pemilu serempak dan PT

*dissenting opinion* dirumuskan: *pertama*, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya tidak memberikan pengaturan tentang model PT yang diberlakukan dalam proses pencalonan Presiden; *kedua*, pemilu serentak sebenarnya tidak diatur oleh Pasal 9 UU 42/2008, sehingga penggunaan PT dalam pemilu serentak sebenarnya tergantung pada “*political will*” Presiden dan DPR sebagai lembaga politik representasi kedaulatan rakyat.

*Dissenting opinion* PT atas Pasal 6A ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945: *pertama*, Pasal 6 ayat (1) tidak pernah menyatakan desain PT bagi parpol peserta pemilu dengan persentase tertentu berdasarkan hasil pemilu anggota DPR, sebab partai yang dianggap lolos verifikasi KPU dapat mengajukan calon Presiden; *kedua*, Pasal 6 ayat (2) tidak bermaksud sebagai mekanisme penyederhanaan parpol, sebab hal tersebut bisa dilakukan dengan memperketat aturan bagi parpol yang ingin mendapatkan status badan hukum dan status sebagai peserta pemilu. Bila peserta pemilu sebanyak partai pemilu yang telah lolos verifikasi, maka hal tersebut sudah

<sup>150</sup>*Pertama*, Penyelenggaraan pemilu serempak dan PT dalam: Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 (*Dissenting Opinion*: Abdul Mukthie Fadjar; Maruar Siahaan, dan M. Akil Mochtar) dan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 (*Dissenting Opinion*: Maria Farida Indrati). Dalam pandangan mayoritas menyatakan bahwa adanya penyelenggaraan pemilu yang terpisah (legislator dan eksekutif), serta adanya PT dianggap telah konstitusional. *Kedua*, Pasal 222 UU 7/2017: Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017

(*Dissenting Opinion*: Suhartoyo dan Saldi Isra). Dalam pandangan mayoritas menyatakan bahwa PT tetap konstitusional dan sesuai dengan semangat pembentuk UUD, serta mendukung terciptanya sistem presidensial yang ideal. *Ketiga*, *Legal standing*: Putusan MK No. 74/PUU-XVIII/2020, *Dissenting Opinion*: Suhartoyo, Manahan MP, Sitompul, Saldi Isra, dan Enny Nurbaningsih. Dalam pandangan mayoritas menunjukkan bila Pemohon I dan Pemohon II tidak memiliki kedudukan hukum.

diantisipasi oleh Pasal 6A ayat (4) yang memungkinkan pilpres putaran kedua; *ketiga*, parpol yang lolos verifikasi tetap dianggap berhak mengajukan calon Presiden, dengan tetap memperhatikan Pasal 6A ayat (2) yang dianggap sebagai *constitutional engineering* atau mekanisme yang mendorong koalisi dengan pertimbangan internal masing-masing partai politik.

*Dissenting opinion* tentang *legal standing* mendasarkan pada: *pertama*, warga negara yang terdaftar sebagai pemilih di tahun 2014 dan 2019 telah dirugikan dengan berlakunya PT, sebab secara empiris kedua pilpres tersebut hanya menghasilkan 2 calon Presiden. PT dinilai sebagai mekanisme yang ampuh untuk menyingkirkan pesaing calon Presiden lainnya; *kedua*, warga negara tersebut telah memenuhi kualifikasi Putusan MK Nomor 006/PUU-III/2005 *juncto* Putusan MK Nomor 11/PUU-V/2007 perihal kualifikasi pemohon yang selama ini dijadikan parameter standar dalam menilai keterpenuhan kedudukan hukum dalam pengajuan permohonan pengujian konstitusionalitas norma undang-undang; *ketiga*, selama ini Putusan MK terkait pemilu selalu meletakkan pada hak konstitusional warga negara yaitu hak dipilih (*right to candidate*) dan hak memilih

(*right to vote*). Sebagai warga negara, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang diwujudkan dalam PT seharusnya tidak mengurangi hak pilih mereka atas calon Presiden dalam kontestasi pilpres.

*Dissenting opinion* yang tidak mayoritas tersebut sebenarnya merupakan wujud kebebasan Hakim dalam menginterpretasikan sebuah norma dalam undang-undang, sehingga tidak ada paksaan dalam rumusannya. Bahwa *dissenting opinion* merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban moral Hakim Konstitusi yang berbeda pendapat serta wujud transparansi agar masyarakat mengetahui seluruh pertimbangan hukum putusan MK.<sup>151</sup> Konsistensi putusan MK yang menyatakan bahwa PT tetap konstitusional namun disisi lain memberikan kewenangan pada DPR untuk mengaturnya kembali sebagai *open legal policy*, nampaknya merupakan hal yang bertolak belakang atau bisa dinyatakan sebagai arahan bagi DPR untuk memperbaiki (meredesain) PT.

Apabila alasan-alasan penguatan sistem presidensiil dan penyederhanaan parpol dimaknai dengan pemberlakuan PT, sementara disisi lain memungkinkan *open legal policy* bagi DPR untuk meredesainnya menunjukkan bila Hakim MK juga berpandangan pengaturan PT patut

<sup>151</sup>Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Op.Cit.*, hlm. 58.

dikoreksi. MK harusnya mampu menjembatani PT hasil *disconnect electoral* dengan berperan sebagai *positive legislator*, walaupun banyak menimbulkan kontra dengan argumen bila Indonesia merupakan negara bersistem *civil law*, walaupun saat ini sudah tidak mungkin dilakukan demarkasi secara ketat antar keduanya.<sup>152</sup> Laica Marzuki menyatakan bahwa *positive legislator* merupakan wujud *judicial activism* dan hal tersebut dimaknai sebagai sebuah dinamika yang berkembang di masyarakat.<sup>153</sup>

Batasan peran Hakim sebagai *negative legislator* dan *positive legislator* nampaknya coba untuk diperankan sejak awal dalam putusan terkait PT. Menurut Teguh Satya Bhakti *positive legislator* merupakan konsekuensi implementasi teori pemisahan kekuasaan yang tidak mungkin dilakukan secara rigid.<sup>154</sup> Norwegia yang

dapat dijadikan sebagai contoh progresivitas lembaga yudisial yang menyatakan bahwa *positive legislator* dapat diperankan oleh *Constitutional Court* saat memenuhi hak konstitusional warga negaranya (tetap ada batas-batasnya).<sup>155</sup>

*Positive legislator* dikategorikan sebagai salah satu wujud *judicial activism* juga sering dikritik sebagai upaya yudisial ‘menggangu’ kewenangan legislatif, terlebih dalam sebuah sistem *civil law*. Munculnya *judicial activism* yang bisa dinyatakan dibarengi dengan *judicial review* ditunjukkan *Supreme Court* Amerika dalam kasus *Marbury vs. Madison* tahun 1803. Dalam *landmark decision* tersebut tampak betapa lembaga yudisial mampu menjadi *the guardian of the Constitution* walaupun tidak secara eksplisit memiliki kewenangan *judicial review* dalam Konstitusi dan legislasinya.

<sup>152</sup>Hal ini bisa disebut sebagai ‘Konvergensi’, sebuah istilah yang dikemukakan John Henry Merryman yang menyatakan bahwa ada kecenderungan antara sistem hukum *civil law* dan *common law* yang memiliki akar tradisi, prinsip dan sumber hukum yang berbeda menjadi semakin serupa dan saling dipertukarkan. Lihat John Henry Merryman, “*On The Convergence (And Divergence) Of The Civil Law And The Common Law*”, Stan. J. Int’l L., Vol. 17, 1981, hlm. 357. John Barker Waite menyatakan bahwa hukum tertulis yang dikodifikasi sudah tidak bisa dijadikan sebagai indikator perbedaan antara negara *common law system* dan negara *civil law system*. Lihat John Barker Waite, “*Civil Law Theory And Common Law Practice*”, American Bar Association Journal, Vol. 15, No. 6, June 1929, hlm. 361- 364, 371. Sudikno Mertokusumo telah lama mengakui bahwa tidak ada ‘batas yang tajam’ antara kedua sistem tersebut di atas, sebab sejak abad ke-19 kedua sistem tersebut telah saling mempengaruhi. Sebagai contoh Hakim Indonesia dalam membuat

putusan sudah sepatutnya mempertimbangkan putusan pengadilan dalam perkara yang telah diputus sebelumnya. Lihat Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, (Yogyakarta: Liberty, 1990), hlm. 96.

<sup>153</sup>Martitah, “*Progresivitas Hakim Konstitusi Dalam Membuat Putusan (Analisis Terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature)*”, MMH, Jilid 41 No. 2, April 2012, hlm. 321-322.

<sup>154</sup>Teguh Satya Bhakti, “*Perbandingan Konsep Trias Politika menurut John Locke, Montesquieu, dan Undang-Undang Dasar*”, dalam Jurnal Tata Negara FHUI: Beberapa Teori dalam Hukum Tata Negara, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 2003, hlm. 325.

<sup>155</sup>Eivind Smith, *Constitutional Courts as Positive Legislator*, (Washington DC: Makalah dalam International Academy of Comparative Law: XVIII International Congress of Comparative Law, 25-31 Juli 2010), hlm. 1-3.



*Judicial activism* sering dirujuk dari negara bersistem *common law* sebab menurut Brian Galligan aktivitas yudisial tersebut tampak dalam putusan Hakim yang memiliki karakter aturan hukum (*judge making law*). Hal tersebut menunjukkan bila lembaga yudisial telah melakukan kontrol atau mempengaruhi institusi politik dan administratif.<sup>156</sup> Upendra Baxi, merumuskan sebagai “... is that way of exercising judicial power which seek fundamental re-codification of power relations among the dominant institutions of state, manned by members of the ruling classes”.<sup>157</sup> Kedua pendapat di atas menunjukkan bila yudisial juga melakukan peran politik, sebagaimana cabang kekuasaan negara yang lain yaitu legislatif dan eksekutif.<sup>158</sup>

Kontra atas *judicial activism* yang dianggap mengancam keberadaan demokrasi juga disampaikan William P. Marshall, sebagaimana dikutip oleh Pan Mohamad Faiz disebut dengan “seven sins of judicial activism”, yaitu: (1) *Counter-Majoritarian Activism*: keengganan dari pengadilan untuk tunduk pada keputusan dari cabang kekuasaan lain yang terpilih secara demokratis; (2) *Non-Originalist*

*Activism*: kegagalan pengadilan untuk tunduk pada gagasan-gagasan yang orisinal ketika memutuskan suatu kasus; (3) *Precedential Activism*: kegagalan pengadilan untuk tunduk pada putusan pengadilan sebelumnya (*judicial precedent*); (4) *Jurisdictional Activism*: kegagalan pengadilan untuk mematuhi batasan dari yurisdiksi kekuasaannya sendiri; (5) *Judicial Creativity*: penciptaan teori-teori dan hak baru dalam doktrin konstitusional; (6) *Remedial Activism*: penggunaan kekuasaan pengadilan untuk memaksa kewajiban afirmatif yang sedang berlangsung terhadap pemerintah atau untuk mengambil alih tugas dari institusi pemerintah di bawah pengawasan pengadilan; dan (7) *Partisan Activism*: penggunaan kekuasaan pengadilan untuk mencapai tujuan-tujuan yang bersifat partisan.<sup>159</sup>

Kritik atas *judicial activism* di atas selaras dengan gagasan G.B. Reddy yang mendeskripsikannya sebagai *judicial supremacy*, *judicial absolutism*, *judicial legislation* dan *judicial policy*. Hakim dan orang hukum menganggapnya sebagai perpanjangan dari *judicial review* sehingga bukan merupakan kekuasaan yang luar

<sup>156</sup>Brian Galligan, “Judicial Activism in Australia” dalam Kenneth M. Holland, editor, *Judicial Activism in Comparative Perspective*, (London: Macmillan, 1991), h. 71.

<sup>157</sup>Upendra Baxi, *Courage, Craft and Contention - The Indian Supreme Court in the Eighties*, (Bombay: N.M. Tripathi, 1985), hlm. 10.

<sup>158</sup>T.R. Adhyarajina, *Judicial Activism and Constitutional Democracy in India*, (Bombay: N.M. Tripathi, 1992), hlm. 9.

<sup>159</sup>Pan Mohamad Faiz, “Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016, hlm. 409.

biasa yang diberikan pada pengadilan, sebaliknya bagi orang awam hal ini merupakan ‘campur tangan’ pengadilan di bidang legislatif dan eksekutif.<sup>160</sup> Pendapat ini tidak salah bila merujuk pada *Supreme Court* India, yang dinyatakan sebagai *Supreme Court* paling *powerfull*, bahkan dibanding *Supreme Court* Amerika sekalipun.<sup>161</sup>

Berbagai argumen yang membenarkan terjadinya *judicial activism* tersebut tetap harus merujuk pada prinsip supremasi konstitusi dan konstitusionalisme.<sup>162</sup> Walaupun tidak secara tersurat dinyatakan dalam UUD NRI 1945, namun Pasal 7 ayat (1) UU 12/2011 menunjukkan UUD NRI 1945 menempati hierarki teratas dibandingkan peraturan yang lain. Prinsip konstitusionalisme menyatakan adanya pembatasan pada lembaga negara dan upaya pengakuan serta jaminan penegakan hak dasar bagi warga negara, sehingga pemerintah yang mewujudkan

konstitusionalisme menurut Carl J. Friedrich adalah penyelenggara pemerintahan oleh dan atas nama rakyat, yang walaupun mendapat mandat namun tetap dibatasi sehingga tidak ada penyalahgunaan dalam memerintah.<sup>163</sup>

Ide *judicial activism* terkait redesain PT tentu bukan hal yang mudah bagi Hakim, sebab jangan sampai upaya perlindungan hak dasar warga negara dalam kontestasi pemilu atas legislasi yang dibentuk DPR justru berujung pada negara hakim (*rechterstaat*).<sup>164</sup> Model *judicial activism* yang coba ditawarkan atas redesain PT ini adalah dengan membentuk Putusan MK yang bersifat konstitusional bersyarat (*Conditionally Constitutional*). Hakim mengabulkan permohonan tanpa merubah isi norma ayat atau pasal undang-undang yang diuji, namun hanya memberikan interpretasi baru atas ayat atau pasal tersebut. Radian Salman dalam penelitiannya menyatakan salah satu model putusan MK yang merumuskan norma baru

<sup>160</sup>G.B. Reddy, *Judicial Activism In India*, (Hyderabad: K.C. Gogia, 1992), hlm. 115.

<sup>161</sup>MP. Jain, *Indian Constitutional Law*, (India, New Delhi: Wadhwa and Company Nagpur, 2007), hlm. 287.

<sup>162</sup>Jutta Limbach, “*The Concept of Supremacy of The Constitution*”, *The Modern Law Review*, Vol. 64 No. 1, January 2001, hlm. 2.

<sup>163</sup>Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, (Mass: Blaisdell, Walheim, 1967), Bab VII. Bandingkan dengan pandangan Soetandyo, bahwa ide konstitusi disebutnya sebagai konstitusionalisme, dan digambarkan bahwa paradigma hukum perundang-undangan sebagai

penjamin kebebasan dan hak, yaitu dengan cara membatasi secara tegas dan jelas mana kekuasaan yang terbilang kewenangan (dan mana pula yang apabila tidak demikian harus dibilang sebagai kesewenang-wenangan). Hal ini di dalam konsep moral dan metayuridisnya disebut “konstitusionalisme”. Lihat Soetandyo Wignyosoebroto, *Hak-Hak Asasi Manusia Konstitusionalisme: Hubungan Antara Masyarakat dan Negara, dalam Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Jakarta: Elsam-HuMa, November 2002), h. 415-417.

<sup>164</sup>Ramlan Surbakti, *Mahkamah Konstitusi Pembuat UU?*, Kompas, 9 Agustus 2010.

dalam undang-undang, khususnya konstitusional bersyarat merupakan manifesto peran MK sebagai *positive legislator*. Putusan tersebut dianggap merupakan ‘pintu masuk’ untuk membuat formulasi atau rumusan ayat atau rumusan pasal walaupun tanpa melakukan perubahan.<sup>165</sup>

*Positive legislator* dalam konteks tulisan ini adalah dengan membentuk Putusan MK yang bersifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), namun sebagaimana munculnya *judicial activism*, usulan tersebut tentu masih menjadi pro dan kontra dalam upaya memperbaiki PT yang merupakan wujud *disconnect electoral*. Menurut Radian Salman, MK cukup melakukan perannya secara proporsional dalam menguji undang-undang, tanpa perlu membuat putusan konstitusional bersyarat. Kompromi yang ditawarkan dalam hal ini yaitu MK cukup memberikan arahan mengenai isu konstitusional khususnya terkait PT, dengan harapan DPR akan

memperbaiki, menyempurnakan atau merubah undang-undang yang dimaksud sesuai dengan rambu-rambu yang dirumuskan dalam Putusan MK.<sup>166</sup> Faktanya, sejak awal pengujian PT yaitu Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 sampai dengan Putusan No. 52/PUU-XX/2022 tidak ada upaya memperbaiki atau meredesain PT sebagaimana arah pertimbangan Hakim dalam *Ratio Decidendi* atau bahkan beberapa *dissenting opinion*. Keyakinan ini juga membuktikan, bahwa dengan tetap dipertahankannya PT di DPR oleh partai-partai besar yang memiliki legitimasi mayoritas tersebut, maka akan mempermudah upaya parpol dalam melanggengkan pemerintahan tirani mayoritas mereka.

Kedaulatan rakyat yang diberikan warga negara kepada wakilnya melalui jajaran parpol nampaknya hanya untuk mengakomodir kepentingan elit politik. Dominasi oligarki parpol yang tetap menerapkan PT merupakan wujud ketidakpekaan *legislator* terhadap *constituent*-nya.

<sup>165</sup>Radian Salman, “Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Konstitusionalisme Dan Demokrasi”, *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017, hlm. 80-83.

<sup>166</sup>Formulasi peran proporsional MK dalam menguji undang-undang adalah: 1) prinsip klasik dan umum mengenai pembatalan undang-undang adalah karena nyata-nyata bertentangan dengan UUD (*clear mistake*); 2) implementasi undang-undang bukan merupakan objek pengujian yang menjadi kewenangan MK dalam pengujian undang-undang; 3) atas isu konstitusional yang secara tersurat

didelegasikan pada pembentuk undang-undang dan disebut sebagai kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*), maka MK seharusnya tidak masuk wilayah pengaturan sebagai akibat dari pembatalan; 4) sebagai konsekuensi sistem hierarki peraturan perundang-undangan dan pemisahan kekuasaan, maka Putusan MK tidak boleh memerintahkan pembuat undang-undang untuk membuat undang-undang dan untuk membuat undang-undang yang materinya ditentukan juga oleh MK; 5) legitimasi proses dalam skema pemisahan kekuasaan harus menjadi bagian dari hukum acara MK. Lihat *Ibid*, hlm. 89-91.

Sejak awal parpol besar yang memperoleh banyak *voter* konsisten mengajukan sekaligus menolak merubah rumusan PT.

Tahun 2021, faktanya beberapa parpol semacam PDIP, Nasdem, PPP, Golkar, dan Gerindra tetap mengukuhkan mekanisme PT. Sementara PKB dan PKS ingin persentase PT diturunkan, disisi lain PAN dan Demokrat menyatakan menghapus PT.<sup>167</sup> Demokrat merupakan parpol yang tidak konsisten dalam memberlakukan PT. Sebagai inisiator dan parpol yang diuntungkan dengan PT sebelumnya, untuk pilpres 2024 justru bersikap sebaliknya.<sup>168</sup> Hal tersebut di atas menunjukkan bahwa setiap parpol memiliki kepentingan atas persentase PT dalam penyelenggaraan pilpres. Fakta ini menunjukkan bahwa parpol di DPR masih jauh dari tujuan menyejahterakan

masyarakat, sebagaimana dinyatakan dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.

Alasan yang dipakai Hakim berperan sebagai *positive legislator* menurut Maria Farida, antara lain adalah pemenuhan unsur keadilan substansial dan unsur kemanfaatan. Begitu juga dengan Harjono, dalam menafsirkan UUD atas permohonan dari masyarakat, Hakim Konstitusi cenderung menitik beratkan pada keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat, bukan lagi atas masalah benar atau salah.<sup>169</sup> Keadilan substansial merupakan lawan dari keadilan prosedural, dalam pandangan Moh. Mahfud MD, Hakim lebih memilih konteks hukum daripada teks undang-undang.<sup>170</sup> Hal ini seturut dengan makna hukum progresif yang banyak dipengaruhi oleh pemikiran Satjipto Rahardjo.<sup>171</sup>

<sup>167</sup>Nicholas Ryan Aditya, Membandingkan Sikap Parpol soal Presidential Threshold Jelang 2024 dan di Pemilu Sebelumnya, <https://nasional.kompas.com/read/2021/12/20/09503151/membandingkan-sikap-parpol-soal-presidential-threshold-jelang-2024-dan-di-pemilu-sebelumnya>. Lihat juga Rini Kustiasih/Iqbal Basyari, Silang Pendapat Parpol soal "Presidential Threshold" Kembali Mengemuka, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/12/15/silang-pendapat-parpol-soal-presidential-threshold-kembali-mengemuka>, diakses pada 28 November 2022.

<sup>168</sup>Adjat R. Sudradjat, Presidential Threshold, Siapa Menabur Angin Dialah yang akan Menuai Badai, [https://www.kompasiana.com/arsudradjat/618909cb95f4131ce57fd82/presidential-threshold-siapa-menabur-angin-dialah-yang-akan-menuai-badai?page=2&page\\_images=1](https://www.kompasiana.com/arsudradjat/618909cb95f4131ce57fd82/presidential-threshold-siapa-menabur-angin-dialah-yang-akan-menuai-badai?page=2&page_images=1), diakses pada 29 November 2022.

<sup>169</sup>Martitah, *Op.Cit.*, hlm. 322. Martitah merumuskan secara detail kriteria *positive legislator* bila tidak dilakukan oleh Hakim:

1) Hakim berpandangan masalah tersebut mendesak; 2) akan terjadi kekosongan hukum atau bahkan kekacauan dalam masyarakat; 3) ada kemanfaatan, kemaslahatan, dan keadilan substantif yang mendasarkan pada tuntutan dan kebutuhan yang ingin dicapai masyarakat; 4) agar putusan tersebut memiliki dasar hukum serta tidak dipertanyakan oleh publik; 5) putusan MK tersebut hanya dilaksanakan sekali atau sampai terbentuknya UU untuk mengganti UU yang diuji; 6) Perlunya *moral reading* dalam membaca norma hukum yang akan diujinya, karena putusannya bersifat mengatur, final dan mengikat umum. Lihat juga Martitah, *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), hlm. 266.

<sup>170</sup>*Ibid.*

<sup>171</sup>Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), hlm. 55-69.

Pan Mohamad Faiz menyimpulkan dari hasil penelitian Smithey dan Ishiyama menyatakan 2 (dua) faktor utama yang mendukung terjadinya *judicial activism* adalah fragmentasi dan efektivitas partai politik serta faktor dukungan dan legitimasi publik terhadap pengadilan. Bila diterapkan di MK, rumusan *pertama* menyatakan bahwa jumlah konfigurasi parpol yang besar serta koalisi yang sifatnya lemah dan cair menyebabkan hasil legislasi yang dihasilkan menimbulkan masalah politik, sehingga lembaga yudisial mau tidak mau harus menyelesaikannya. Ke-sembilan Hakim MK yang juga dipilih dari 2 (dua) lembaga yang dihasilkan dari proses politik serta dimungkinkan mantan anggota DPR, juga dianggap menjadi penyebab putusan Hakim MK mengandung aspek sosial dan politik. Rumusan *kedua*, rasa apatis dan rendahnya kepercayaan masyarakat pada parpol yang kader-kadernya (menjabat di legislatif atau di eksekutif) semakin sering terlibat dalam kasus korupsi. Hal ini membuat masyarakat lebih menggantungkan harapannya pada MK, yang dirasa lebih sedikit terlibat dalam pusaran korupsi.<sup>172</sup>

MK seharusnya mampu memosisikan dirinya diantara *judicial activism* dan *judicial restrain* dalam mengadili PT. *Disconnect electoral* yang telah berkali-kali

terjadi sepatutnya menjadi pertimbangan bagi MK untuk lebih mewujudkan mekanisme demokrasi yang lebih berkeadilan substansial, daripada hanya berkutat pada keadilan prosedural. Perkembangan sistem hukum yang saling melengkapi membuat Hakim harus mampu berperan menjadi pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan pelindung demokrasi (*the protector of democracy*). Putusan MK No. 102/PUU-VII/2009 tentang pengujian Undang-Undang No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta Putusan MK No. 110-111-112-113/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah patut dijadikan sebagai contoh pembentukan norma baru yang bersifat mengatur dalam amar putusannya. Sejarah otoritarian Orde Baru jangan sampai terulang lagi, dimana legitimasi pemerintah selalu mendasarkan atas sebuah peraturan perundang-undangan.

Apabila Tirani mayoritas DPR atas PT selama bertahun-tahun yang dinyatakan *disconnect electoral* tersebut tidak segera diperbaiki oleh MK, maka langkah lain

<sup>172</sup>Pan Mohamad Faiz, *Op.Cit.*, hlm. 422.

adalah memotivasi MPR sebagai lembaga perwakilan yang berwenang merubah UUD NRI 1945, untuk merubah Ps. 6A ayat (2).

### Kesimpulan

Interpretasi partisipasi masyarakat dalam konteks demokrasi konstitusional atas pembahasan pertama sudah seharusnya dimaknai secara lebih luas, dengan meletakkan dua argumen. *Pertama*, peran serta warga negara dalam mewujudkan kedaulatannya pada saat proses pemilu; *kedua*, lebih lanjut warga negara memiliki hak memberikan sumbang saran dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang materinya akan diimplementasikan pada mereka. Apabila kedua proses tersebut tidak menemukan titik temu akan terwujudnya sebuah peraturan perundang-undangan yang mewujudkan perlindungan hak warga negara dan keadilan yang substantif, sebaliknya semakin melegitimasi kekuasaannya dengan ‘bungkus’ sebuah peraturan, maka permohonan *judicial review* ke MK juga dapat dimaknai sebagai proses partisipasi warga negara dalam proses pengawasan pelaksanaan peraturan.

Indikator yang dikemukakan Saldi Isra dalam pembentukan sebuah legislasi tetap patut diperhatikan, yaitu sistem kepartaian, partisipasi masyarakat, dan MK. Ketiganya akan saling berkelindan dalam melakukan perlindungan kedaulatan rakyat

yang direpresentasikan oleh lembaga eksekutif dan lembaga legislatif melalui kontestasi politik. MK sebagai lembaga terakhir yang diharapkan mampu menjadi pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*) khususnya terkait hak warga dalam proses pemilu yang merupakan wujud representasi kedaulatan mereka, seharusnya mampu mengesampingkan pranata hukum yang pada akhirnya hanya terjebak pada demokrasi prosedural. MK yang sedari awal pembentukannya telah mendasarkan pada sisi politik, dalam praktiknya tentu susah menghilangkan hal ini dalam perumusan putusannya.

Upaya memperbaiki *disconnect electoral* ini adalah *pertama*, melakukan *Legislative review* dan *Executive review* segala legislasi terkait parpol, pemilu dan MK. *Review* dilakukan untuk menginventarisasi kelemahan peraturan tersebut. Khusus legislasi tentang MK, diberikan tambahan kewenangan sebagai *positive legislator* sebagaimana dilakukan oleh MK Norwegia, dengan tetap memperhatikan batas dan ruang lingkup lembaga yudisial. Upaya *kedua*, jika PT belum juga diubah (diturunkan presentasinya), maka MK diharapkan punya “keberanian” untuk memutus dengan sifat konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Kontroversi ini tentu saja menjadi upaya perlindungan bagi warga negara atas tirani mayoritas *presidential*

*threshold* oleh parpol sebagai satu-satunya ‘kendaraan’ calon Presiden. Langkah ketiga, sebagai *last resort* adalah memotivasi MPR sebagai lembaga perwakilan untuk merubah Ps. 6A ayat (2) UUD NRI 1945 dengan menambah frasa "...partai politik yang telah lulus verifikasi sebagai peserta pemilihan umum".

## Daftar Pustaka

### Buku

- Adhyarujina, T.R. *Judicial Activism and Constitutional Democracy in India*. Bombay: N.M. Tripathi, 1992.
- Anggono, Bayu Dwi. *Pokok-Pokok Pemikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- B. Mayo, Hendry. *An Introduction to Democratic Theory*. New York: Oxford University Press, 1960.
- Baxi, Upendra. *Courage, Craft and Contention - The Indian Supreme Court in the Eighties*. Bombay: N.M. Tripathi, 1985.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Duchacek, Ivo D. *Constitution/Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon (ed). Blackwell's Encyclopedia of Political Science, Blackwell, Oxford, 1987.
- Fatah, Eep Saefulloh. *Catatan atas Gagalnya Politik Orde Baru*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1998.
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- Gibson, R.B. *The Value of Participation dalam P.S. Elder (edit), Environmental Management and Public Participation*. Ottawa: Canadian Environmental Law Research Foundation of the Canadian Environmental Law Association, 1981.
- Galligan, Brian. "Judicial Activism in Australia" dalam Kenneth M. Holland, editor, *Judicial Activism in Comparative Perspective*. London: Macmillan, 1991.
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Grafiti, 1997.
- Heryanto, Ariel. *The Years of Living Luxuriously: Identity Politics of Indonesia's New Rich* dalam Michael Pinches (Ed), *Cultures and Privilege in Capitalist Asia*. London: Routledge, 1999.
- Haris, et.al., Syamsudin. *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensiil Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- \_\_\_\_\_. Saldi. *PEMILU dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018.

- J. Friedrich, Carl. *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Mass: Blaisdell, Walheim, 1967.
- Jain, MP. *Indian Constitutional Law*. India, New Delhi: Wadhawa and Company Nagpur, 2007.
- Jenderal, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia & Asosiasi pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Khatarina, Riris. *Pemetaan Masalah Parlemen Ditinjau Dari Peraturan Tata Tertib DPR: Rekomendasi Perbaikan Kinerja DPR Melalui Perbaikan Tata Tertib, Laporan Penelitian*. Jakarta: Friedrich Nauman Stiftung, 2005.
- Lay, Cornelis. *Lembaga Kepresidenan di Indonesia, dalam Cornelys Lay dkk., Tidak Tak Terbatas, Kajian Atas Lembaga Kepresidenan RI*. Yogyakarta: Pandega Media, 1997.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Liberty, 1990.
- Mahfud MD, Moh. *Politik Hukum Baru Menuju Supremasi Hukum*, dalam M. AS. Hikam, Mulyana W Kusuma dkk., *Wacana Politik Hukum & Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999.
- Mahfud MD., Moh. *Demokratisasi dan Konstitusi di Indonesia Studi Tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Manan, Bagir. *Teori dan Politik-Politik Konstitusi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UII Press, 2004.
- [Maryam Rodja](#), Siti & [Aria Suyudi dkk.](#) *Catatan PSHK Tentang Kinerja Legislasi DPR 2004-2009: Rekam Jejak Kuasa Mengatur*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Dan Kebijakan Indonesia/PSHK, 2010.
- Marijan, Kacung. *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kencana Prenana Media Group, 2011.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi Dari Negative Legislature ke Positive Legislature*. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.
- M. Hadjon, Philipus. *Keterbukaan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Demokratis*, Pidato, diucapkan dalam Lustrum III Ubhara Surya, 1997.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2008.
- Reddy, G.B. *Judicial Activism In India*. Hyderabad: K.C. Gogia, 1992.
- Russel, Bertrand. *Sejarah Filsafat Barat Kaitannya dengan Kondisi Sosio Politik Zaman Kuno Hingga Sekarang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Radian Salman, "Penguujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Konstitusionalisme



- Dan Demokrasi”, *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2017.
- Seidman, Ann, Robert B. Seidman, dan Nalin Abeysekere, *Penyusunan Rancangan Undang-undang Dalam Perubahan Masyarakat Yang Demokratis*. Jakarta: Proyek ELIPS Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2001.
- Sumarto, Hetifah Sj. *Inovasi, Partisipasi dan Good Governance*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2003.
- Susanti dkk., Bivitri. *Catatan PSHK tentang Kinerja Legislati DPR 1999-2004, Laporan Penelitian*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2004
- Stuart Mill, John. *On Liberty (Perihal Kekuasaan)*, diterjemahkan oleh Alex Lanur. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.
- Smith, Eivind. *Constitutional Courts as Positive Legislator*. Washington DC: Makalah dalam International Academy of Comparative Law: XVIII International Congress of Comparative Law, 25-31 Juli 2010.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012.
- Wignyoebroto, Soetandyo, *Hak-Hak Asasi Manusia Konstitusionalisme: Hubungan Antara Masyarakat dan Negara, dalam Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: Elsam-HuMa, November 2002.
- Yusuf, Slamet Efendi dan Umar Basalim. *Reformasi Konstitusi Indonesia: Perubahan Pertama UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.
- Bhakti, Teguh Satya. 2003. Perbandingan Konsep Trias Politika menurut John Locke, Montesquieu, dan Undang-Undang Dasar. *dalam Jurnal Tata Negara FHUI: Beberapa Teori dalam Hukum Tata Negara*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI.
- Jurnal**
- Gigih Prasisko, Yongki. 2016. Gerakan Sosial Baru Indonesia: Reformasi 1998 dan Proses Demokratisasi Indonesia. *Jurnal Pemikiran Sosiologi*. 3 (2).
- Isra, Saldi. 2002. Konstitusi Baru Melalui Komisi Konstitusi: Memastikan Arah Reformasi Konstitusi. *Jurnal Analisis CSIS*. (2).
- Limbach, Jutta. 2001. The Concept of Supremacy of The Constitution. *The Modern Law Review*. 64 (1).
- Merryman, John Henry. 1981. On The Convergence (And Divergence) Of The Civil Law And The Common Law. *Stan. J. Int'l L.*, 17.
- Martitah. 2012. Progresivitas Hakim Konstitusi Dalam Membuat Putusan (Analisis Terhadap Keberadaan Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Positive Legislature). *MMH*. 41 (2).
- Mohamad Faiz, Pan. 2016. Dimensi Judicial Activism dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. 13 (2).
- Pratikno. 1998. Keretakan Otoritarianisme Orde Baru Dan Prospek Demokratisasi *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, 2 (2).
- Perwira, Indra. 2016. Refleksi Fenomena Judicialization of Politics Pada Politik

Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi*. 1 (13).

- Roberts, Nancy. 2004. Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration*, 34 (4).
- Riskiyono, Joko. 2015. Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Perundang-undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan. *Jurnal Aspirasi*. 6 (2).
- Utari C.R., Dri. 2020. Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019. *JURNAL JENTERA*. 3 (1).
- Waite, John Barker. 1929. Civil Law Theory And Common Law Practice. *American Bar Association Journal*. 15 (6).
- Surbakti, Ramlan. *Mahkamah Konstitusi Pembuat UU?*, Kompas, 9 Agustus 2010.

### Website

- Kustiasih, Rini/Iqbal Basyari. “Silang Pendapat Parpol soal Presidential Threshold Kembali Mengemuka” <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2021/12/15/silang-pendapat-parpol-soal-presidential-threshold-kembali-mengemuka>
- MKRI, Berita. “Ahli: Ambang Batas Tidak Mungkin Diterapkan dalam Pemilu Serentak” <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=14119&menu=2>
- R. Sudradjat, Adjat. “Presidential Threshold, Siapa Menabur Angin Dialah yang akan Menuai Badai” <https://www.kompasiana.com/arsudradjat/618909cb95f4131ce57fdf82/pres>

[idential-threshold-siapa-menabur-angin-dialah-yang-akan-menuai-badai?page=2&page\\_images=1](https://nasional.kompas.com/read/2021/12/20/09503151/membandingkan-sikap-parpol-soal-presidential-threshold-jelang-2024-dan-di-pemilu-sebelumnya)

- Ryan Aditya, Nicholas. “Membandingkan Sikap Parpol soal Presidential Threshold Jelang 2024 dan di Pemilu Sebelumnya” <https://nasional.kompas.com/read/2021/12/20/09503151/membandingkan-sikap-parpol-soal-presidential-threshold-jelang-2024-dan-di>
- Utari C.R., Dri. “Prinsip Checks and Balances Atas Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Era Pandemi)” <https://cons.id/id/prinsip-checks-and-balances-atas-kekuasaan-presiden-dalam-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-era-pandemi/>
- Wiwoho, Jamal. “Presidential Threshold: Ya Atau Tidak?” <http://www.koran-sindo.com/node/333149>



## KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI YUDISIAL DALAM UUD NRI TAHUN 1945

**Moh. Imam Gusthomi**

Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas  
Airlangga

E.mail: [moh.imamgusthomi@gmail.com](mailto:moh.imamgusthomi@gmail.com)

### *Abstract*

*After the Post-Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945), there were many changes in the constitutional system. The birth of two judicial powers, namely the Constitutional Court and the Judicial Commission. The Judicial Commission is an independent, independent and free from intervention institution which has the authority to nominate Candidates for Supreme Court Justices to the House of Representatives and is determined by the President and upholds the honor, nobility and behavior of judges. The Judicial Commission is included as part of the judicial powers regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in CHAPTER IX Article 24B. The authority of the Judicial Commission in maintaining the honor and dignity of Judges and Supreme Court Justices, which in practice so far the Judicial Commission has only supervised Judges under Supreme Court Justices with that authority. Is it appropriate to place the Judicial Commission in a state institution whose authority is regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The method used in this Writing this article is a normative research, using a statutory approach, conceptual approach and historical approach. This research is based on general principles towards specific principles, in order to make it easier to answer in the formulation of the problem and a conclusion can be made based on an analysis that can be accounted for. This study concludes that the Judicial Commission has the right position as a state institution of judicial power that is independent and balances the principle of checks and balances in judicial power, whose authority is regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in order to maintain and uphold honor, nobility, dignity, code of ethics as well as a behavior of Judge. However textual interpretation, contextual, theological, that the Chief Justice and Constitutional Justice are judges.*

**Keywords:** *Judicial Commission, Authorities, Supervision, State Institutions*

### **Abstrak**

Setelah Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) mengalami banyak perubahan dalam sistem ketatanegaraan. Lahirnya dua kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Komisis yudisial tersebut merupakan lembaga independen, mandiri dan terbebas intervensi yang memiliki kewenangan untuk mengusulkan Calon Hakim Agung Kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan di tetapkan oleh Prsiden dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim. Komisi Yudisial masuk sebagai dari kekuasaan kehakiman yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pada BAB IX Pasal 24B. Kewenangan Komisi Yudisial dalam menjaga kehormatan dan martabat Hakim dan Hakim Agung yang dalam praktiknya selama ini Komisi Yudisial hanya mengawasi Hakim dibawah Hakim Agung dengan kewenagan tersebut Apakah sudah tepat penempatan Komisi Yudisial masuk dalam lembaga negara yang diatur kewenangannya dalam UUDNRI Tahun 1945. Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah penelitian normatif, dengan memggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Penelitian ini dengan prinsip umum menuju prinsip kusus,

untuk dapat mempermudah dalam menjawab dalam rumusan masalah serta dapat dibuat suatu kesimpulan yang berdasarkan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa Komisi Yudisial kedudukannya sudah tepat sebagai lembaga negara kekuasaan kehakiman yang independent dan penyeimbang prinsip *checks and balances* dalam kekuasaan kehakiman, yang kewenangannya di atur dalam UUD NRI Tahun 1945 guna menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, kode etik serta perilaku Hakim. Bagaimanapun tafsiran secara tekstual, kontekstual, teologis, bahwa Hakim Agung dan hakim konstitusi adalah Hakim.

**Kata Kunci:** Komisi Yudisial, Kewenangan, Pengawasan, Lembaga Negara

## Pendahuluan

Setelah Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945) mengalami banyak perubahan dalam sistem ketatanegaraan. Diantaranya termasuk dalam kekuasaan kehakiman yang semula Mahkamah Agung sebagai pengadilan tertinggi dan badan peradilan dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Setelah Pasca Amandemen UUDNRI Tahun 1945 ditambah kekuasaan kehakiman baru yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.

Setelah perubahan UUDNRI Tahun 1945 kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang sangat fundamental yang memiliki fungsi sebagai penegak keadilan yang merdeka yang mandiri bebas dari campur tangan kekuasaan pihak lain.

Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial merupakan kekuasaan kehakiman yang baru setelah pasaca amandemen pada tahun 2001 dimana Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga UUDNRI Tahun 1945 dan Komisi Yudisial untuk mengusulkan pengangkatan Hakim Agung yang profesional dan memiliki integritas serta menjaga martabat dan kehormatan Hakim Agung.<sup>173</sup>

Lembaga negara yang termasuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman diatur dalam UUDNRI Tahun 1945 pada BAB IX adalah Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Pada Pasal 24 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 berbunyi sebagaimana berikut:

*“Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkup peradilan militer, lingkup peradilan tatat usaha negara dan*

---

<sup>173</sup> Pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan, “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim

*Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.*

oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”.

Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi disebutkan dalam Pasal 24 ayat (2) UUDNRI Tahun 1945 tersebut adalah sebagai penyelenggara kekuasaan kehakiman. Edi Subiyanto berpendapat bahwa Komisi Yudisial tidak memiliki kekuasaan kehakiman sehingga badan ini disebut sebagai lembaga Ekstra - Yudisial.<sup>174</sup>

Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang kewenangannya telah dikurangi setelah putusan Mahkamah Konstitusi pada nomor 005/PUU-IV/2006 yang telah membatalkan Pasal penting terkait Pengawasan pada Undang-Undang Komisi Yudisial untuk dilakukan perubahan. Sehingga dalam hal ini Komisi Yudisial berwenang mengawasi secara eksternal atau kode etik pada Hakim Agung dan Hakim pada badan peradilan di bawahnya dalam lingkup peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan hakim pada pengadilan kusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut, tidak pada hakim

konstitusi. Pengawasan terhadap pelaksanaan kode etik hakim konstitusi dilakukan oleh majelis kehormatan yang tersendiri sesuai dengan ketentuan Pasal 23 Undang-undang Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana Pasal 24C ayat (6) UUDNRI Tahun 1945.<sup>175</sup>

Kewenangan Komisi Yudisial dalam menjaga kehormatan dan martabat Hakim dan Hakim Agung yang dalam praktiknya selama ini Komisi Yudisial hanya mengawasi Hakim dibawah Hakim Agung dengan kewenangan tersebut Apakah sudah tepat penempatan Komisi Yudisial masuk dalam lembaga negara yang diatur kewenangannya dalam UUDNRI Tahun 1945.

### Metode

Metode yang digunakan dalam penulisan artikel ini adalah penelitian normatif. Hukum Normatif<sup>176</sup> adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya. dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan historis. Penelitian ini dengan prinsip umum

<sup>174</sup> Achmad edi Subiyanto, “Mendesain Kewenangan Kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945” Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, desember 2012, hlm. 666.

<sup>175</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi pada Nomor 005/PUU-IV/2006, dijelaskan pada kesimpulan Mahkamah Konstitusi, hlm.199

<sup>176</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010) (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), h. 35.

menuju prinsip kusus, untuk dapat mempermudah dalam menjawab dalam rumusan masalah serta dapat dibuat suatu kesimpulan yang berdasarkan analisis yang dapat dipertanggungjawabkan.

Menurut Terry Hutchinson<sup>177</sup> sebagaimana dikutip Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa Penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara

Komisi Yudisial merupakan Lembaga Negara Yang dibentuk oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai bagian dari lembaga kekuasaan Kehakiman yang bersifat otonom atau lembaga negara yang bersifat independen. Seperti lembaga-lembaga lainnya yang independen dibentuk dengan Undang-undang diantaranya yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Ombudsman. Lembaga yang independen ini dapat diistilahkan sebagai Lembaga Negara Independen atau *Independent regulatory agencies*.<sup>178</sup>

Pembentukan Lembaga sebagai bagian kekuasaan kehakiman yang

peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan. Penelitian ini mengacu pada peraturan yang berlaku dimasyarakat serta meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier, untuk mencari kebenaran secara logika konseptual secara normative atau hukum positif yang berlaku saat ini.

## Pembahasan

### Kedudukan Komisi Yudisial

independen tersebut bertujuan untuk sebagai penyeimbang, pengawasan yang merdeka dan akuntabilitas kekuasaan kehakiman yang berfungsi menjaga stabilitas perimbangan kekuasaan *checks and balances* serta untuk menjaga kehormatan dan martabat hakim dan Hakim Agung. Konsep Pemisahan dan pembagian kekuasaan tidak hanya dimaknai dengan saling control antara kekuasaan Eksekutif, legislative dan yudikatif, namun perlu adanya Lembaga independent yang terlibat untuk sebagai perimbangan kekuasaan guna perimbangan kekuasaan yang tidak menimbulkan kesewenang-wenang. hal ini sudah di gagas oleh Jimly Asshiddiqie yaitu fungsi organ negara independent dapat

<sup>177</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011) (Selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II), h. 32.

<sup>178</sup> Koen Verhoest, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen, Muir MacCrthaigh, *Autonomy and Control of State Agencies Comparing States and Agencies*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2010), hlm.3.

sebagai perimbangan kekuasaan *checks and balances* tidak hanya kekuasaan eksekutif, legislative dan yudikatif.<sup>179</sup>

Komisi Yudisial di bentuk untuk menopang kemerdekaan kekuasaan kehakiman yang membutuhkan akuntabilitas yang harus di optimalisasi fungsinya. Gagasan pembentukan Komisi Yudisial didasarkan pada keprihatinan Pada Peradilan yang tidak merdeka dan kurangnya keadilan karena adanya intervensi kekuasaan lain<sup>180</sup>. Untuk mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dibutuhkan penyelenggaraan yang terbebas dari intervensi dari pihak kekuasaan eksekutif dan legislative atau kekuasaan yang lainnya. Sebagai wujud negara hukum yang sudah ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi sebagai berikut “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Prinsip Negara Hukum yang demokratis, segala tindakan penyelenggaraan negara harus sesuai dan dapat dipertanggung jawabkan berdasarkan hukum.

Tujuan dibentuknya Komisi Yudisial diantaranya yaitu:<sup>181</sup>

1. Mendapatkan Calon Hakim Agung, Hakim Ad Hoc di Mahkamah Agung dan hakim di seluruh badan peradilan sesuai kebutuhan dan standar kelayakan;
2. Mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim;
3. Peningkatan kepatuhan hakim terhadap kode etik dan pedoman perilaku hakim;
4. Terwujudnya kepercayaan publik terhadap hakim
5. Meningkatkan kapasitas kelembagaan Komisi Yudisial yang bersih dan bebas KKN.

Kewenangan Komisi Yudisial diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 24B ayat (1) yang berbunyi sebagai berikut:<sup>182</sup>

*“Komisi Yudisial bersiafat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan,*

<sup>179</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), hlm.8

<sup>180</sup> Komisi Yusial, “Sejarah Komisi Yudisial”, 17 November 2022, [https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/history/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/history/about_ky), 17 November 2011.

<sup>181</sup> Komisi Yudisial, “Tujuan dibentuknya Komisi Yudisial”, [https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/objectives/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/objectives/about_ky), 18 november 2022.

<sup>182</sup> Undang-undang dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, (Jakarta: Sekretariat jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010), hlm. 40.



*keluhuran martabat, serta perilaku hakim”.*

Dalam hal ini kewenangan Komisi Yudisial adalah sebatas dalam mengusulkan Hakim Agung dan penguasaan kode etik hakim dan perilaku Hakim Agung dan hakim dibaahnya. Hal ini dalam pengawasan hakim ada dua lembaga negara yang melakukannya yaitu Mahkamah Agung meliputi pengawasan tugas yudisial, administrasi dan keuangan sedangkan pengawasan yang dilakukan Komisi Yudisial meliputi perilaku hakim termasuk Hakim Agung. Yang dimaksud hakim menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial dan Undang-Undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman dimana membedakan makna dari Hakim, Hakim Agung dan Hakim Konstitusi. Hakim adalah Hakim pada Mahkamah Agung dan Hakim pada badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan hakim pada pengadilan kusus

yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut sedangkan Hakim Agung adalah hakim pada Mahkamah Agung dan Hakim Konstitusi adalah Hakim pada Mahkamah Konstitusi.<sup>183</sup>

Peran Komisi Yudisial dalam melakukan penegakan hukum masih belum optimal dalam menjalankan fungsi dan wewenangnya dalam melakukan pengawasan eksternal pada Para Hakim. Apalagi setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 mengalami keterbatasan sehingga tidak dapat mengawasi hakim konstitusi. Keterbatasan kewenangan Komisi Yudisial yang diberikan undang-undang dapat menyebabkan Komisi Yudisial kehilangan wibawadi depan Mahkamah Agung.<sup>184</sup> Kedudukan Komisi Yudisial adalah sebagai lembaga Negara yang bersifat Otonom dan mandiri, merdeka dari intervensi kekuasaan lain. Yang di tegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pada Pasal 24B ayat (1). Hal ini kedudukan Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang kedudukannya sudah dijamin oleh konstitusi.

<sup>183</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 nomor 106) perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89), pada Pasal 1 angka 4 mengartikan makna Hakim Agung dan angka 5 mengartikan makna Hakim. Dan pada Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman (Lembaga Negara

Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157) Pada pasal 1 angka 5 mengartikan makna Hakim, angka 6 mengartikan makna Hakim Agung , dan angka 7 mengartikan makna Hakim konstitusi.

<sup>184</sup> Bambang Yutiyoso, “Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan hokum di Indonesia”, Jurnal Hukum Nomor 2, Vol. 18 April 2011, hlm. 268.

## Kewenangan Komisi Yudisial

Kewenangan Komisi Yudisial diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 24A ayat 3 yang berbunyi sebagai berikut: “Calon Hakim Agung di usulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai Hakim Agung oleh Presiden”. Komisi melakukan penjurangan calon Hakim Agung untuk mendapatkan calon -calon Hakim yang berkualitas, tanpa adanya unsur politik yang merdeka dan tanggung jawab. Pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pada Pasal 13 berbunyi sebagai berikut:<sup>185</sup>

*“Komisi Yudisial mempunyai wewenang:*

- a. *Mengusulkan pengangkatan Hakim Agung dan Hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;*
- b. *Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim;*
- c. *Menetapkan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim bersama-sama Mahkamah Agung dan;*
- d. *Menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik*

*dan/atau pedoman perilaku hakim.”*

Komisi Yudisial dalam menjalankan kewenagannya tersebut memiliki tugas untuk menjaga dan menegakkan pelaksanaan kode etik dan/atau pedoman perilaku hakim guna Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim. Tugas Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 20 Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial yang berbunyi sebagai berikut:<sup>186</sup>

### *Pasal 20*

*(1) Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku Hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:*

- a. *melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku Hakim;*
- b. *menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;*
- c. *melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;*
- d. *memutuskan benar tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim; dan*

<sup>185</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 nomor 106) perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89),

<sup>186</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 nomor 106) perubahan atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial ( Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 89),

- e. mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat Hakim.*
- (2) *Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan Hakim.*
- (3) *Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a Komisi Yudisial dapat meminta bantuan kepada aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan dalam hal adanya dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh Hakim.*
- (4) *Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3).*

Komisi Yudisial dalam hal ini memiliki dua kewenangan yang pertama mengusulkan Hakim Agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan ditetapkan oleh Presiden. Kedua melakukan pengawasan secara eksternal kepada Hakim dan Hakim Agung. Dalam menjalankan hal tersebut perlu melibatkan interaksi dan kerjasama terhadap masyarakat karena Rakyat juga berhak mengawasi penyelenggara negara oleh sebab itu pada Pasal 20 ayat (1) huruf b

rakyat ikut melakukan pengawasan terhadap para hakim terkait kode etik hakim dan/atau pedoman perilaku hakim. Rakyat disini sangat berperan penting juga dalam melakukan pengawasan tersebut dengan seperti itu adanya sistem kontrol atau pengawasan yang ideal.

Berdasarkan UU No. 18 Tahun 2011, Komisi Yudisial dapat mengangkat penghubung di daerah sesuai dengan kebutuhan. Berdasarkan Peraturan Komisi Yudisial Nomor 1 Tahun 2017 tentang Pembentukan, Susunan dan Tata Kerja Penghubung Komisi Yudisial di daerah, pembentukan Penghubung Komisi Yudisial bertujuan untuk membantu pelaksanaan tugas Komisi Yudisial:<sup>187</sup>

- a. melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;
  - b. menerima laporan dari masyarakat berkaitan dengan dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim;
  - c. melakukan verifikasi terhadap Laporan Dugaan Pelanggaran KEPPH secara tertutup;
  - d. mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap orang perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim; dan
  - e. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Komisi Yudisial.
- Terlaksananya wewenang dan tugas

Komisi Yudisial tersebut untuk

<sup>187</sup> Komisi Yudisial, "Penghubung omisi Yudisial",

[https://komisiyudisial.go.id/frontend/liason\\_ky/liason\\_ky/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/liason_ky/liason_ky/about_ky), 17 November 2022.

mewujudkan yang pertama tersedianya Hakim Agung, hakim ad hoc di Mahkamah Agung dan hakim yang kompeten dan terintegritas sertang tanggungjawab. Kedua peningkatan kompetensi hakim guna menjaga kehormatan dan martabat hakim. Ketigameningkatkan kepercayaan publik terhadap hakim.<sup>188</sup>

### **Efisiensi Kewenangan Komisi Yudisial Masuk dalam UUD NRI Tahun 1945**

Kekuasaan Kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan, hal ini termuat pada UUD NRI Tahun 1945 pada Pasal 24 Ayat (1). Pada Ayat disebutkan dengan secara tegas bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi, sedangkan Komisi Yudisial merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman sebagai lembaga yang independen untuk mengawasi dan menjaga martabat, kemormatan dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial bersifat penunjang (*auxiliary*) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi Yudisial bukanlah lembaga

penegak hukum (*the enforcer of the rule of law*), tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*).<sup>189</sup>

Lahirnya Komisi Yudisial merupakan suatu hal yang positif untuk menjaga martabat dan kehormatan para hakim dan Hakim Agung. Namun hal ini setelah diamanatkan oleh UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga negara yang independen masuk dalam bagian kekuasaan kehakiman, mengalami kurang harmonis terhadap Kekuasaan kehakiman yang lain. Seperti halnya sudah dilakukannya revisi Undang-Undang Komisi Yudisial dan keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi. Hal ini dikarenakan didalam kekuasaan kehakiman pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sudah ada badan internal yang mengawasi para hakim. Pengawasan yang dilakukan oleh Mahkamah Agung meliputi pelaksanaan tugas yudisial, administrasi, dan keuangan, sedangkan pengawasan yang menjadi kewenangan Komisi Yudisial adalah pengawasan eksternal meliputi perilaku hakim dan kode etik, termasuk Hakim Agung.<sup>190</sup>

<sup>188</sup> Komisi Yudisial., “Sasaran Strategis Komisi Yudisial”, [https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/strategic\\_goals/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/strategic_goals/about_ky), 18 November 2022.

<sup>189</sup> Janedjri M. Gaffar, “Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”,

Mahkamah Konstitusi RI, sekretaris jendral Mahkamah Konstitusi. hlm. 10.

<sup>190</sup> Astim Riyanto, Hendra Nurtjahyo, Ibnu Sina Chandra negara, asep Bambang Hermanto, reza Fikri Febriansah, Auliya Kasanofa, Luthfi marfungah, *Kajian Akademik: Rekonseptualisasi Arah Penataan Kekuasaan kehakiman yang*

Pada tahun 2006,<sup>31</sup> Hakim Agung mengajukan perkara ke Mahkamah Konstitusi salah satunya terkait makna hakim dalam Pasal 24B ayat 1 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Hakim Konstitusi dan hakim Agung merupakan Hakim sesuai dengan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Hal ini menjadi ganjil untuk menafsirkan bahwa Hakim Agung dan hakim konstitusi tidak masuk dalam kategori Hakim. Pernyataan kesaksian secara lisan dan tertulis DPR pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa:<sup>191</sup>

*“...Kata menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 diwujudkan dalam pengawasan, sedangkan kata “menegakkan” diwujudkan dalam tugas pendisiplinan atau menjatuhkan sanksi disiplin...”*

Amran Halim seorang ahli bahasa Indonesia menyatakan bahwa:<sup>192</sup>

*“..Dari sudut bahasa, Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 bagian pertama hanya mengenai Hakim Agung, sedangkan bagian keduanya mencakup semua hakim...”*

dengan pernyataan ini Hakim Agung dan Hakim Konstitusi merupakan masuk dalam makna hakim.

Pendapat Denny Indrayana selaku Dosen HTN UGM di Yogyakarta bahwa Komisi Yudial jika berwenang untuk mengawasi kepada Hakim Pengadilan Negeri dan Hakim Pengadilan Tinggi adalah interpretasi yang bersifat diskriminatif dan kolusif, karena pengawasan atas Hakim Agung tidak melanggar prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman dan asas *good behavior*. Agun Gunanjar Anggota DPR, selaku mantan anggota PAH I MPR bersaksi mendukung dalil-dalil Komisi Yudisial dalam persidangan dengan menyatakan secara tertulis dan lisan bahwa:

*“pada awalnya Komisi Yudisial hanya memiliki wewenang untuk mengusulkan pengangkatan, sedangkan pengawasan dilakukan oleh Dewan Kehormatan, yang pada akhirnya dua wewenang tersebut dipegang oleh Komisi Yudisial, oleh karena Dewan Kehormatan tidak dirumuskan dalam UUD 1945 dan kewenangan Komisi Yudisial terkait dengan pengawasan hakim, termasuk Hakim Agung.”*

Dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, “BUKU

*merdeka dan Akuntabel*, (Jakarta Pusat: Badan Pengkaji MPR RI, Cetakan Pertama 2020), hlm. 153.

<sup>191</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Putusan 005/PUU-IV/2006, hlm. 163.

<sup>192</sup> *Ibid*, hlm. 167.

VI Kekuasaan Kehakiman” dalam sidang istimewa MPR RI salah satunya agenda membahas kekuasaan kehakiman adalah<sup>193</sup>

*“Sidang Istimewa MPR RI Tahun 1998 diadakan untuk meletakkan landasan hukum mengenai reformasi yang terjadi di Indonesia. Salah satu agenda yang akan dibahas adalah perubahan mengenai kekuasaan kehakiman dalam UUD 1945. Tuntutan perubahan Bab Kekuasaan Kehakiman dalam UUD 1945 didasari oleh semangat untuk menjamin kemandirian lembaga yudikatif dan adanya jaminan pemberian kewenangan pada lembaga ini dalam melakukan pengujian undang-undang (judicial review) yang tidak saja terbatas pada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti peraturan pemerintah, keputusan presiden, keputusan menteri, maupun peraturan daerah, namun juga terhadap undang-undang itu sendiri”*

Dibentuknya Komisi Yudisial bertujuan untuk menciptakan sistem kelembagaan dengan prinsip *Check and balance* dan menerapkan teori pembagian kekuasaan “Lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang berjalan secara koheren, saling mengawasi dan dalam kedudukan yang sejajar”.<sup>194</sup> Pada rapat PAH I BP MPR ke-

15 tanggal 15 Mei 2001, Maria S. W. Sumarjono sebagai tim ahli mengatakan mengenai rekrutmen anggota Komisi Yudisial perlu masuk didalam Undang-Undang Dasar, berikut pemaparannya:<sup>195</sup>

*“...Dan bila memang diusulkan mengenai rekrutment-nya dimasukkan di dalam Undang-Undang Dasar, tentu itu kami tidak keberatan. Dan dalam bayangan pikiran kami mestinya nanti yang memilih itu anggota DPR, mengingat strategisnya dan sifat neutrality serta impartiality dari Komisi Yudisial ini yang tugasnya adalah untuk memilih para hakim calon-calon Hakim Agung untuk kemudian diserahkan kepada DPR dan dikukuhkan oleh Presiden...”*

I Ketut Astawa dari F-TNI/Polri berpendapat sebagai berikut:<sup>196</sup>

*“Selanjutnya mengenai Pasal 24B. Dalam rangka pengangkatan Hakim Agung jadi termasuk seluruhnya di sini Pak, Hakim Agung, Mahkamah Konstitusi, seluruhnya ini adalah satu rumpun Mahkamah Agung. Jadi Hakim Mahkamah Agung yang nanti bisa oleh Mahkamah Agung dipilah-pilahkan, ini bertugas untuk di bidang menangani kasasi, yang lainnya dalam bidang uji materil dan seterusnya. Jadi kalau di sini di dalam konsep Pasal 24B itu diangkat dan diberhentikan Majelis,*

*untuk menetapkan Haluan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945, Tesis, Universitas Airlangga, 2022, hlm. 89*

<sup>195</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, *Op. Cit.*, hlm. 633-634

<sup>196</sup> *Ibid*, hlm.650

<sup>193</sup> Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, “ BUKU VI Kekuasaan Kehakiman “, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, edisi revisi 2010), hlm. 27

<sup>194</sup> Moh. Imam Gusthomi, *Rekonstruksi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat*

*kalau kami sarankan untuk kita pertimbangkan yang mengajukan usul itu adalah Komisi Yudisial, kemudian persetujuan dari DPR yang mengangkat atau memberhentikan adalah Presiden”*

Katin kemudian menyampaikan usulan F-PDIP salah satunya agar Komisi Yudisial memiliki tingkatan, Berikut paparannya:<sup>197</sup>

*“Dulu kami pernah mengusulkan mengapa untuk Mahkamah Konstitusi itu ada sembilan orang, sembilan orang itu didapat usul Presiden tiga, usul DPR tiga, dan usul Mahkamah Agung tiga. Mekanisme dan proses yang diusulkan oleh tiap lembaga itu diserahkan pada lembaga-lembaga itu sendiri. Kalau sudah terkumpul baru Presiden menetapkan sembilan orang tersebut. Sedangkan untuk Mahkamah Agung yang mengusulkan adalah Komisi Yudisial, sehingga kami telah mengusulkan ada Komisi Yudisial tingkat nasional ada Komisi Yudisial tingkat 1 maupun tingkat 2, provinsi dan tingkat dua. Nah, masalah Komisi Yudisial itu sendiri menurut usul kami fraksi PDI Perjuangan itu akan diatur oleh undang-undang.”*

Hadirnya Komisi Yudisial untuk sebagai pengawas Eksternal dalam rangka untuk menjaga dan menegakkan

kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim serta kode etik hakim sesuai dengan Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman memperjelas fungsi Komisi yudisial yang diatur pada Pasal 40 disebutkan sebagai pengawas Eksternal dalam rangka untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim dan memiliki tugas melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim berdasarkan kode etik dan pedoman perilaku hakim.<sup>198</sup>

Hakim Dalam bahasa Belanda disebut rechter, dan dalam bahasa Inggris dikenal sebagai judge. “Judge”.<sup>199</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 8 KUHAP makna Hakim adalah pejabat peradilan negara yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili.<sup>200</sup> Mengadili dijelaskan pada Pasal 1 angka 9 KUHAP menyatakan bahwa mengadili merupakan serangkaian tindakan yang untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara pidana berdasarkan asas bebas, jujur, dan tidak memihak di sidang pengadilan dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang.<sup>201</sup> Berdasarkan Undang-undang Nomor 18 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-

<sup>197</sup> *Ibid*, hlm. 671

<sup>198</sup> Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan kehakiman (Lembaga Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157)

<sup>199</sup> Hakim itu adalah hakim.

<https://www.hukumonline.com/berita/a/hakim-itu->

[adalah-hakim-1t4aeaf83a7a372/](https://www.hukumonline.com/berita/a/hakim-itu-adalah-hakim-1t4aeaf83a7a372/). 07 Desember 2022.

<sup>200</sup> KUHP dan KUHAP, Citra Umbara, Cetakan VI Bandung 2010, hlm.184

<sup>201</sup> *Ibid*.

undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial pengertian Hakim pada Pasal 1 angka 5 yaitu Hakim adalah hakim dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung dan Badan Peradilan.<sup>202</sup> Pasal 1 angka 4 terkait makna Badan Peradilan adalah penyelenggara peradilan di bawah Mahkamah Agung dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, dan lingkungan peradilan tata usaha negara, serta pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan peradilan tersebut.<sup>203</sup>

Sedangkan dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman, Hakim dibagi dalam 4 jenis yaitu Hakim, Hakim Agung, Hakim ad hoc dan hakim Konstitusi. pada Pasal 1 angka 5 Makna hakim adalah hakim pada Mahkamah Agung dan hakim pada badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan hakim pada pengadilan khusus yang berada dalam lingkungan

peradilan tersebut.<sup>204</sup> Pasal 1 angka 6 Hakim Agung adalah hakim pada Mahkamah Agung<sup>205</sup>. Pasal 1 angka 7 Hakim Konstitusi adalah hakim pada Mahkamah Konstitusi.<sup>206</sup> Pasal 1 angka 9 Hakim ad hoc adalah hakim yang bersifat sementara yang memiliki keahlian dan pengalaman di bidang tertentu untuk memeriksa, mengadili, dan memutus suatu perkara yang pengangkatannya diatur dalam undang-undang.<sup>207</sup> Bagaimanapun tafsiran secara tekstual, kontekstual, teologis, bahwa Hakim Agung dan hakim konstitusi adalah Hakim.

Kehadiran Komisi Yudisial sangat eksis dan dipercaya oleh masyarakat sebagai lembaga negara yang merdeka, mandiri dan tanggungjawab. Ni'matul Huda sebagai pakar hukum tata negara berpendapat bahwa Jabatan Hakim dalam konsepsi UUD NRI Tahun 1945 adalah jabatan kehormatan yang harus di hormati, dijaga dan ditegakkan kehormatan oleh suatu lembaga yang juga bersifat mandiri yaitu Komisi Yudisial.<sup>208</sup> Hadirnya Komisi

---

<sup>202</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial. Pasal 1 Angka 5. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106

<sup>203</sup> *Ibid.* Pasal 1 Angka 4. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 106

<sup>204</sup> Undang-undang nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Pada Pasal 1 angka 5. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157

<sup>205</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 6. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157

<sup>206</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 7. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157

<sup>207</sup> *Ibid.* Pasal 1 angka 9. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157

<sup>208</sup> Utami Argawati, "Ni'matul Huda: Pembentuk Undang-undang berwenang mengatur rekrutmen Hakim ad hoc Mahkamah Agung", <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17606&menu=2#:~:text=JAKARTA%2C%20HUMAS%20MKRI%20%2D%20Pasa%2024B,kelurahan%20martabat%2C%20serta%20perilaku%20akim.> 16 November 2022.



Yudisial untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku dan kode etik hakim.<sup>209</sup> Komisi Yudisial sudah menangani 13 peristiwa dugaan Perbuatan Merendahkan Kehormatan Dan Keluhuran Hakim (PMKH). Salah satu contohnya kejadian Di Pengadilan Negeri Jakarta Timur saat sidang perkara Muhammad Rizieq Shihab, sangat menarik perhatian masyarakat dalam sidang terjadi kericuhan karena aksi protes penasihat hukum yang menginginkan sidang secara offline, kegaduhan tersebut akhirnya menggagu jalannya proses persidangan, Komisi Yudisial meminta kepada semua pihak untuk menghormati pengadilan dan hakim serta menjaga tatat tertib persidangan.<sup>210</sup>

M Taufik seabgai Wakil Ketua Komisi Yudisial berpendapat bahwa ada 2.100 laporan masyarakat dengan rincian 1.158 laporan masyarakat dan 942 surat yang ditembuskan kepada komisi yudisial.<sup>211</sup> Masyarakat sudah percaya terhadap Komisi Yudisial sebagai lembaga

yang independen, merdeka dan bertanggung jawab, sehingga masyarakat berperan aktif untuk melakukan pengawasan terhadap perilaku hakim dan kode etik hakim. Di Jawa Tengah sebagai provinsi dengan jumlah laporan dugaan pelanggaran kode etik dan pedoman perilaku hakim terbanyak ke empat se-Indonesia.<sup>212</sup>

Kedudukan Komisi Yudisial hal ini sangat istimewa, berbeda dengan komisi-komisi yang lain yang pengaturannya diatur dalam Undang-undang sedangkan Komisi Yudisial, dimana penetapan dan pengaturannya sebagai lembaga negara yang diatur secara tegas di dalam UUD NRI Tahun 1945 pada BAB IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Komisi Yudisial yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 secara langsung untuk menjaga eksistensi dan apabila ada keinginan untuk membubarkan atau merubah Komisi Yudisial maka harus melalui mekanisme amandemen UUD NRI Tahun 1945.<sup>213</sup>

<sup>209</sup> Erizka Permatasari, "Perbedaan wewenang Komisi Yudisial dan Mahkamah Agung dalam pengawasan Hakim", <https://www.hukumonline.com/klinik/a/beda-wewenang-ky-dan-ma-dalam-pengawasan-hakim-lt580fd463233f4>, 16 November 2022.

<sup>210</sup> Komisi Yudisial, "komisi Yudisial tangani 13 peristiwa Dugaan PMKH sepanjang 2021", [https://komisiyudisial.go.id/frontend/news\\_detail/15044/ky-tangani-peristiwa-dugaan-pmkh-sepanjang](https://komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/15044/ky-tangani-peristiwa-dugaan-pmkh-sepanjang), 17 November 2022.

<sup>211</sup> Komisi Yudisial, "Komisi Yudisial 1.158 laporan selama triwulan ketiga 2022, perkara perdata

paling banyak dilaporkan", [https://komisiyudisial.go.id/frontend/news\\_detail/15212/ky-terima-laporan-selama-triwulan-ketiga-perkara-perdata-paling-banyak-dilaporkan](https://komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/15212/ky-terima-laporan-selama-triwulan-ketiga-perkara-perdata-paling-banyak-dilaporkan), 18 November 2022.

<sup>212</sup> Halimah, "Bergerilya Dalam mencari Sosok Hakim Agung Ideal", *Majalah Komisi Yudisial*, Januari-Juni 2021, hlm.30.

<sup>213</sup> Juanda, dan Ogiandhafiz Juanda, "Membangun Hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung Yang ideal", *Jurnal Hukum Sasana*, Nomor.2 Vol.7, 2021. Hlm 347.

### **Kesimpulannya**

Komisi Yudisial merupakan Lembaga Negara yang Mandiri, independen, merdeka dan akuntabilitas, yang berwenang mengusulkan pengangkatan Hakim Agung kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan ditetapkan oleh Presiden. Kedudukannya sederajat dengan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Lahirnya Komisi Yudisial ini bertujuan untuk menjaga kehormatan dan martabat Hakim dan Hakim Agung, sehingga hal ini sangat tepat sekali Komisi Yudisial sebagai lembaga negara yang diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 guna menyeimbang prinsip *check and balance* dalam lingkungan kekuasaan kehakiman

dan sulit untuk dibubarkan. Komisi Yudisial Sangat berperan penting untuk menjaga menegakkan martabar, perilaku hakim dan kode etik hakim. Bagaimanapun tafsiran secara tekstual, kontekstual, teologis, bahwa Hakim Agung dan hakim konstitusi adalah Hakim

### **Saran**

Komisi Yudisial perlu melakukan Harmonisasi terhadap Mahkamah Agung terkait pengaturan pengawasan terhadap hakim dan Hakim Agung pada Undang-undang Komisi Yudisial, serta perlu mengembalikan kewenangan Komisi Yudisial untuk dapat mengawasi Hakim Konstitusi demi menjaga dan menegakkan kehormatan, martabar, perilaku hakim dan kode etik hakim.

## Daftar Pustaka

### Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca reformasi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010)

Gusthomi, Moh. Imam, *Rekonstruksi Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk menetapkan Haluan Negara dalam UUD NRI Tahun 1945*, Tesis, Universitas Airlangga, 2022,

Halimah, “ Bergerilya Dalam mencari Sosok Hakim Agung Ideal“, Majalah Komisi Yudisial, Januari-Juni 2021.

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011) (Selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II)

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010) (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I)

Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, “ BUKU VI Kekuasaan Kehakiman “, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, edisi revisi 2010)

Riyanto, Astim, et al., *Kajian Akademik: Rekonseptualisasi Arah Penataan Kekuasaan kehakiman yang merdeka dan Akuntabel*, (Jakarta Pusat: Badan Pengkaji MPR RI, Cetakan Pertama 2020),

Verhoest, Koen, et al., *Authonomy and Control of State Agencies Comparing States and Agencies*, (United Kingdom: Palgrave Macmillan,2010)

### Jurnal

Achmad edi Subiyanto, “Mendesain Kewenangan Kekuasaan kehakiman setelah perubahan UUD 1945“ Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, desember 2012

Bambang Yutiyoso, “Penguatan Peran Komisi Yudisial dalam Penegakan hokum di Indonesia”, Jurnal Hukum Nomor 2, Vol. 18 April 2011

Janedjri M. Gaffar, “ Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945”, Mahkamah Konstitusi RI, sekretaris jendral Mahkamah Konstitusi

Juanda, dan Ogiandhafiz Juanda, “ Membangun Hubungan Komisi Yudisial dengan Mahkamah Agung Yang ideal”, Jurnal Hukum Sasana, Nomor.2 Vol.7, 2021

### Peraturan Perundang-undangan

KUHP dan KUHPA, Citra Umbara,  
Cetakan VI Bandung 2010

Undang-undang dasar negara Republik  
Indonesia Tahun 1945, (Jakarta:  
Sekertariat jendral dan kepaniteraan  
mahkamah Konstitusi RI, 2010),

Undang-undang Nomor 18 Tahun 2011 (   
Lembaran Negara Republik  
Indonesia Tahun 2011 nomor 106)

Undang-undang Nomor 22 Tahun 2004  
tentang Komisi Yudisial ( Lembaran  
Negara Republik Indonesia Tahun  
2004 Nomor 89)

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009  
tentang Kekuasaan Kehakiman (   
Lembaran Negara republik  
Indonesia tahun 2009 Nomor 157

Komisi Yudisial, “Penghubung omisi  
Yudisial”,  
[https://komisiyudisial.go.id/frontend/liason\\_ky/liason\\_ky/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/liason_ky/liason_ky/about_ky).

Komisi Yudisial, “ komisi Yudisial tangani  
13 peristiwa Dugaan PMKH  
sepanjang 2021”,  
[https://komisiyudisial.go.id/frontend/news\\_detail/15044/ky-tangani-peristiwa-dugaan-pmkh-sepanjang](https://komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/15044/ky-tangani-peristiwa-dugaan-pmkh-sepanjang).

Komisi Yudisial, “Komisi Yudisial 1.158  
laporan selama triwulan ketiga  
2022, perkara perdata paling banyak

### Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik  
Indonesia pada Nomor 005/PUU-  
IV/2006

### Internet

Erizka Permatasari, “Perbedaan wewenang  
Komisi Yudisial dan mahkamah  
Agung dalam pengawasan Hakim”,  
<https://www.hukumonline.com/clinic/a/beda-wewenang-ky-dan-ma-dalam-pengawasan-hakim-lt580fd463233f4>.

Hakim itu adalah hakim.  
<https://www.hukumonline.com/berita/a/hakim-itu-adalah-hakim-lt4aeaf83a7a372/>.

dilaporkan”,  
[https://komisiyudisial.go.id/frontend/news\\_detail/15212/ky-terima-laporan-selama-triwulan-ketiga-perkara-perdata-paling-banyak-dilaporkan](https://komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/15212/ky-terima-laporan-selama-triwulan-ketiga-perkara-perdata-paling-banyak-dilaporkan).

Komisi Yudisial, “Tujuan dibentuknya  
Komisi Yudisial”,  
[https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/objectives/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/objectives/about_ky).

Komisi Yudisial,, “Sasaran Strategis Komisi  
Yudisial“,

[https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/strategic\\_goals/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/strategic_goals/about_ky).

Komisi Yusial, “ Sejarah Komisi Yudisial”,  
17 November 2022,  
[https://komisiyudisial.go.id/frontend/static\\_content/history/about\\_ky](https://komisiyudisial.go.id/frontend/static_content/history/about_ky).

Utami Argawati,”Ni’matul Huda:  
Pembentuk Undang-undang

berwenang mengatur rekrutmen Hakim ad hoc Mahkamah Agung”,  
<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17606&menu=2#:~:text=JAKARTA%2C%20HUMAS%20MKRI%20%2D%20Pasal%2024B,keluhuran%20martabat%2C%20serta%20perilaku%20hakim>

**Rekonstruksi Pemberian Pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah Sebagai  
Territorial Representative untuk Mewujudkan Meaningful Participation  
Masyarakat**

**Mohammad Syaiful Aris<sup>1</sup>, Dita Elvia Kusuma Putri<sup>2</sup>**

Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan (PSKK)

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

E-mail: [syaiful@fh.unair.ac.id](mailto:syaiful@fh.unair.ac.id)

**Abstract**

*The position DPD as a representative institution, which is reflection the representative institution for channeling regional aspirations (territorial representatives), in Articles 22C and 22D of UUD NRI 1945. In practice, authority DPD to be limited. The DPD has no power other than giving considerations, suggestions, or suggestions to DPR. This emphasizes the weakness of the DPD function because it cannot compete for regional interests, and potentially the DPD considerations are not used optimally by the DPR in making decisions. Therefore, formulation problems in this study are 1) The position DPD in the constitutional system related to Territorial Representative, and 2) The DPD Advisory Giving Authority Model that embodies meaningful participation in the DPR so that it becomes the basis for decision making. The results of this article are the first, the position of the DPD is as a representative institution, which is a reflection of the principle of regional representation from each provincial area. However, in practice, the provisions regarding the DPD stipulating the status quo still raises several problems related to the limited authority of the legislative, supervisory, and budget functions. Second, the DPD Advisory Giving Authority model embodies meaningful participation in the DPR so that it becomes the basis for decision making through the fifth amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and changes to the Law (UU MD3, UU BPK, UU 11/2012).*

*Keywords: Regional Representative Council (DPD), People's Representative Council (DPR), Regional Interests.*

**Keywords: : Regional Representative Council, People's Representative Council, Regional Interests**

**Abstrak**

Kedudukan DPD adalah sebagai lembaga perwakilan, yang merupakan cerminan dari lembaga perwakilan penyalur keanekaragaman aspirasi daerah (*territorial representative*), sebagaimana diatur dalam Pasal 22C dan 22D UUD NRI 1945. Dalam pelaksanaannya, kewenangan DPD dikatakan sebagai kewenangan terbatas. DPD tidak memiliki kekuasaan selain memberikan pertimbangan, usul, ataupun saran kepada DPR sebagai lembaga yang memutuskan. Hal tersebut, mempertegas kelemahan fungsi DPD karena tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah, dan berpotensi pertimbangan DPD tidak digunakan DPR secara optimal dalam pengambilan keputusan atau tidak ditindaklanjuti oleh DPR. Oleh sebab itu, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *territorial representative*, 2) Model Kewenangan Pemberian Pertimbangan

DPD yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Adapun tujuan di dalam artikel ini adalah 1) Menganalisis kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *territorial representative*, dan 2) Menganalisis model kewenangan pemberian pertimbangan DPD yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan historikal. Adapun hasil dari artikel ini adalah pertama, kedudukan DPD adalah sebagai lembaga perwakilan, yang merupakan cerminan dari prinsip regional representation dari tiap-tiap daerah provinsi (Territorial Representative). Tetapi, dalam implementasinya, ketentuan mengenai DPD sebagaimana status *quo*, masih menimbulkan beberapa problematika, terkait kewenangan fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran yang terbatas. Kedua, model Kewenangan Pemberian Pertimbangan DPD yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR agar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan melalui perubahan kelima UUD NRI 1945 dan perubahan UU (UU MD3, UU BPK, UU 11/2012).

**Kata Kunci** : Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) , Kepentingan Daerah.

## Pendahuluan

Perubahan Undang-Undang Dasar Nasional Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah melahirkan beberapa lembaga baru, baik yang dinyatakan secara langsung maupun lembaga yang lahir sebagai pelaksanaan UUD NRI 1945.<sup>214</sup> Adapun salah satu lembaga yang disebut oleh UUD NRI 1945, adalah Dewan Perwakilan Daerah (DPD).<sup>215</sup> Pembentukan DPD bermula dari pengambilan keputusan yang bersifat sentralistik di masa lalu, dan berdampak ketimpangan ketidakadilan,

dan mengancam keutuhan wilayah, sehingga untuk lebih mengakomodasi aspirasi daerah dan sekaligus memberi peran yang lebih besar kepada daerah dalam pengambilan keputusan, sehingga muncul gagasan pembentukan DPD. Dalam hal ini, DPD diharapkan hadir sebagai lembaga yang mampu mengatasi kesenjangan antara pusat dan daerah sesuai semangat otonomi daerah yang menjamin keadilan, demokrasi, dan keutuhan wilayah Indonesia.<sup>216</sup> Pembentukan DPD juga dimaksudkan untuk mereformasi parlemen Indonesia menjadi 2 (dua) kamar/bicameral, yang terdiri dari

<sup>214</sup> Novianto, "Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, *Negara Hukum* 4, no.2, (2013): 197-213, hlm.197.

<sup>215</sup> Maria Farida Indrati, et.all, Peran DPD dalam Kegiatan Legislasi, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2009), hlm.1.

<sup>216</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm.172.

DPR sebagai representasi politik (*political representation*), dan DPD sebagai representasi teritorial (*Territorial Representative*).<sup>217</sup> Hubungan DPD dan DPR, salah satunya berkaitan dengan kewenangan pertimbangan Rancangan Undang-Undang (RUU), dan pertimbangan DPD kepada DPR berkaitan dengan pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

**Pertama**, berkaitan dengan kewenangan pemberian pertimbangan kepada DPR, terkait RUU. Hal tersebut tercermin dalam Pasal 22D ayat (1), ayat (2), dan Pasal 23 ayat (2) UUD NRI 1945. Berdasarkan hal tersebut, terkait pertimbangan DPD kepada DPR, atas RUU, dapat dimaknai 2 (dua) sisi. 1) Makna pertama, pertimbangan DPD tidak sama dengan bobot kewenangan DPD untuk ikut serta dalam pembahasan RUU. Adapun pertimbangan DPD, dibatasi pada RUU Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pajak, pendidikan, dan agama. Sedangkan, kewenangan dalam pembahasan RUU memiliki kaitan dengan ruang lingkup undang-undang yang berkaitan dengan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (1) dan Pasal 22D ayat (2) UUD

NRI 1945. Hal tersebut, menunjukkan bahwa DPD hanya memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU, sedangkan yang berwenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan DPD dalam pembahasan adalah DPR dan Presiden. Hal tersebut, tentunya dapat menderogasi kewenangan DPD sebagai *territorial representative*, karena belum tentu pertimbangan DPD dapat dimaksimalkan dalam pembahasan RUU oleh DPR. 2) Makna Kedua, kewenangan DPD yang hanya berperan memberikan pertimbangan pada RUU APBN, pajak, pendidikan, dan agama seakan-akan menjustifikasi bahwa keempat undang-undang tersebut mengandung kepentingan yang lebih besar, daripada kepentingan daerah, padahal dalam perkembangannya ketentuan peraturan perundang-undangan saling berkaitan dengan kepentingan daerah. Konstruksi demikian, secara yuridis juga melemahkan kewenangan DPD, karena dengan frasa hanya “memberikan pertimbangan”, tanpa ada kepastian hukum yang mengikat terkait pertimbangannya ditindaklanjuti/digunakan sebagai bahan pembahasan oleh DPR dalam mengambil keputusan, menyebabkan peran DPD sebagai *territorial representative yang* memiliki peran penting dalam

<sup>217</sup> Piers Andreas Noak, “Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dan Dilema

Konstitusional dalam Sistem Parlemen 23, (2016): 3–20, hlm.4.



mengartikulasikan kepentingan daerah di pusat kurang maksimal.<sup>218</sup>

Dalam perkembangannya, dengan diterbitkan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU 17/2014), yang pada Pasal 174 ayat (1) dan Pasal (4) UU 17/2014, menyatakan bahwa:

- (1) “DPR menerima dan menindaklanjuti pertimbangan tertulis mengenai rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama yang disampaikan oleh DPD sebelum memasuki tahap pembahasan antara DPR dan Presiden.”
- (4) Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis melalui pimpinan DPR paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya surat pimpinan DPR, kecuali rancangan undang-undang tentang APBN disampaikan paling lambat 14 (empat belas) Hari sebelum diambil persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.”

Ketentuan sebagaimana diatas, menunjukkan bahwa terdapat upaya untuk menguatkan pertimbangan DPD dalam hal memberikan pertimbangan kepada DPR, yang tercermin dalam frasa

“menerima dan menindaklanjuti”, artinya pertimbangan DPR kepada DPD tidak hanya disampaikan, tetapi mengikat bagi DPR untuk ditindaklanjuti. Disisi lain, ketentuan jangka waktu menimbulkan problematika, karena pengambilan persetujuan atas pertimbangan DPD oleh DPR dilakukan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari untuk RUU Pajak, pendidikan, dan agama, sedangkan 14 (empat belas) hari sebelum diambil persetujuan DPR dan Presiden atas RUU. Hal tersebut, tentunya menimbulkan problematika, apakah ideal dengan batas waktu singkat DPD memberikan pertimbangan secara optimal, dan apakah DPR menggunakan rekomendasi pertimbangan tersebut secara optimal dalam pengambilan keputusan. Konteks demikian, mendorong untuk memaksimalkan kedudukan DPD agar pertimbangannya benar-benar ditindaklanjuti oleh DPR, dan hal ini belum diatur dalam UUD NRI 1945. Konstitusi hanya mengatur fungsi DPD dalam memberikan pertimbangan, tetapi tidak dijelaskan sifat pertimbangannya apakah mengikat dan imperative, atau justru dapat dengan mudah diabaikan oleh DPR.

---

<sup>218</sup> M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad, “Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018”, *Jurnal Konstitusi* 17, no.2, (2020): 243-262, hlm. 245.

**Kedua,** berkaitan dengan kewenangan DPD memberikan pertimbangan kepada DPR atas pemilihan anggota BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945. Pemilihan BPK melibatkan 3 (tiga) institusi yakni Presiden, DPR, dan DPD sebagai perwujudan *check and balances*.<sup>219</sup> Dalam hal ini, DPD hanya berperan memberikan pertimbangan DPR.<sup>220</sup> Lebih lanjut, dalam Pasal 14 ayat (1) *jo. Ayat (2)* UU BPK menyatakan BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Adapun pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis dan disampaikan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari DPR. Dengan demikian, tidak ada ketentuan yang mewajibkan DPR untuk menjadikan pertimbangan DPD sebagai acuan utama dalam memutuskan anggota BPK.

Atas uraian sebagaimana diatas, maka kewenangan DPD dengan menitikberatkan pada hubungan

pertimbangan DPD kepada DPR, masih menimbulkan permasalahan, yang secara ringkas bisa disebutkan antara lain: 1) tidak ada kepastian hukum terkait sifat mengikatnya pertimbangan DPD yang disampaikan ke DPR, apakah mengikat dan imperative, atau justru dapat dengan mudah diabaikan oleh DPR, dalam hal pertimbangan RUU maupun anggota BPK. 2) Jangka waktu yang singkat atas pertimbangan DPD atas RUU, menyebabkan pertimbangan tidak secara optimal, dan apakah DPR menggunakan rekomendasi pertimbangan tersebut secara optimal dalam pengambilan keputusan. Hal ini tentunya, tidak sebanding dengan ekspektasi masyarakat pada DPD, yang besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan ketidakadilan.<sup>221</sup>

Berdasarkan latar belakang sebagaimana diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *territorial representative*, 2) Model Kewenangan Pemberian Pertimbangan DPD

<sup>219</sup> Syofyan Hadi, "Prinsip *Check and Balances* dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, *Mimbar Keadilan*, (2014):49-59, hlm. 56.

<sup>220</sup> Salsa Yaumil Akbari dan Ninuk Wijiningsih, "Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan", *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no.2. (2022): 847-862, hlm. 851.

<sup>221</sup> Viva Justicia UGM, "Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", 26 Februari 2018, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>, diakses pada 18 November 2022.

yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Adapun tujuan penelitian, ini adalah: 1) Menganalisis kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *territorial representative*, 2) Menganalisis model kewenangan pemberian pertimbangan DPD yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR. Berdasarkan hal tersebut, maka diharapkan output penelitian ini dapat menjadi rekomendasi perbaikan norma untuk menegaskan hubungan DPR dan DPD dalam kaitannya sifat pertimbangan dan tindaklanjut atas pertimbangan DPD agar pertimbangannya benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan DPR.

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*doctrinal research*).<sup>222</sup> Menurut Abdulkadir Muhammad, pada pokoknya *doctrinal research* berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum, taraf sinkronisasi hukum, perbandingan hukum, dan sejarah hukum guna

menjawab isu hukum yang dianalisis.<sup>223</sup> Adapun pendekatan yang digunakan di dalam artikel ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan dan pendekatan historis (*historical approach*).<sup>224</sup> Pendekatan peraturan-undangan (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, yaitu mengenai hubungan kewenangan DPD dan DPR.<sup>225</sup> Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.<sup>226</sup> Sedangkan pendekatan historikal, digunakan untuk menganalisis perubahan-perubahan kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Selanjutnya, bahan hukum yang digunakan adalah badan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum Indonesia. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur-literatur hukum, penelitian, tesis, disertasi, artikel, jurnal-

---

<sup>222</sup> Tackema S. dan Van Der Burg W, "Legal Philosophy as an Enrichment of Doctrinal Research Part I: Introducing Three Philosophical Methods, *Law and Method*, (2019), hlm. 21.

<sup>223</sup> Muhammad A. *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 10.

<sup>224</sup> Susanti D.O, dan Effendi A, *Penelitian Hukum: Legal Research*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2022), hlm. 17.

<sup>225</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017), hlm10.

<sup>226</sup> *Ibid*.

jurnal hukum, kamus hukum, media internet ataupun komentar-komentar atas putusan pengadilan yang memiliki keterkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti. Bahan-bahan hukum yang dikumpulkan tersebut adalah bahan hukum yang relevan untuk menjawab isu hukum.<sup>227</sup>

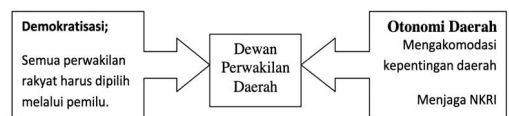
## Pembahasan

### Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *Territorial Representative*

DPD adalah lembaga perwakilan yang mewakili aspirasi kepentingan daerah, yaitu daerah provinsi asal pemilihan anggotanya. Adapun gagasan dibalik lahirnya DPD, adalah: 1) Gagasan mengubah sistem perwakilan menjadi sistem dua kamar (bicameral), yakni adanya DPD dan DPR. 2) Gagasan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah terhadap jalannya politik dan pengelolaan negara.<sup>228</sup> Pada hakikatnya, DPR dan DPD sama-sama merupakan lembaga perwakilan rakyat,

hanya perbedaannya anggota DPR dipilih melalui peranan partai politik, sedangkan anggota DPD dipilih tanpa melibatkan peranan partai politik.<sup>229</sup> Unsur anggota DPR didasarkan atas prosedur perwakilan politik (*political representation*), sedangkan anggota DPD yang merupakan cerminan dari prinsip regional representation dari tiap-tiap daerah provinsi (*territorial representative*).<sup>230</sup> Keberadaan DPD telah membangkitkan harapan masyarakat di daerah bahwa kepentingan daerah dan masalah-masalah yang dihadapi daerah dapat diangkat dan diperjuangkan secara demokratis ditingkat nasional hingga melahirkan relasi pembangunan di daerah yang konkrit dan stabil.<sup>231</sup> Hal tersebut sejalan dengan pendapat Sri Soemantri, yang menjelaskan mengenai keberadaan DPD sebagai pertemuan dua gagasan, yakni antara demokrasi dan upaya penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>232</sup>

### Bagan I. Latar Belakang Pembentukan DPD



<sup>227</sup> Teguh Praetyo, *Penelitian Hukum Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, (Jakarta: Nusamedia, 2019), hlm. 24.

<sup>228</sup> Bagir Manan, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2008), hlm. 53-54.

<sup>229</sup> Moh. Dermawan, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* 2, (2014), hlm. 3-4.

<sup>230</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, "Kedudukan dan Fungsi DPD dalam Kerangka Kelembagaan Legislatif Indonesia", (2009): 296-303, hlm. 299.

<sup>231</sup> Khoirotin Nisa, "Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral yang Mandul", *Wahana Akademika* 4, no.1, (2017) 133-143, hlm. 135.

<sup>232</sup> Sri Soemantri Martosocwignjo, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003), hlm. 32.

Sumber: Muchammad Ali Safa'at, "DPD Sebagai Lembaga Perwakilan Daerah dan Proses Penyerapan Aspirasi", makalah disampaikan pada Bahan Pengujian UU Nomor 27 tahun 2009, Malang, hlm. 2.

Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, terdiri dari ribuan pulau, oleh karenanya tepat apabila Indonesia memilih sistem bicameral, dengan mendesain DPD sebagai lembaga representasi territorial (*territorial representative*). Oleh karenanya, keberadaan DPD yang telah membangkitkan semangat dan harapan masyarakat di daerah, bahwa kepentingan daerah akan diperjuangkan ditingkat nasional, harus didukung dan diperkuat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.<sup>233</sup> Adapun ketentuan DPD dalam UUD NRI 1945, diatur dalam Pasal 22 C sampai 22D UUD NRI 1945, pasal-pasal tersebut menetapkan keanggotaan dan tugas DPD, antara lain:

Pasal 22 C Ayat (1) dan (2)

- (1) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum
- (2) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPR itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR

Kewenangan DPD (Pasal 22D UUD NRI 1945:

- (1) DPD dapat **mengajukan kepada DPR** rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- (2) DPD **ikut membahas RUU** yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta **memberikan pertimbangan kepada DPR** atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.
- (3) DPD dapat **melakukan pengawasan** atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta **menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan** untuk ditindaklanjuti.

Kewenangan lainnya, diatur dalam Pasal 23 F UUD NRI 1945, yakni: Anggota BPK dipilih oleh DPR **dengan memperhatikan pertimbangan** DPD dan diresmikan oleh Presiden. Dalam perkembangannya, eksistensi kewenangan DPD, ditegaskan lebih lanjut dalam undang-

undang dan mengalami beberapa periode/masa:

### 1) Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 (UU 22/2003)

Ketentuan mengenai DPD, diatur dalam Bab IV UU 22/2003. Adapun fungsi DPD menurut Pasal 41 UU 22/2003, yakni pengajuan usul, ikut dalam pembahasan dan memberikan pertimbangan yang berkaitan dengan bidang legislasi tertentu, dan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang tertentu. Adapun kewenangan DPD, dalam Pasal 42 sampai Pasal 46 UU 22/2003 sesuai sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 22D UUD NRI 1945, yakni DPD memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU tertentu pada DPR, ikut membahas RUU tertentu yang diajukan oleh DPR maupun pemerintah, memberikan pertimbangan kepada DPR atas RUU APBN, pajak, pendidikan, dan agama, melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU tertentu untuk disampaikan sebagai bahan pertimbangan pada DPR.

### 2) UU 22/2003 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2009 (UU 27/2009)

Terdapat beberapa perubahan fungsi, dan kewenangan DPD sejak berlaku UU

27/2009, yakni DPD tidak mendapatkan kesempatan terlibat dalam proses pembentukan UU, untuk kepentingan umum, utamanya kepentingan daerah. Selain itu, UU 27/2009 *jo.* UU No, 12 tahun 2011 (UU 12/2011), menutup peluang DPD dalam fungsi legislasi, karena mendudukan DPD sebagai sub-ordinat DPR dengan kedudukan setara dengan alat kelengkapan DPR lainnya. Dalam perkembangannya, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, memberikan penjelasan atas Pasal 22 D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945, yang pada pokoknya :<sup>234</sup>

**Tabel 1. Tafsir MK atas Pasal 22 D ayat (1) dan Ayat (2) UUD NRI 1945**

Ketentuan UUD	Tafsir MK	Implikasi ke UU
Dewan Perwakilan Daerah <b>dapat mengajukan</b> kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang [...] (Pasal 22D ayat (1)).	Ketentuan Pasal 22D ayat (1) merupakan pilihan subjektif DPD "untuk mengajukan" atau "tidak mengajukan" RUU yang berkaitan dengan fungsi DPD. Kata "dapat" bermakna juga sebagai sebuah hak dan/atau kewenangan, sehingga analog dengan hak dan/atau kewenangan konstitusional Presiden dalam Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.	Seluruh produk UU terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD dalam pelaksanaan fungsi legislasi harus disesuaikan dengan makna "hak" DPD mengajukan RUU sebagaimana Pasal 5 ayat (1) UUD 1945.
Dewan Perwakilan Daerah <b>ikut membahas</b> rancangan undang-undang [...] (Pasal 22D ayat (2)).	DPD sebagai lembaga negara mempunyai hak dan/atau kewenangan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU yang berkaitan dengan fungsinya.	Seluruh muatan UU terkait dengan kedudukan dan kewenangan DPD harus menempatkan DPD setara dengan DPR dan Presiden dalam proses pembentukan UU mulai dari penyiapan Prolegnas, pengusulan, dan pembahasan UU, kecuali mengambil persetujuan.

Sumber: Enny Nurbaningsih, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan terkait Pembentukan Undang-Undang", *Mimbar Hukum* 27, no.1, (2015): 1-13, hlm. 3.

<sup>234</sup> Enny Nurbaningsih, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan terkait

Pembentukan Undang-Undang", *Mimbar Hukum* 27, no.1, (2015): 1-13, hlm. 3.

Berdasarkan tafsir Mahkamah Konstitusi sebagaimana di atas, sejatinya menunjukkan bahwa DPD memiliki hak sebagaimana kewenangan Pasal 22D UUD NRI 1945. Tetapi, dalam perkembangannya sejak Putusan MK tersebut, lahir kewenangan legislasi dalam RUU tertentu, tetapi tidak melibatkan DPD. Selain itu, konstruksi pemaknaan otonomi daerah juga pada faktanya multi sector dan luas.

### 3) UU 27/2009 dicabut dengan Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 (UU 17/2014)

Penerbitan UU 17/2014 ini, dalam pelaksanaannya menimbulkan banyak polemik, dan Mahkamah kembali menegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, yang pada pokoknya menyatakan:<sup>235</sup>

- a. Pasal 71 huruf c UU 17/2014 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak dimaknai: membahas rancangan undang-undang yang diajukan oleh Presiden, DPR, **atau DPD** yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, dengan mengikutsertakan DPD sebelum diambil

persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

- b. Pasal 166 ayat (2) UU 17/2014 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak dimaknai RUU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beserta naskah akademik disampaikan secara tertulis oleh pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan Presiden**”;
- c. Pasal 150 ayat (1) UU 17/2014 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak dimaknai: Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, **DPD memiliki kemandirian** dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan **disampaikan kepada Presiden untuk dibahas bersama DPR** sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- d. Pasal 277 ayat (1) UU 17/2014 tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat dan bertentangan dengan UUD NRI 1945 apabila tidak dimaknai: RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 276 ayat (3) beserta naskah akademik disampaikan dengan surat pengantar pimpinan DPD kepada pimpinan DPR **dan Presiden**”

Pada pokoknya, dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, mengamanatkan kembali kedudukan DPD sebagai lembaga yang mandiri sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945, yang sebelumnya dengan adanya UU 17/2014 terderogasi haknya seakan lembaga perwakilan yang dibawah DPR. Selain itu, Arief Hidayat dan Maria Farida juga berpendapat bahwa UU 17/2014 tidak

<sup>235</sup> Amar Putusan Poin 3.1 s/d 3.8 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, hlm. 196-199.

mengindahkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012.<sup>236</sup>

#### 4) UU 17/2014 diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 (UU 2/2018)

Dalam UU 2/2018, ketentuan mengenai kewenangan dan tugas DPD diatur dalam Pasal 249 ayat (1), yang menambahkan kewenangan DPD yakni melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah (Pasal 249 ayat (1) huruf j UU 2/2018. Ketentuan tersebut, memiliki arti bahwa DPD berwenang memberikan rekomendasi revisi jika ada Peraturan Daerah dirasa kurang tepat, sehingga memerlukan perubahan. Kewenangan tersebut sejatinya dipandang sebagai upaya DPD untuk mengevaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan Daerah, demi terciptanya keselarasan peraturan perundang-undangan. Adapun secara lengkap, wewenang dan tugas DPD dalam Pasal 249 UU 2/2018, adalah:

a. mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan

- keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. ikut membahas RUU yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah RUU yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
  - d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan Pajak, Pendidikan, dan agama;
  - e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.
  - f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
  - g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang RUU yang berkaitan dengan APBN;
  - h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK;
  - i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, Pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan

<sup>236</sup> Dissenting Opinion Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, hlm. 200-211.



- j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah

### 5) Kewenangan lain DPD dalam UU Nomor 15 tahun 2005 (UU 15/2006)

BPK juga berwenang dalam pemberian pertimbangan kepada DPR berkaitan dengan pemilihan anggota BPK, sebagaimana diatur dalam Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 *jo.* Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006.

Uraian sebagaimana diatas, kiranya menunjukkan kedudukan DPD sebagai lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara, dengan kewenangan-kewenangan yang dimiliki DPD, dalam rangka melaksanakan tugasnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan aspirasi masyarakat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan berperan sebagai representasi daerah (*territorial representative*). DPD adalah lembaga perwakilan representasi territorial yang lahir dengan semangat mengagregasi kepentingan daerah di tingkat nasional.<sup>237</sup>

Dalam implementasinya, sejatinya kewenangan DPD sebagai *territorial representative* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, menimbulkan problematika, yakni, kewenangan DPD yang berkaitan dengan otonomi daerah hanya sebatas pada pertimbangan, hal tersebut mempertegas kelemahan fungsi DPD yang tidak dapat memperjuangkan kepentingan daerah dan kemungkinan pertimbangan DPD tidak ditindaklanjuti oleh DPR. Terlebih lagi, RUU berkaitan dengan kepentingan daerah tidak dapat dibatalkan oleh DPD. Hal tersebut menunjukkan bahwa kedudukan DPD dalam ketatanegaraan Indonesia lemah bahkan sebagai sebuah lembaga yang hanya memberikan pertimbangan kepada DPR, tetapi tidak dijelaskan sifat pertimbangannya apakah mengikat dan imperative, atau justru dapat dengan mudah diabaikan oleh DPR. Hal tersebut sejalan dengan Pendapat Ginandjar Sasmita, yang menyatakan bahwa diperlukan adanya amandemen kelima UUD NRI 1945, karena ternyata kewenangan DPD hanya sebatas memberi pertimbangan kepada DPR dalam bidang legislasi maupun pengawasan, yang berakibat memberikan batasan DPD tidak dapat berperan sebagaimana harapan masyarakat.<sup>238</sup>

<sup>237</sup> Rianda Dirkareshza, "Kompetensi DPD RI dalam Mengemban Amanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai Lembaga Negara", *Jurnal Yuridis: 1-32*, hlm.7.

<sup>238</sup> Ginandjar Kartasasmita, "Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Majelis 1*, no.1, (2009), hlm. 77.

Selanjutnya, terkait pertimbangan DPD dalam pemilihan BPK juga masih menjadi polemic, yang disebabkan dalam UU 15/2006 tidak mengakomodir kewajiban bagi DPR untuk memilih anggota BPK atas pertimbangan DPD, pada pokoknya tidak ada ketentuan yang mengharuskan DPR menjadikan pertimbangan DPD sebagai acuan utama dalam penentuan anggota BPK.

Permasalahan sebagaimana diuraikan diatas tentunya tidak sesuai dengan kedudukan DPD sebagai *territorial representative*, dan amanat Konstitusi yang menempatkan kewenangan DPD, yang berorientasi pada kepentingan daerah yang diperjuangkan ditingkat nasional agar tercapai keseimbangan, koordinasi kebijakan antar daerah, dan persatuan Indonesia.<sup>239</sup> Kondisi demikian, kiranya memposisikan DPD hanya sebagai Dewan Pertimbangan DPR, sebagaimana dinyatakan Ni'matul Huda, yang menyatakan bahwa UUD NRI 1945 tidak mengatur secara komprehensif tentang DPD, DPR hanya memberikan masukan pertimbangan usul ataupun

saran, sedangkan yang berhak memutuskan DPR, yang berakibat DPR dapat dengan mudah mengabaikan pertimbangan DPD.<sup>240</sup>

### **Model Kewenangan Pemberian Pertimbangan DPD kepada DPR yang Mewujudkan *Meaningful Participation* Agar Benar-Benar Menjadi Dasar Dalam Pengambilan Keputusan**

*Lex semper debet remedium* (hukum harus selalu memberikan obat yang terbaik), merupakan sebuah postulat hukum yang memiliki kedalaman makna, bahwa sebuah kebijakan hukum harus selalu dibentuk dengan tujuan menyelesaikan masalah hukum yang ada.<sup>241</sup> Gagasan untuk peningkatan kewenangan DPD harus dimaknai sebagai tuntutan yang dinamis dalam upaya tercapainya aspirasi kepentingan daerah ditataran nasional, karena eksistensi DPD tanpa diiringi kewenangan yang sesuai akan memperlemah kelembagaan DPD dalam menyerap dan memperjuangkan kepentingan daerah.<sup>242</sup> Untuk mencapai tujuan tersebut, maka perlu mereformulasi model kewenangan DPD. Terkait formulasi hukum ini sejatinya tidak ada definisi yang secara eksplisit

<sup>239</sup> Purwo Santosa, "Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinekaan Indonesia", *Jurna Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 10, no.3, (2017), hlm. 402.

<sup>240</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia: Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013), hlm. 94.

<sup>241</sup> J.C. Sonnekus, "Die rei vindicacio en verjaring - of nie : aantekeninge", *Journal of South African Law*. 1, no. 3, (2010), hlm. 21.

<sup>242</sup> Rabinsar Marbun, Muhammad Helmi Fahrozi, "Optimalisasi Fungsi Pertimbangan dan Pengawasan DPD RI berdasarkan UUD NRI 1945", *YURE HUMANO* 5, no.1, (2021): 40-56, hlm. 45.

menyatakan, tetapi Michelle Viandy Huang menguraikan, bahwa formulasi hukum:<sup>243</sup> “*For legal purposes, it could be interpreted as “improving law” or “make law better”*”. Dari ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa tujuan formulasi hukum adalah membuat aturan hukum menjadi lebih baik. Berdasarkan hal tersebut, sebagaimana telah diuraikan di atas terkait kedudukan DPD sebagai *territorial representative* dalam ketatanegaraan Indonesia, maka di dalam sub bab ini, akan diuraikan formulasi pengaturan kewenangan pemberian pertimbangan DPD kepada DPR yang mewujudkan *meaningful participation* agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan.

DPD sebagai *territorial representative*, kiranya harus mampu menjalin hubungan baik dengan yang diwakili, yakni rakyat yang berada wilayah daerah.<sup>244</sup> Adapun proses penyerapan aspirasi rakyat atas kepentingan daerah, harus merupakan

partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Partisipasi masyarakat diartikan sebagai keikutsertaan masyarakat, baik secara individual maupun kelompok, secara aktif dalam penentuan kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan yang bermanfaat agar keputusan tersebut benar-benar mencerminkan kebutuhan, kepentingan serta keinginan masyarakat luas.<sup>245</sup> Makna *meaningful participation*, adalah model partisipasi yang mendukung pembentukan hubungan melalui keterlibatan, kolaborasi, atau pemberdayaan masyarakat sedemikian rupa sehingga mereka dapat menyumbangkan pengetahuannya dalam perencanaan pembangunan.<sup>246</sup> Merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi tiga persyaratan, yaitu:<sup>247</sup>

1. hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*);
2. kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan

<sup>243</sup> Michelle Viandy Huang, "The Power Of Evidence Of Victims In Immoral Criminal Procedure In The West Pasaman Courta Review On The Non-Demarcation Border Cooperation Between Indonesia And Malaysia," *IVerity - UPH Journal of International Relations* 11, no. 22 (2019), hlm. 3.

<sup>244</sup> Adventus Toding, "DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan", *Jurnal Konstitusi* 14, no.2, (2017): 295-314, hlm. 296.

<sup>245</sup> Joko Riskiyono, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang:*

*Telaah atas Pembentukan Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perledem, 2016), hlm. ix.

<sup>246</sup> Ratna Ayu Damayanti, Syarifuddin, dan Haerial, "Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Guna Mengurangi Kemiskinan di Desa Je'netallasa Kabupaten Gowa," *Jurnal Terapan Abdimas* 5, no.2, (2020): 155-162, hlm.155.

<sup>247</sup> Poin 3.17.8, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, hlm.392,

3. ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Penggunaan konstruksi partisipasi yang menciptakan/mewujudkan partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh melalui partisipasi masyarakat yang lebih bermakna (*meaningful participation*), dalam penyerapan aspirasi oleh DPD dilingkungan daerah akan mewujudkan marwah terwakilinya kepentingan daerah, untuk dapat disampaikan secara nasional, melalui pertimbangan yang disampaikan DPD kepada DPR.

Rekonstruksi kewenangan DPD dalam rangka pengembalian marwah DPD sebagai tujuan awal pembentukannya. Adapun harapannya DPD mempunyai tugas dan fungsi pengaturan, pengawasan, dan pertimbangan yang benar-benar digunakan DPR dalam mengambil keputusan berkaitan realisasi hubungan pusat dan daerah, otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan, dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama yang didasarkan

aspirasi masyarakat daerah.<sup>248</sup> Adapun tujuan sebagaimana diuraikan di atas, dewasa ini belum dapat terwujud karena DPD menyebutkan setidaknya ada 3 (tiga) persoalan kendala DPD, dari perspektif UUD NRI 1945:<sup>249</sup>

1. Kewenangan DPD dibidang legislasi sangat terbatas, karena DPD dapat ikut mengusulkan dan membahas RUU dibidang tertentu, tetapi tidak diikuti kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir. Padahal RUU dibidang tertentu tersebut, berkaitan dengan kepentingan daerah.
2. Kewenangan fungsi, tugas, dan kewenangan pengawasan DPD, hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR, dan DPR dalam perkembangannya tidak benar-benar mengoptimalkan pertimbangan DPD dalam mengambil keputusan.
3. Tidak ada kewenangan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah, seperti DPR. Hal tersebut, berakibat DPD tidak dapat mempertahankan atau memberikan pandangan atas pertimbangannya, dan bersifat hanya menerima.

<sup>248</sup> Universitas Halu Oleo, Prosiding *Forum Group Discussion Kerjasama dengan Universitas Halu Oleo, September 2016*, hlm. 60.

<sup>249</sup> Dewan Perwakilan Daerah, *Pokok-Pokok Usul Perubahan Kelima UUD Negara RI Tahun 1945*, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2013), hlm. 44.

Selaras, dengan hal tersebut Bagir Manan berpendapat, terkait pemaknaan DPD dalam UUD NRI 1945, sebagai berikut:<sup>250</sup>

- 1) Frasa “DPD ikut membahas RUU ...” sebagaimana diatur dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945, sepintas frasa tersebut memberikan peran kepada DPD, tetapi sejatinya ketentuan tersebut menguatkan pendirian bahwa DPR tidak mempunyai hak inisiatif dan mandiri dalam membentuk UU (sekali pun dibidang yang berkaitan dengan daerah). Frasa “DPD ikut membahas ...” berarti hanya DPR yang memiliki kekuasaan hak inisiatif. Oleh sebab itu, dalam Pasal 22D ayat (1) UUD NRI 1945 dipergunakan frasa “DPD dapat mengajukan RUU ...”, yang dapat diartikan DPD tidak memiliki *original power* terkait UU yang berkaitan dengan daerah. Selain itu, rumusan Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945, tidak mempunyai hak untuk menolak RUU. Selain itu, dalam Pasal 22D ayat (2), frasa “..memberi pertimbangan kepada DPR mengenai RUU APBN yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama”. Padahal, dalam APBN

yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama harus dibahas dengan DPD karena juga menyangkut kepentingan daerah.

- 2) Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945, frasa: “ DPD dapat melakukan pengawasan ...”, hal tersebut menunjukkan bahwa fungsi pengawasan tidak bersifat imperative, hal ini mengandung kaidah persuasive belaka. Selanjutnya, hasil pengawasan tidak dapat ditindaklanjuti sendiri oleh DPD. Adapun hasil pengawasan diberikan kepada DPR, dan DPR menentukan digunakan/tidaknya hasil pengawasan. Hal tersebut tidak mencerminkan gagasan sistem badan perwakilan dua kamar, DPD hanya sebagai pelengkap DPR bahkan badan yang membantu DPR dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Untuk mengatasi permasalahan sebagaimana di atas, maka menurut penulis idealnya agar pertimbangan DPD, dapat benar-benar digunakan sebagai acuan DPR dalam mengambil keputusan, maka perlu dilakukan perubahan sebagai berikut:

- 1) Perubahan pengaturan mengenai jangka waktu pemberian pertimbangan DPR yang harus disampaikan dalam rentang waktu yang relatif singkat, sebagaimana

<sup>250</sup> Bagir Manan, *Op.Cit.*, hlm. 61-67.

diatur dalam Pasal 174 ayat (4) UU 17/2014. Hal demikian, maka akan memberikan dorongan untuk mengoptimalkan kewenangan pertimbangan yang dimiliki DPD, agar benar-benar ditindaklanjuti oleh DPR. Perubahan norma tersebut, perlu juga ditegaskan dalam UUD NRI 1945, mengingat dalam status *quo* UUD NRI 1945 hanya menyebut kewenangan memberikan pertimbangan, namun tidak dijelaskan sifat pertimbangan DPD. Perbaikan tersebut, diperlukan untuk menegaskan kembali hubungan DPD dan DPR, termasuk dalam sifat pertimbangan DPD dan tindaklanjut atas pertimbangan tersebut secara jelas dalam konstitusi.

- 2) Terkait pertimbangan DPD dalam pemilihan anggota BPK, ketentuan dalam Pasal 14 UU 15/2006, menyatakan bahwa anggota BPK dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD. Pertimbangan DPD disampaikan secara tertulis yang memuat semua nama calon secara lengkap, dan diserahkan kepada DPR dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan terhitung sejak tanggal diterimanya surat permintaan pertimbangan dari Pimpinan DPR. Kemudian, calon Anggota BPK

diumumkan oleh DPR kepada public untuk memperoleh masukan dari masyarakat. Ketentuan tersebut, mencerminkan bahwa tidak ada ketentuan yang mewajibkan/mengharuskan DPR menjadikan pertimbangan DPD sebagai acuan utama pemilihan anggota BPK. Adapun untuk mengatasi permasalahan tersebut, dapat dilakukan perubahan dalam Undang-Undang 15/2006 sebagai UU Organik. Perubahan tersebut kiranya harus menegaskan tentang 1) Mekanisme/prosedur pemilihan BPK, 2) Menegaskan kewenangan dan pertimbangan DPD dalam pemilihan anggota BPK yang harus ditindaklanjuti oleh DPR, sehingga akan berdampak pada keterlibatan DPD dalam pemilihan BPK dapat maksimal. Untuk ketentuan Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai anggota BPK dipilih oleh DPR dengan mempertimbangkan pertimbangan DPD dan Presiden, telah tepat secara fundamental, mengingat peran DPD hanya memberikan pertimbangan. Hal tersebut berakibat rumusan Paal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 tidak perlu dilakukan perubahan.

Lebih lanjut, perubahan kewenangan DPD dalam rangka untuk memperkuat pertimbangan DPD agar benar-benar digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan DPR:

**Tabel 2. Gagasan Perubahan UUD NRI 1945 Berkaitan DPD**

Pasal	Ketentuan Saat ini	Ketentuan Perubahan	Alasan Perubahan
22D ayat (1) UUD NRI 1945	DPD <u>dapat mengajukan</u> kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah	DPD <u>berhak mengajukan</u> kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah	Penggunaan frasa “berhak mengajukan” bertujuan agar DPD memiliki kewenangan yang kuat dalam kekuasaan membentuk UU. Penggunaan kata “berhak” berbeda dengan frasa “dapat” yang digunakan sebelumnya. Adapun penggunaan kata “berhak” menyebabkan timbulnya kewajiban, dan tidak mengandung rumusan yang mengandung kaidah persuasive belaka. Hal tersebut didasarkan bahwa rumusan UUD tidak boleh mengambang, karena merupakan dasar bagi aturan hukum, kebijakan, dan segala Tindakan negara. Kata “dapat” dalam ketentuan saat ini juga berakibat, DPD dalam mengajukan RUU tidak bersifat imperative.
22D Ayat (2) UUD NRI 1945	DPD <u>ikut membahas RUU</u> yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada	Setiap RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta RUU anggaran pendapatan dan belanja negara; <u>wajib dibahas Bersama DPD, DPR, dan Presiden sebelum dilakukan persetujuan Bersama yang dilakukan oleh DPR</u>	Penggunaan kata “wajib” menunjukkan bahwa DPD harus terlibat dalam pembahasan RUU. Sedangkan frasa sebelum dilakukan persetujuan Bersama” bermakna bahwa pembahasan yang melibatkan DPD dilakukan sebelum tahap persetujuan antara DPR dan Presiden. Selain itu, DPD juga ikut membahas APBN, yang dalam status quo hanya memberikan pertimbangan.

	Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama	<b>dan Presiden</b>  Pemisahan pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945 dan menambahkan dalam Pasal selanjutnya:  “ <b>DPD wajib memberikan pertimbangan</b> kepada DPR atas RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.”	Frasa “wajib memberikan pertimbangan” bertujuan agar DPD dapat secara optimal memberikan pertimbangan atas RUU, dan menimbulkan konsekuensi logis adanya tindak lanjut dari DPR atas pertimbangan yang disampaikan oleh DPD.
Pasal 22D ayat (3) UUD NRI 1945	DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama <b>serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.</b>	DPD dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama <b>serta menindaklanjuti hasil pengawasannya.</b>  <b>Penambahan Pasal yang menyatakan:</b>  DPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan diberikan hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengajukan	Pemberian fungsi pengawasan penuh pada DPD akan menghasilkan tindakan yang menyentuh pokok persoalan, kaerna diselesaikan pada ruang dan kelembagaan yang sama, yakni DPD sendiri. Selain itu, juga untuk menghindari <i>conflict of interest</i> antara DPR dan DPD. Pemberian kewenangan menindaklanjuti sendiri, juga harus disertai hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengajukan pertanyaan pendapat, yang akan memperkuat kedudukan DPD, serta terwujudnya <i>check and balances</i> .

Sumber: Hasil Analisis Penulis

Perubahan ketentuan sebagaimana diatas melalui perubahan kelima UUD NRI 1945. Adapun perubahan dalam Pasal

tersebut merupakan landasan Undang-Undang Pelaksana/Organik untuk melaksanakan secara langsung ketentuan UUD NRI 1945.



Sehingga, apabila ada perubahan pasal UUD NRI 1945 sebagaimana di atas, maka mempengaruhi/berkonsekuensi yuridis mengubah Undang-Undang Organik yang berkaitan dengan DPD, dalam hal ini UU MD3, dan UU 11/2012.

*Ius Constituendum* atau hukum yang dicita-citakan berkaitan dengan kepastian hukum dan keadilan yang harus diatur dalam UUD NRI 1945. Kepastian hukum dan keadilan terkandung dalam cita hukum Indonesia *rechtsidee* sesuai pembukaan UUD 1945, yang kemudian dibangun hukum dasar tertulis yang hanya memuat instruksi pokok, sedangkan hukum dasar tidak tertulis untuk penyelenggara negara dalam menjalankan tugasnya. Apabila mendasarkan pada perspektif perancangan perundang-undangan (*legislative drafting*) materi muatan konstitusi hanya memuat hal-hal pokok, sedangkan pengaturan detailnya didelegasikan dalam Undang-Undang.<sup>251</sup> Oleh karenanya, apabila hendak melakukan penguatan DPD merujuk pada sistem parlemen bicameral, penguatan peran DPD mejadi suatu keharusan, yang akan mempererat kristal NKRI, sehingga perlu adanya perubahan terhadap UUD NRI 1945 kedepannya terkait kewenangan DPD.

Konstruksi diatas yang mendasari perlu adanya perubahan dalam UUD NRI 1945.

Dengan demikian, perubahan norma terkait DPD seharusnya untuk menguatkan kedudukan DPD sebagai *territorial representative*, agar pertimbangannya benar-benar digunakan DPR dalam mengambil keputusan. Optimalisasi tersebut pada pokoknya meliputi 3 (tiga) hal, yakni:

- 1) Optimalisasi fungsi legislasi DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan, dan pertimbangan realisasi hubungan daerah dengan pusat beserta kepentingan daerah yang terkandung dalam peraturan perundang-undangan;
- 2) Optimalisasi kewenangan pertimbangan DPD agar pertimbangan DPD benar-benar ditindaklanjuti DPR dan menjadi dasar dalam pengambilan keputusan;
- 3) Optimalisasi kewenangan pengawasan DPD dengan memberikan kewenangan bagi DPD untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya dengan disertai pemberian hak hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengajukan pertanyaan.

Rekonstruksi tersebut, juga mempertimbangkan kedudukan DPD

---

<sup>251</sup> Maria Farida Indrati, *Op.Cit.*, hlm. 43-44.

sebagai lembaga perwakilan yang memiliki kedudukan sama dengan DPR, sehingga seharusnya dapat terlibat secara maksimal dalam pembuatan keputusan secara nasional yang berkaitan dengan daerah. Yang mana DPD berperan menyampaikan aspirasi kepentingan daerah, yang diperoleh dari penyerapan aspirasi secara *meaningful participation* dari masyarakat, dan kondisi daerah. Selain itu, pengisian jabatan DPR dan DPD memiliki kesamaan yang berasal dari pemilihan umum langsung oleh rakyat. Dengan demikian, maka akan mewujudkan kewenangan pemberian pertimbangan DPD kepada DPR yang mewujudkan *meaningful participation* agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan. Hal demikian, akan mengembalikan marwah DPD sebagai cerminan dari prinsip regional representation dari tiap-tiap daerah provinsi (Territorial Representative).

## Kesimpulan

Adapun kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Kedudukan DPD dalam sistem ketatanegaraan berkaitan sebagai *territorial representative*, diatur dalam Pasal 22 C sampai 22D UUD NRI 1945 *jo.* Pasal 249 UU 2/2018. Selain itu, DPD juga berwenang memberikan pertimbangan dalam pemilihan anggota BPK sebagaimana diatur dalam Pasal 23F ayat (1) UUD NRI 1945 *jo.* Pasal 14 ayat (1) UU 15/2006. Adapun kedudukan DPD adalah sebagai lembaga perwakilan, yang merupakan cerminan dari prinsip regional representation dari tiap-tiap daerah provinsi (Territorial Representative). Tetapi, dalam implementasinya, ketentuan mengenai DPD sebagaimana status *quo*, masih menimbulkan beberapa problematika, yakni: 1) Pertama, kewenangan DPD dibidang legislasi sangat terbatas, karena DPD dapat ikut mengusulkan dan membahas RUU dibidang tertentu, tetapi tidak diikuti kewenangan dalam pengambilan keputusan akhir. 2) Kedua, Kewenangan fungsi, tugas, dan kewenangan pengawasan DPD, hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR, dan DPR dalam perkembangannya tidak benar-benar mengoptimalkan pertimbangan DPD dalam mengambil keputusan.

2. Model Kewenangan Pemberian Pertimbangan DPD yang mewujudkan *meaningful participation* kepada DPR agar benar-benar menjadi dasar dalam pengambilan keputusan, dilakukan dengan melakukan perubahan kelima UUD NRI 1945 dan UU Organik (UU MD3, UU 15/2006, UU 11/2012). Perubahan tersebut bertujuan untuk optimalisasi fungsi legislasi DPD dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan, optimalisasi kewenangan pertimbangan DPD agar pertimbangan DPD benar-benar ditindaklanjuti DPR dan menjadi dasar dalam pengambilan keputusan, dan optimalisasi kewenangan pengawasan DPD dengan memberikan kewenangan bagi DPD untuk menindaklanjuti hasil pengawasannya dengan disertai pemberian hak hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan, hak mengajukan pertanyaan. Perubahan tersebut, dikonstruksikan dapat menjadi solusi agar pertimbangan DPD benar-benar digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan oleh DPR.

## Daftar Pustaka

### Buku

Indrati, Maria Farida, et.all, Peran DPD dalam Kegiatan Legislasi, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2009).

Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: UII Press, 2005).

A. Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2004).

Susanti D.O, dan Effendi A, *Penelitian Hukum: Legal Research*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2022).

Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2017).

Prasetyo, Teguh, *Penelitian Hukum Suatu Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, (Jakarta: Nusamedia, 2019).

Daerah, Dewan Perwakilan, *Pokok-Pokok Usul Perubahan Kelima UUD Negara RI Tahun 1945*, (Jakarta: Kelompok DPD di MPR RI, 2013).

Riskiyono, Joko, *Pengaruh Partisipasi Publik Dalam Pembentukan Undang-Undang: Telaah atas Pembentukan*

*Undang-Undang Penyelenggara Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2016).

Manan, Bagir, *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru*”, (Yogyakarta: FH UII Press, 2008).

Martosowignjo, Sri Soemantri, *Perihal Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003).

Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia: Edisi Revisi*, (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2013).

### Jurnal

Damayanti, Ratna Ayu, Syarifuddin, dan Haerial, “Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan Pembangunan Guna Mengurangi Kemiskinan di Desa Je’netallasa Kabupaten Gowa, *Jurnal Terapan Abdimas* 5, no.2, (2020): 155-162.

Novianto, “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, *Negara Hukum* 4, no.2, (2013): 197-213,

Noak, Piers Andreas, “Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia dan

- Dilema Konstitusional dalam Sistem Parlemen 23, (2016): 3–20.
- M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad, “Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018”, *Jurnal Konstitusi* 17, no.2, (2020): 243-262.
- Hadi, Syofyan, “Prinsip *Check and Balances* dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia, *Mimbar Keadilan*, (2014):49-59.
- Salsa Yaumil Akbari dan Ninuk Wijiningsih, “Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pemilihan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan”, *Reformasi Hukum Trisakti* 4, no.2. (2022): 847-862.
- Taekema S. dan Van Der Burg W, “Legal Philosophy as an Enrichment of Doctrinal Research Part I: Introducing Three Philosophical Methods, *Law and Method*, (2019).
- Dermawan, Moh., “Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah dalam Kelembagaan menurut Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion* 2, (2014).
- Aritonang, Dinoroy Marganda, “Kedudukan dan Fungsi DPD dalam Kerangka Kelembagaan Legislatif Indonesia”, (2009): 296-303.
- Nisa, Khoirotin, “Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Sistem Perwakilan Rakyat Bikameral yang Mandul”, *Wahana Akademika* 4, no.1, (2017) 133-143.
- Nurbaningsih, Enny, “Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Alternatif Model Hubungan Kelembagaan terkait Pembentukan Undang-Undang”, *Mimbar Hukum* 27, no.1, (2015): 1-13.
- Dirkareshza, Rianda, “Kompetensi DPD RI dalam Mengemban Amanah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagai Lembaga Negara”, *Jurnal Yuridis: 1-32*.
- Kartasmita, Ginandjar, “Dewan Perwakilan Daerah dalam Perspektif Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Majelis* 1, no.1, (2009).
- Santosa, Purwo, “Amandemen Konstitusi untuk Mengelola Kebhinekaan Indonesia”, *Jurna Ilmu Sosial dan Ilmu Politol* 10, no.3, (2017).

Sonnekus,, J.C., “Die rei vindicacio en verjaring - of nie : aantekeninge”, *Journal of South African Law*. 1, no. 3, (2010).

Rabinsar Marbun, Muhammad Helmi Fahrozi, “Optimalisasi Fungsi Pertimbangan dan Pengawasan DPD RI berdasarkan UUD NRI 1945”, *YURE HUMANO* 5, no.1, (2021): 40-56.

Huang, Michelle Viandy, "The Power Of Evidence Of Victims In Immoral Criminal Procedure In The West Pasaman Courta Review On The Non-Demarcation Border Cooperation Between Indonesia And Malaysia," *IVerity - UPH Journal of International Relations* 11, no. 22 (2019).

Toding, Adventus “DPD dalam Struktur Parlemen Indonesia: Wacana Pemusnahan Versus Penguatan”, *Jurnal Konstitusi* 14, no.2, (2017): 295-314.

## **Makalah**

Universitas Halu Oleo, Prosiding *Forum Group Discussion Kerjasama dengan Universitas Halu Oleo, September 2016*.

## **Internet**

Viva Justicia UGM, “Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan

Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, 26 Februari 2018, <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>, diakses pada 18 November 2022.



## Hubungan Presiden-DPR dalam Pembentukan UU dalam Rangka Memperkuat Prinsip Kedaulatan Rakyat

*Bambang Ariyanto, Umar Sholahudin*

*Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan*

*Fakultas Hukum Unersitas Airlangga*

### ABSTRACT

*This research examines the relationship between the President and the DPR in forming laws to strengthen the principle of popular sovereignty. One of the significant changes in the Indonesian constitutional system as a consequence of the amendments to the 1945 Constitution and to strengthen people's sovereignty is the power in the field of legislation or the formation of laws. Changes in the power to form laws can be seen in changes to the articles related to the formation of laws. The position of the President before the amendment to the 1945 Constitution was very large in forming laws, but now it is experiencing a shift because the power to form laws rests with the DPR, as the people's representative institution. In this change, has the formation of laws in this reformation era reflected the principle of popular sovereignty? Whether the laws made have met the standards in fulfilling people's sovereignty. This study uses normative juridical research methods with statutory and conceptual approaches. As a result, the pattern of institutional relations between the DPR and the President in the process of forming laws reflects the political interests and sovereignty of factions/political parties rather than the interests and sovereignty of the people.*

-----

**Keywords:** *DPR-President Relations, Formation of laws, People's Sovereignty*

### ABSTRAK

*Penelitian ini mengkaji tentang hubungan antara Presiden-DPR dalam pembentukan undang-undang dalam memperkuat prinsip kedaulatan rakyat. Salah satu perubahan yang signifikan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebagai konsekuensi dari amandemen UUD 1945 dan untuk memperkuat keadulatan rakyat adalah kekuasaan di bidang legislasi atau pembentukan undang-undang. Perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang itu tampak dalam perubahan pasal-pasal yang terkait dengan pembentukan undang-undang. Kedudukan Presiden sebelum perubahan UUD 1945 sangat besar dalam pembentukan undang-undang, namun kini mengalami pergeseran karena kekuasaan pembentukan undang-undang ada di DPR, sebagai lembaga perwakilan rakyat. Dalam perubahan ini, apakah pembentukan undang-undang di era reformasi ini telah mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat? Apakah undang-undang yang dibuat telah memenuhi standar dalam pemenuhan kedaulatan rakyat. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasilnya, pola hubungan kelembagaan DPR-Presiden dalam proses pembentukan undang-undang lebih mencerminkan kepentingan dan keadulatan politik fraksi/parpol daripada kepentingan dan keadulatan rakyat.*

-----

**Keywords:** *Hubungan DPR-Presiden, Pembentukan undang-undang, Kedaulatan Rakyat*



## I. PENDAHULUAN

### 1. 1. Latar Belakang

Pada prinsipnya, sebuah negara hukum selalu menempatkan posisi peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif dalam upaya memberikan perlindungan hukum bagi rakyat.<sup>252</sup> Jaminan perlindungan hukum ini tetaplah mengacu pada asas legalitas sebagai asas universal dalam upaya penegakan hukum.

Tradisi hukum di negara-negara yang menganut sistem hukum Eropa Kontinental (*civil law*), seperti Indonesia, keberadaan undang-undang adalah salah satu bentuk implementasi dari prinsip-prinsip negara hukum. Hal ini dipertegas dalam Pasal 1 ayat (3) Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”.<sup>253</sup> Ketentuan ini merupakan penegasan dari cita-cita *the founding father*, bahwa Negara Indonesia yang dicita-citakan adalah suatu negara hukum (*rechstaat*), bukan negara yang didasarkan atas kekuasaan (*machstaat*).

Dalam implementasi ide negara hukum, undang-undang mempunyai kedudukan yang sangat strategis, baik

dilihat dari hierarki norma hukum, maupun dilihat dari fungsi undang-undang pada umumnya. Undang-undang tidak hanya memberikan bentuk kepada nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat, tetapi undang-undang merupakan instrumen untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan. Paul Scholten sebagaimana dikutip oleh Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum itu ada di dalam peraturan perundang-undangan, sehingga orang harus memberikan tempat yang tinggi kepadanya.<sup>254</sup>

Salah satu tuntutan gerakan reformasi 1998 adalah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai konstitusi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Spirit politik hukum dalam perubahan konstitusi tersebut adalah bagaimana memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Membangun prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam konteks perubahan konstitusi tersebut dilakukan secara bertahap, progresif, dan berkelanjutan.

Salah satu perubahan cukup signifikan pasca amandemen UUD 1945 di bidang

<sup>252</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm.55.

<sup>253</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

*Tahun 1945*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2002.

<sup>254</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakkan keenam, 2006, hlm.91

legislasi atau pembentukan undang-undang adalah adanya perubahan atau pergeseran kekuasaan dalam pembentukan undang-undang, di mana sebelum amandemen UUD 1945 kekuasaan pembentukan undang-undang lebih dominan dipegang oleh presiden. Kini kekuasaan pembentukan undang-undang ada di tangan DPR sebagai lembaga Perwakilan rakyat. Dalam konteks peningkatan kualitas demokrasi, setiap tahapan proses pembentukan undang-undang harus mencerminkan dan memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Suara dan aspirasi rakyat menjadi ruh politik, baik secara formil maupun materiil dalam pembentukan undang-undang.

Untuk memperkuat prinsip kedaulatan rakyat sebagai tuntutan reformasi, perubahan UUD 1945 dilakukan secara bertahap oleh MPR mulai perubahan pertama tahun 1999 sampai perubahan keempat tahun 2002. Perubahan pertama meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, pasal 13 ayat (2), Pasal 14, dan Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3), Pasal 20 dan Pasal 22 UUD 1945. Dari beberapa pasal yang diubah tersebut, Perubahan pertama UUD 1945 lebih mengarah pada pembatasan kekuasaan presiden dan memperkuat posisi Dewan Perwakilan

Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif dan perwakilan rakyat.<sup>255</sup>

Perubahan di bidang legislasi ini menjadi babak baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang menjunjung tinggi prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat. Secara spesifik, perubahan pertama UUD 1945, telah mengubah kekuasaan pembentukam undang-undang, dari yang semula dipegang oleh Presiden, beralih menjadi wewenang DPR. Penataan pelaksanaan fungsi legislasi DPR ini tentunya memiliki pengaruh terhadap kualitas pembentukan undang-undang di Indonesia. Langkah ke arah pembentukan undang-undang yang berkualitas sebagai bagian dari ikhtiar untuk mendukung reformasi hukum, telah diimplementasi melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Upaya perbaikan tersebut baik menyangkut proses pembentukannya (aspek formil), maupun substansi yang diatur (aspek materiil). Langkah ini diharapkan dapat memberi jaminan bahwa undang-undang yang dibentuk mampu mengakomodasi pelbagai kebutuhan dan perubahan yang cepat, dalam pelaksanaan pembangunan.

Pasal 22A UUD 1945, menyatakan bahwa ketentuan tentang tata cara

<sup>255</sup> Janedjri M. Gaffar, *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah Diklat Kepimpinan Tk. II Angkatan XXII, Lembaga

pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Mengingat dari Pasal 22A UUD 1945 inilah, dibuatlah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU PPP). Undang-Undang ini didasarkan pada pemikiran bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus didasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional.

Dalam proses pembentukan undang-undang, yang meliputi tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, harus mencerminkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dalam setiap tahapannya. Artinya selain kepentingan rakyat, juga ruang partisipasi masyarakat harus diakomodasi secara maksimal. Ini untuk menunjukkan dan menegaskan bahwa proses politik dalam pembentukan undang-undang di DPR berjalan secara demokratis dan deliberatif. Proses politik pembentukan undang-undang

diwarnai dengan dialog intensif antara wakil rakyat dengan rakyatnya. Suara dan kepentingan wakil rakyat (DPR) dalam pembentukan undang-undang adalah suara rakyat itu sendiri, bukan dominasi suara partai atau fraksi.

Dalam praktek politik di Senayan selama ini, proses pembentukan undang-undang kerap kali dimonopoli elit-elit dewan atau fraksi-fraksi. Sehingga yang muncul dan berkembang adalah suara atau bahkan kepentingan elit. Suara dan kepentingan real masyarakat nyaris nihil. Bahkan real politik yang terjadi, pola dan proses pembentukan undang-undang sangat bergantung pada konstelasi dan komposisi politik di Senayan. Seperti hasil Pemilu 2019-2024, komposisi politik di Senayan dikuasai oleh partai-partai pengusung dan pendukung presiden atau partai koalisi, yang jumlah mencapai 81,9% lebih, sementara partai-partai di luar pemerintah atau partai “oposisi” hanya 18,1%. Akibatnya, selain praktek *check and balances* tidak terjadi, proses pembentukan undang-undang dijalankan hanya untuk memenuhi kepentingan politik partai koalisi dan kepentingan presiden semata. Akibatnya, banyak produk undang-undang yang bermasalah dan diujimateriilkan di Mahkamah Konstitusi.

Suara dan aspirasi rakyat tereduksi oleh praktek elitis elit politik yang

meruntuhkan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Beberapa produk undang-undang yang dihasilkan DPR bermasalah dan diujimaterialkan di Mahkamah Konstitusi, seperti UU tentang Sumber Daya Alam, UU tentang Energi, UU KPK, UU tentang Cipta Kerja, dan sebagainya. Undang-undang ini, bermasalah baik secara formil maupun materiil. Fakta politik dan hukum ini, perlu untuk menjadi bahan refleksi dan evaluasi, bagaimana membangun hubungan Presiden-DPRD dalam tata kelola pembentukan undang-undang yang dapat memperkuat prinsip-prinsip kedaulatan rakyat .

Kedaulatan rakyat harus tercermin dalam proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian, undang-undang yang dihasilkan oleh DPR bersama presiden adalah cerminan dari kebutuhan dan aspirasi masyarakat (bukan kepentingan elit partai atau fraksi tertentu) dalam pelaksanaan pembangunan.

## 1. 2. Rumusan Masalah

Dengan berpijak pada latar belakang tersebut di atas, maka dalam penulisan ini beberapa permasalahan yang dijadikan acuan dan sekaligus pokok bahasan penulisan adalah sebagai berikut :

a. Bagaimana pola hubungan kelembagaan negara, terutama DPR

dengan Presiden dalam pelaksanaan fungsi legislasi pasca amandemen UUD 1945?

b. Apakah hubungan kelembagaan negara, terutama DPR dengan Presiden dalam pelaksanaan fungsi legislasi pasca amandemen UUD 1945 telah mencerminkan prinsip kedaulatan rakyat ?

## II. METODE PENELITIAN

Dalam penulisan karya ilmiah ini, untuk menggambarkan secara utuh hubungan DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang, metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Dengan pendekatan ini membawa konsekuensi pada bahan hukum primer yang digunakan yakni peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta studi kepustakaan yang dikumpulkan dari buku-buku, majalah-majalah, surat kabar, hasil penelitian yang berkaitan dengan kewenangan DPR, hubungan DPR-Presiden, pembentukan undang-undang serta dokumen-dokumen lain yang relevan dalam penulisan ini.

Setelah bahan tadi dikumpulkan kemudian dilakukan klasifikasi sesuai dengan pokok permasalahan yang ada,

dianalisis dan diolah secara kualitatif, dan disampaikan secara sistematis dalam bentuk tulisan yang mudah dimengerti. Penelitian merupakan langkah penting bagi setiap penulisan laporan ilmiah seperti halnya dalam bentuk tulisan ilmiah ini, karena akan didukung dengan data yang akurat serta faktual. Dengan dukungan data penelitian hasilnya akan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan kebenarannya pun dapat pula dipertanggungjawabkan.

### III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### 3.1. Prinsip Dasar Hubungan Presiden dan DPR

Pasca amandemen UUD 1945, hubungan antar lembaga-lembaga negara mengalami perubahan yang signifikan. UUD 1945 sesudah amandemen telah menempatkan tiga prinsip dalam hubungan antar lembaga negara, termasuk hubungan antara Presiden dan DPR yakni supremasi konstitusi, sistem presidensiil, serta

pemisahan kekuasaan dan *check and balances*.<sup>256</sup>

Tolak ukur dari supremasi konstitusi adalah adanya perubahan di Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi dilakukan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar. Hal ini membawa konsekuensi tidak dikenal lagi istilah lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara. MPR yang awalnya sebagai lembaga tertinggi negara<sup>257</sup>, kini mempunyai kedudukan yang sejajar, sederajat dan saling berhubungan berdasarkan kewenangan masing-masing berdasarkan UUD 1945.<sup>258</sup>

Amanat dari amandemen UUD 1945 adalah mempertegas sistem presidensiil. Hal ini menunjukkan sebelum perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan yang dianut tidak sepenuhnya sistem

<sup>256</sup> Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), h. 107

<sup>257</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan menyatakan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).” Hal ini menegaskan mengenai kedudukan MPR sebagai pelaksana sepenuhnya kedaulatan rakyat. Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan memberikan wewenang kepada MPR untuk menetapkan Undang-Undang Dasar dan garis-garis besar daripada haluan negara, serta menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945,

MPR memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak. Pengaturan di batang tubuh mengenai MPR semakin dipertegas dalam Penjelasan Angka III UUD 1945 yang menyatakan bahwa “...majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah “mandataris” dari Majelis.

<sup>258</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, h. 108

presidensiil.<sup>259</sup> Jika dilihat dari hubungan antar DPR sebagai parlemen dengan Presiden yang sejajar, serta adanya masa jabatan Presiden yang ditentukan, memang menunjukkan ciri sistem presidensiil. Namun, jika dilihat dari keberadaan MPR yang memilih, memberikan mandat, dan dapat memberhentikan Presiden, maka sistem tersebut memiliki ciri-ciri sistem parlementer. Presiden adalah mandataris MPR dan sebagai konsekuensinya Presiden bertanggung jawab kepada MPR dan MPR dapat memberhentikan presiden.

Atas dasar itulah perlu penyempurnaan sistem presidensiil yang rumusnya telah diperbaharui dalam amandemen UUD 1945. Menurut Aulia Rahman, pasal-pasal yang menunjukkan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dapat ditelusuri dari berbagai ketentuan UUD NRI Tahun 1945, antara lain<sup>260</sup>:

1. Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD”. Lalu Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung”,<sup>261</sup> dan Pasal 15 UUD 1945, “Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan UU”.<sup>262</sup> Pengaturan ini menunjukkan bahwa Presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara.
2. Pasal 7 UUD 1945, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”<sup>263</sup> Ketentuan ini menyatakan bahwa masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah bersifat *fix (fixed-terms)*.
3. Pasal 6 ayat (1), “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan

<sup>259</sup> Saldi Isra mengungkapkan bahwa sistem pemerintahan yang dikembangkan oleh Indonesia sejak kemerdekaan merupakan sistem pemerintahan “model sendiri” yang didesain oleh para pendiri bangsa ini dibawah UUD 1945. Desain “model sendiri” itu pun beragam istilah yang dikemukakan oleh para ahli. Sri Soemantri menyebut model sistem pemerintahan campuran yakni kombinasi sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Sementara itu, A. Hamid.S. Attamimi menyatakan sistem pemerintahan yang digunakan adalah presidensial sendiri. Dua pendapat ini bagi Saldi Isra tidak tepat karena karakter sistem presidensial tidak muncul dalam UUD 1945. Banyak pihak yang menyatakan bahwa UUD 1945 menggunakan sistem presidensial dengan dasar Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa menteri-menteri diangkat dan diberhentikan presiden. Padahal memberikan penilaian UUD 1945

menganut sistem pemerintahan presidensial hanya kepada pengangkatan dan pemberhentian menteri oleh presiden juga tidak tepat. Lihat Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019), h. 6-7

<sup>260</sup> Aulia A. Rahman, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Sistem Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*, *Disertasi*, (Jakarta: Program Doktor Pascasarjana FH Universitas Indonesia, 2007.), h. 343-347.

<sup>261</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

<sup>262</sup> *Ibid*

<sup>263</sup> *Ibid*

secara langsung oleh rakyat.”<sup>264</sup> Ketentuan ini menyatakan bahwa tata cara pemilihan presiden dan wakil presiden menggunakan mekanisme pemilihan langsung melalui pemilu.

4. Secara teoritik, sistem pemerintahan presidensial berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, karena tidak ada *locus of power* seperti dalam sistem pemerintahan parlementer. Ada tiga karakteristik utama sistem pemerintahan parlementer. *Pertama*, pemisahan figur pemegang jabatan sebagai kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*). Pemisahan kedua posisi penting ini merupakan kekuatan tersendiri sistem pemerintahan parlementer karena tidak akan terjadi penumpukan kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan dalam satu figur dan posisi demikian dapat menjadi model bangunan keseimbangan antara keduanya. *Kedua*, parlemen merupakan episentrum kekuasaan politik. Argumentasinya karena pemilu dalam sistem parlementer hanya diselenggarakan untuk memilih atau mengisi anggota parlemen. *Ketiga*, tidak terdapat pemisahan tegas antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dengan desain sistem pemerintahan parlementer

yang saling ketergantungan antara eksekutif dan legislatif menunjukkan bahwa sistem pemerintahan parlementer lebih bekerja dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*, bukan *separation of power*).

5. UUD 1945 Pasca Amandemen mengatur pembatasan kekuasaan presiden (*limited presidential power*) melalui mekanisme *checks and balances* dalam hal *rule making powers* kepada eksekutif. Kekuasaan presiden di bidang legislasi juga dibatasi dan dikontrol.

Prinsip yang terakhir dari hubungan antar lembaga negara adalah pemisahan kekuasaan dan *check and balances*. Menurut Jimly Asshiddiqie, pembatasan kekuasaan tidak hanya dibatasi melalui pembagian fungsi kekuasaan negara. Pembatasan kekuasaan itu juga berkaitan erat dengan sistem pemisahan kekuasaan (*separated of power*) atau pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan kedalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling membagi (*check and balance*). Adapun pembagian kekuasaan bersifat vertikal kebawah kepada lembaga-

<sup>264</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia*

*Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

lembaga tinggi negara dibawah lembaga pemegang kedaulatan rakyat

Kedua teori ini sebenarnya berpijak pada satu konsep yang dikemukakan oleh John Locke dan dikembangkan lebih lanjut oleh Montesquieu. Pandangan Montesquieu inilah yang dijadikan rujukan doktrin *separation of power* di zaman sesudahnya. Menurut Montesquieu, tiga fungsi kekuasaan itu harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan demikian pula kekuasaan yudikatif hanya bisa dilakukan oleh cabang kekuasaan yudisial. Sehingga pada intinya organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya adapat dijalankan oleh satu organ.

Dalam praktik, konsep pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquieu dilaksanakan dengan berbagai modifikasi. Bahkan bisa dikatakan tidak ada satu pun negara yang di dunia yang melaksanakan pemisahan kekuasaan secara murni. Hal inilah yang membuat ide Montesquieu tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Beberapa

sarjana mengkritiknya dengan “*an imperfect understanding of the eighteenth-century English Constitution.*”<sup>265</sup>

Amerika Serikat adalah negara yang sering dijadikan contoh menggunakan konsep pemisahan kekuasaan Montesquieu secara murni. Padahal Amerika Serikat juga menggunakan pemisahan kekuasaan dengan berbagai modifikasi. Hal ini nampak dari konstitusinya yang tidak menyatakan secara tegas frasa “*separation of power*”. Konstitusi Amerika Serikat memang berusaha tidak menerapkan secara kaku konsep *separation of power*, karena ada kebutuhan untuk memodifikasinya. Bentuk modifikasi yang digagas adalah adanya konsep *check and balances*. Sebuah konsep yang digagas oleh James Madison untuk menjaga agar kekuasaan tidak bertindak menjadi tirani karena hubungan antar kekuasaan akan membuat kekuasaan melakukan aktivitas sesuai dengan fungsinya. Melalui hubungan antar kekuasaan tersebut, kekuasaan yang satu akan melakukan kontrol terhadap kekuasaan yang lain.<sup>266</sup>

Dalam konteks Indonesia, hubungan *check and balances* dapat diperhatikan dari kewenangan pembentukan undang-undang.

---

<sup>265</sup> Montesquieu dinilai salah dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikan objek kajiannya karena sistem yang dianut oleh Inggris tidak menggunakan pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan. Lihat O Hood Philips, Paul Jackson and Patricia Leopold,

*Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2001), 12.

<sup>266</sup> Fitra Ansil, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rejawali Pers, 2019), 12.



Awalnya, kewenangan itu dimiliki Presiden dan kini menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1). Maka yang disebut lembaga legislatif utama adalah DPR sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai co-legislator, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara eksekutif yang dilakukan Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif oleh MA dan MK, merupakan perwujudan sistem *check and balances*. Sistem *check and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pemisahan kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan

oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

### 3.2. Kekuasaan Pembentuk UU oleh Presiden dan DPR

Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan ini harus dimaknai bahwa ada cara, mekanisme dan batasan dalam pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dengan bersandarkan hal tersebut, asas kedaulatan rakyat menurut UUD NRI 1945 dilaksanakan dalam dua tahap, yakni tahap pelaksanaan langsung oleh rakyat, dan dilanjut dengan tahap tidak langsung yakni melalui lembaga-lembaga perwakilan.

Tahap secara langsung diakomodir melalui pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini diatur di dalam Pasal 2 ayat (1)<sup>267</sup>, Pasal 6A ayat (1)<sup>268</sup>, Pasal 19 ayat (1)<sup>269</sup>, asal 22C ayat (1)<sup>270</sup> dan Pasal 22E<sup>271</sup>. Pasal-pasal

<sup>267</sup> Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi: Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

<sup>268</sup> Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi : Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

<sup>269</sup> Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi : Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.

<sup>270</sup> Pasal 22C ayat (1) UUD NRI 1945 berbunyi: Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.

<sup>271</sup> Pasal 22E UUD NRI 1945 berbunyi : (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; (5) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perorangan.

tersebut kedudukannya sebagai norma yang fungsinya tidak hanya mengatur tetapi juga memberikan hak konstitusional kepada subyeknya dan sekaligus memberikan pembatasan. Rakyat adalah pemegang kedaulatan tetapi karena UUD NRI 1945 menyatakan bahwa kedaulatan tersebut dilaksanakan berdasarkan UUD maka hal demikian berarti UUD membatasi cara pelaksanaan kedaulatan tersebut.<sup>272</sup>

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pelaksana kedaulatan rakyat secara langsung yang diatur dalam UUD NRI 1945 adalah : (1) dilakukan melalui pemilihan umum lima tahun sekali; (2) Pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden; (3) Peserta pemilihan umum DPR, DPRD adalah partai politik; (4) Peserta pemilihan umum DPD adalah perseorangan; (5) Calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik.

Dari demokrasi langsung yang dilaksanakan dengan pemilihan umum akan menghasilkan : (1) terpilihnya anggota DPR secara definitif; (2) terpilihnya anggota DPD secara definitif; dan (3) terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden secara definitif.

Ketiga lembaga negara di atas karena dipilih melalui pemilihan umum masing-masing mengandung unsur perwakilan. Presiden meskipun tidak disebut sebagai sebuah lembaga perwakilan, akan tetapi pada diri presiden yang terpilih dalam pemilu memiliki unsur wakil karena mendapatkan kepercayaan dari rakyat. Dengan demikian predikat wakil rakyat tidak hanya melekat pada Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah saja, tetapi juga pada Presiden.<sup>273</sup>

Atas amanat dari rakyat inilah, ketiga lembaga negara yakni Presiden, DPR, dan DPD diberi kewenangan untuk membentuk undang-undang. Apalagi Pasal 22A UUD NRI 1945 mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dalam undang-undang. Adapun undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan UU sebagai tindak lanjut dari ketentuan di atas adalah:

- a) UU No 12 Tahun 2011 yang mengalami perubahan kedua dengan UU No 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

<sup>272</sup> Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009), h. 9-10.

<sup>273</sup> *Ibid*, h. 11

- b) UU No 17 Tahun 2014 yang kemudian diganti dengan UU No 3 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c) UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur khusus mengenai pembentukan UU mengenai APBN

Kedudukan Presiden dalam pembentukan undang-undang diatur di Pasal 5 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi: "Presiden berhak mengajukan

RUU kepada DPR". Bunyi pasal ini memang berbeda dengan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen bahwa: "Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR. Dari ketentuan norma Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum amandemen, terlihat jelas kedudukan presiden dalam bidang legislasi sangatlah besar.<sup>274</sup>

Kedudukan presiden yang sangat besar dalam bidang legislasi sebenarnya tidak hanya merujuk pada Pasal 5 ayat (1), tetapi juga tersebar di beberapa pasal lainnya. Hal ini terlihat dari tabel di bawah ini:

#### Fungsi Legislasi Presiden Dalam UUD 1945 Sebelum Amandemen

No	Ketentuan di UUD 1945	Analisis
1.	Pasal 5 ayat (1): Presiden memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR.	<p>➤ Jika dicermati dari ketentuan pasal-pasal tersebut, kuatnya kedudukan presiden dalam pembentukan UU terlihat nyata. Apalagi adanya ketentuan Pasal 21 ayat (2) memberikan ketegasan bagaimana RUU yang sudah disetujui DPR, tetap tidak menjadi UU apabila tidak disahkan oleh Presiden.</p> <p>➤ Dari perspektif DPR, secara kelembagaan mempunyai bargaining dengan adanya frase "menghendaki persetujuan DPR". Artinya RUU tetap tidak bisa diajukan apabila DPR tidak memberikan persetujuan. Tak hanya itu, RUU juga tidak boleh dimajukan lagi persidangan masa itu.</p>
2.	Pasal 20 ayat (1): Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR	
3.	Pasal 20 ayat (2): Jika sesuatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka RUU tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan masa itu	
4.	Pasal 21 ayat (1): Anggota-anggota DPR berhak mengajukan RUU.	

<sup>274</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD*

1945, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Cetakan I, 2004), h. 183.

5.	Pasal 21 ayat (2): Jika rancangan itu, mesti disetujui DPR, tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh lagi dimajukan lagi dalam persidangan masa itu.	
----	---	--

Sumber : Diolah dari berbagai sumber

Dari dua perspektif di atas, ketidakmampuan DPR dalam mengimbangi kedudukan presiden dalam pembentukan UU ternyata disebabkan oleh keberadaan Penjelasan UUD 1945<sup>275</sup>, khususnya di Pasal 19, 20, dan 21. Adapun bunyi dari Pasal 19, 20, dan 21 adalah: “Dewan ini harus memberi persetujuannya kepada tiap-tiap rancangan undang-undang dari pemerintah. Pun Dewan mempunyai hak inisiatif untuk menetapkan undang-undang”. Menurut Pataniari Siahaan, ketentuan ini sebenarnya bersifat ambigu, karena menimbulkan penafsiran yang berbeda. Apabila dari perspektif DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat, tanpa persetujuan DPR maka presiden tidak dapat mengesahkan suatu rancangan undang-undang. Namun, dari sisi Presiden atau

pemerintah diartikan sebagai keharusan bagi DPR untuk menyetujui RUU dari Presiden. Dalam praktik, penafsiran kedua dari sisi Presiden yang lebih banyak digunakan.

Dengan perubahan UUD 1945, dominasi atas kekuasaan presiden dalam pembentukan undang-undang mengalami pergeseran. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa perubahan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 membawa implikasi pada pergeseran kekuasaan substantif dalam kekuasaan legislatif atau kekuasaan pembentukan undang-undang dari tangan Presiden ke tangan DPR.<sup>276</sup> Wicipto Setiadi menegaskan hal yang sama, bahwa presiden bukan lagi pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang. Presiden

<sup>275</sup> Sejak awal, keberadaan Penjelasan UUD 1945 memicu pro dan kontra. Penyebabnya, ketika PPKI menetapkan UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945, Penjelasan tidak lagi menjadi bagian dari UUD 1945. Penjelasan pertama kali ditemukan dalam Berita Republik Indonesia (BRI) Tahun II No. 7 Tanggal 15 Februari 1946. Dalam perkembangannya, Penjelasan punya posisi hukum ketika TAP MPR NO. XX/MPRS/1966

mencantumkan bahwa Penjelasan merupakan bagian dari UUD 1945. Lihat Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemeter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013), h. 161.

<sup>276</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi), h. 42.

hanya berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR.<sup>277</sup> Saldi Isra menambahkan bahwa perubahan Pasal 5 ayat (1) mempengaruhi Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, sehingga dengan perubahan telah menempatkan fungsi legislasi sebagai hak eksklusif lembaga legislatif.

Beberapa tugas dan wewenang Presiden dalam pembentukan UU yang diatur dalam UUD NRI 1945 diantaranya adalah :

- a) Mengajukan RUU kepada DPR;
- b) Membahas setiap RUU bersama DPR guna mendapat persetujuan bersama;
- c) Mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU
- d) Menetapkan Perpu dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa
- e) Mengajukan RUU APBN kepada DPR.

Mengenai kekuasaan DPR dalam pembentukan Undang-Undang secara prinsipil terjadi pada Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1). Perubahan kekuasaan pembentukan UU dari Presiden kepada DPR merupakan bagian dari reformasi kekuasaan lembaga negara, yakni

mendefinisikan ulang/menata ulang hubungan antara lembaga-lembaga negara. Penataan hubungan antara lembaga-lembaga negara tersebut adalah dalam kerangka penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan dalam arti luas. Hal ini juga berjalan linier dengan upaya memperkuat sistem presidensial dimana salah satu cirinya kekuasaan membentuk undang-undang ada di lembaga legislatif atau DPR.

Kekuasaan DPR dalam pembentukan UU berbanding lurus dengan fungsi yang dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur di Pasal 20A UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3). Dimana tiga fungsi DPR itu adalah fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi dilaksanakan dalam kerangka representasi rakyat dan perwujudan DPR sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang.<sup>278</sup>

<sup>277</sup> Wicipto Setiadi, Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang serta Penandatanganan oleh Presiden atas Rancangan Undang-Undang yang telah Mendapat Persetujuan Bersama, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No. 2., September, (Jakarta: Direktorat Jenderal Perundang-undangann Departemen Hukum dan HAM) h. 21

<sup>278</sup> Pasal 69 UU No 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Secara rinci, sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, UUD 1945 menentukan bahwa DPR mempunyai tugas dan wewenang untuk :

- a) Mengajukan usul RUU;<sup>279</sup>
- b) Membahas RUU bersama Presiden untuk mendapat persetujuan bersama<sup>280</sup> dengan mengikutsertakan DPD dalam hal RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.<sup>281</sup>
- c) Memperhatikan pertimbangan dari DPD atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama<sup>282</sup>; dan
- d) Memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap Perpu yang ditetapkan oleh Presiden pada persidangan berikutnya.<sup>283</sup>

<sup>279</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999, Pasal 21.

<sup>280</sup> *Ibid*, Pasal 20 ayat (2)

<sup>281</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.Cit.*, Pasal 22D ayat (2).

<sup>282</sup> *Ibid*, Pasal 22D ayat (2)

<sup>283</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.Cit.*, Pasal 22 ayat (2).

<sup>284</sup> Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, *Op.Cit.*, Pasal 23 ayat (2).

- e) Untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPR mempunyai kewenangan untuk :
  - (1) menerima dan membahas RUU APBN yang diajukan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD<sup>284</sup>; dan (2) menolak atau tidak menyetujui RAPBN yang diusulkan oleh Presiden.<sup>285</sup>

### 3.2. Keterlibatan Fraksi Dalam Pembahasan UU

Dalam pembentukan undang-undang, organ atau lembaga pembentuk undang-undang adalah lembaga yang diberi kewenangan oleh konstitusi. Pada prinsipnya dengan kewenangan tersebut lembaga legislatif mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sesuai dengan keinginannya. Namun demikian, pembentukan undang-undang harus berlandaskan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan, baik asas formal<sup>286</sup> maupun asas material, harus juga

<sup>285</sup> *Ibid*, Pasal 23 ayat (3)

<sup>286</sup> Menurut Van der Vlies, asas-asas formal itu meliputi: (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas organ/lembaga yang tepat; (3) asas perlunya pengaturan; (4) asas dapat dilaksanakan; dan (5) asas konsensus. Sedangkan asas material meliputi: (1) asas tentang terminologi dan sistematika yang benar; (2) asas tentang dapat dikenali; (3) asas perlakuan yang sama dalam hukum; (4) asas kepastian hukum; (5) asas pelaksanaan hukum sesuai keadaan individual. Sementara itu, A. Hamid S. Attamimi menyatakan asas-asas formal dalam pembentukan peraturan perundang-undangan adalah : (1) asas tujuan yang jelas; (2) asas perlunya pengaturan; (3) asas organ/lembaga yang tepat; (4)

dilakukan prosedur yang telah ditetapkan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan lainnya.

Jimly Asshiddiqie membagi 4 (empat) bentuk kegiatan dalam pembuatan undang-undang yakni : (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (2) pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atau pengesahan undang-undang (*law enactment approval*); (4) Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya (*Binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding documents*).

Menurut UU PPP, tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Kelima tahapan ini merupakan langkah-langkah yang pada dasarnya harus ditempuh dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, terutama yang berupa undang-undang. Dari kelima tahapan ini, titik krusial yang sering menjadi bahan

perdebatan adalah pada saat memasuki tahapan pembahasan.

Pembahasan RUU merupakan rangkaian kegiatan lanjutan dan dapat dikategorikan sebagai agenda utama dari proses pembentukan UU. Aspek pembahasan ini merupakan upaya agar setiap RUU baik yang berasal dari DPR, Presiden, ataupun DPD dibahas DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. UUD NRI 1945 secara eksplisit memang tidak menjelaskan mengenai pembahasan rancangan undang-undang, karena norma di Pasal 20 ayat (1) menyatakan: “tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan dewan perwakilan rakyat”.

Meskipun demikian, untuk mencapai “persetujuan” tersebut, pembahasan RUU tidak dilakukan sendiri oleh DPR. Pembahasan RUU itu selalu dilakukan bersama-sama oleh DPR dan pemerintah. Menurut Pasal 49 UU PPP, terhadap RUU yang diajukan oleh DPR disampaikan dengan surat pimpinan DPR ke Presiden. Presiden lalu menindaklanjuti dengan menugasi menteri yang mewakili untuk membahas RUU dalam jangka waktu paling

---

dasar materi muatan yang tepat; (5) asas dapatnya dilaksanakan; (6) asas dapatnya dikenali. Sedangkan untuk asas material meliputi : (1) asas sesuai dengan cita hukum Indonesia dan Norma Hukum Fundamental Negara.; (2) asas sesuai dengan hukum dasar negara; (3) asas sesuai dengan prinsip-prinsip negara berdasarkan Atas Hukum; dan (4) asas sesuai

dengan prinsip-prinsip pemerintahan Berdasar sistem konstitusi. Lihat A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), h. 345-346.

lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak surat pimpinan DPR diterima. Sedangkan bila RUU itu dari Presiden, maka Presiden yang mengirimkan surat kepada pimpinan DPR. Waktu yang dibutuhkan oleh DPR untuk membahas RUU dari Presiden paling lama 60 (enam puluh) terhitung sejak surat Presiden diterima.

Di tingkat DPR, menurut Pasal 143 Peraturan DPR No 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, memberikan kewenangan kepada Badan Musyawarah untuk menentukan alat kelengkapan yang akan melakukan pembahasan RUU kepada komisi, gabungan komisi, Badan Legislasi, panitia khusus bersama dengan Presiden yang diwakili oleh menteri. Penugasan dari Badan Musyawarah diputuskan setelah mempertimbangkan: (a) pengusul rancangan undang-undang; (b) penugasan penyempurnaan RUU; (c) keterkaitan materi muatan RUU dengan ruang lingkup tugas komisi; dan (d) jumlah RUU yang ditangani oleh komisi atau Badan Legislasi.<sup>287</sup>

Pembahasan bersama antara DPR dan Presiden dalam kaitan ini diwakili oleh Menteri dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan yaitu: Pembicaraan Tingkat I

dilakukan dalam Rapat Komisi, Rapat Badan Legislasi, Rapat Panitia Anggaran, atau Rapat Panitia Khusus. Pembicaraan tingkat II dalam Rapat Paripurna. Sebelum pembicaraan Tingkat I dan II, diadakan Rapat Fraksi.

Dalam pembicaraan tingkat I, tahapan yang harus dilakukan adalah adanya kegiatan berupa pengantar musyawarah, pembahasan daftar inventarisasi masalah, dan penyampaian pendapat mini.<sup>288</sup> Dalam pengantar musyawarah ada penjelasan yang harus dilakukan oleh DPR, Presiden dan DPD. *Pertama*, Apabila RUU itu berasal dari DPR maka DPR memberikan penjelasan dan Presiden menyampaikan pandangannya. *Kedua*, Jika RUU itu berkaitan dengan kewenangan DPD maka DPR memberikan penjelasan serta Presiden dan DPD memberikan pandangannya. *Ketiga*, bila RUU itu berkaitan dengan kewenangan DPD dan berasal dari DPD maka DPD yang memberikan penjelasan serta DPR dan Presiden menyampaikan pandangannya. *Keempat*, Presiden memberikan penjelasan dan fraksi memberikan pandangan jika RUU berasal dari Presiden. *Kelima*, Presiden memberikan penjelasan serta fraksi dan

<sup>287</sup> Pasal 143 ayat (2) Peraturan DPR No 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib jo Pasal 88 Peraturan DPR No 2 Tahun 2020 tentang Pembentukan Undang-Undang.

<sup>288</sup> Pasal 68 UU No 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 13 Tahun 2022

tentang Perubahan Kedua Atas UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan jo Pasal 170 UU No 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas UU MD3.



DPD menyampaikan pandangan jika RUU yang berkaitan dengan kewenangan DPD berasal dari Presiden.<sup>289</sup>

Pada tahapan Daftar Inventarisasi Masalah diajukan oleh : (a) Presiden jika RUU berasal dari DPR; (b) DPR jika RUU berasal dari Presiden; (c ) DPR dan DPD jika RUU berasal dari Presiden sepanjang berkaitan dengan kewenangan DPD; (d) DPR dan Presiden jika RUU berasal dari DPD sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c; (e ) DPD dan Presiden jika RUU berasal dari DPR sepanjang terkait dengan kewenangan DPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 huruf c.

Berkaitan dengan pembahasan Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), Pataniari Siahaan menggambarkan mengenai proses dalam DIM tersebut:

“DIM dibuat oleh fraksi. Jika RUU berasal dari DPR, DIM dibuat oleh Pemerintah. Setiap fraksi membuat DIM berdasarkan materi yang dirumuskan dalam pasal atau ayat RUU atau mulai dari judul sampai dengan penjelasan RUU, bahkan fraksi juga membuat DIM yang berkaitan dengan dengan sistematika RUU DPR. Jadi DIM sesuai dengan jumlah fraksi

dan jumlah pasal atau ayat dalam RUU, jika bab dan pasal atau ayat RUU banyak dan kemungkinan masalah yang diajukan oleh fraksi akan berbeda. Bentuk DIM yang ada selama ini meskipun tidak menimbulkan masalah, akan tetap pembahasan membutuhkan waktu banyak. Apabila setiap fraksi diberikan kesempatan untuk menyampaikan masalah dalam DIM, 10 fraksi berarti paling sedikit 10 pembicara, itu baru penyampaian DIM. Kalau pembicara masing-masing menggunakan waktu 3-5 menit berarti satu putaran saja antara 30-50 menit ditambah pimpinan dan pemerintah masing-masing 5 menit berarti tambah 10 menit. Maka pembahasan satu masalah dalam satu putaran pembicaraan RUU akan memakan waktu 40-60 menit. Setiap pembahasan jika dilakukan dalam 2-3 putaran berarti antara 2-3 jam. Ini kondisi yang terjadi dalam proses pembahasan RUU pada Pembicaraan Tingkat I.<sup>290</sup>

Sedangkan bila RUU itu berasal dari DPR, maka DIM-nya dibuat oleh pemerintah. DPR sebagai pengusul RUU terutama fraksi-fraksi seharusnya tidak lagi

<sup>289</sup> *Ibid*

<sup>290</sup> Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 414.

menunjukkan perbedaan, karena pada saat proses penyusunan dan pengharmonisasian perbedaan antar fraksi sudah selesai. Namun, dalam praktik ketatanegaraan, perbedaan antar fraksi muncul atau terjadi, fraksi mendebat RUU yang dibuat atau disepakatinya sendiri. Hal ini tentu saja mengganggu proses pembahasan RUU, sehingga akan memakan waktu yang lama.

DPR sebagai pengusul RUU terutama fraksi-fraksi seharusnya dalam pembahasan tidak lagi menunjukkan perbedaan, karena pada saat proses penyusunan dan pengharmonisasian perbedaan antar fraksi sudah selesai. Ketika berhadapan dengan Pemerintah, DPR seharusnya satu pandangan.

Secara politik, keterlibatan fraksi dalam penyusunan RUU di DPR dapat mereduksi prinsip-prinsip kedaulatan rakyat. Apalagi jika perbedaan dan perdebatan tersebut diwarnai pertarungan politik antar fraksi, akan semakin

menjauhkan diri dari kepentingan rakyat. Sehingga perdebatan politik di parlemen dalam penyusunan RUU lebih warnai pertarungan kepentingan politik antar fraksi daripada kepentingan rakyat itu sendiri. Bahkan kepentingan rakyat dikalahkan oleh kepentingan politik fraksi. Sehingga pembentukan UU tidak lagi mencerminkan kedaulatan rakyat, tetapi kedaulatan fraksi atau parpol.

Fraksi bukanlah alat kelengkapan DPR.<sup>291</sup> Secara yuridis, fraksi memperoleh legalitas dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 yang telah mengalami perubahan terakhir dengan UU No 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Atas UU No 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Selanjutnya, pengaturan fraksi diatur dalam Peraturan DPR No 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat dan Peraturan DPR No 2 Tahun 2022 tentang Pembentukan Undang-Undang.<sup>292</sup> Berdasarkan

---

<sup>291</sup> Pasal 83 UU No 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah terakhir dengan UU No 13 Tahun 2019 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD menjelaskan alat kelengkapan DPR terdiri atas : (a) pimpinan; (b) Badan Musyawarah; (c) komisi; (d) Badan Legislasi; (e) Badan Anggaran; (f) Badan kerja Sama Antar-Parlemen; (g) Mahkamah Kehormatan Dewan; (h) Badan Urusan Rumah Tangga; (i) panitia khusus; (j) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Sementara dalam Pasal 23 Peraturan Tata Tertib No 1 Tahun 2020 tentang Tata Tertib, alat kelengkapan DPR terdiri atas : (a) Pimpinan DPR; (b) Badan Musyawarah; (c) komisi; (d) Badan Legislasi; (e) Badan Anggaran; (f) Badan Akuntabilitas Keuangan Negara; (g) Badan Kerja Sama Antar-Parlemen; (h)

Mahkamah Kehormatan Dewan; (i) Badan Urusan Rumah Tangga; (j) Panitia Khusus; dan (k) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPR.

<sup>292</sup> Eksistensi fraksi sebenarnya telah dikondisikan di era pemerintahan Orde Baru. Pada saat itu tujuannya agar pemerintah dapat mengintervensi DPR melalui partai politik, sehingga DPR hanya menjadi "stempel" bagi pemerintah. Fraksi yang ada saat itu adalah Fraksi Karya Pembangunan (FKP) sebagai fraksi mayoritas tunggal dimana induk organisasi FKP adalah Golongan Karya. Kedudukan Presiden yakni Soeharto adalah Ketua Dewan Pembina yang memiliki kekuasaan besar yakni mempunyai kekuasaan memveto keputusan Dewan Pimpinan

DPR, pembentukan fraksi bertujuan mengoptimalkan dan membuat efektif pelaksanaan tugas, wewenang dan hak DPR. Namun kenyataannya fraksi yang begitu banyak membuat keputusan menjadi lambat.

Hakikat keberadaan fraksi memang tidak bisa dilepaskan dari partai politik. Fraksi dinilai sebagai kepanjangan partai politik mengingat mekanisme pemilihan anggota DPR saat ini hanya dapat dipilih melalui partai politik. Keanggotaan DPR yang dipilih melalui partai otomatis membuat anggota dewan terpilih tunduk pada partai. Hal ini berpengaruh terhadap kemandirian anggota DPR dalam memberikan pendapat dan sikapnya. Tak jarang, keputusan fraksi akhirnya membelenggu hak anggotanya untuk menentukan sikap. Sebab, pendapat ataupun pandangan fraksi seringkali mengalahkan pendirian dan pendapat pribadi anggota DPR.

Pada pelaksanaan fungsi legislasi, fraksi tidak hanya berperan pada saat pembahasan. Fraksi ikut berperan dari awal

tahapan pembentukan undang-undang. Apalagi keberadaan fraksi ini dibuat baku, dengan dukungan kewenangan dan infrastruktur. Pataniari Siahaan menyebutnya sebagai ‘badan siluman’ dalam tubuh DPR yang punya wewenang kuat, namun keberadaan dan fungsinya tidak jelas<sup>293</sup> Implikasinya terjadi proses peminggiran demokrasi dan pergeseran kedaulatan rakyat.

Menurut Mahfud MD, undang-undang adalah produk politik.<sup>294</sup> Secara politik, proses penyusunan undang-undang tidak selalu dikatakan berdiri di atas kepentingan. Sedikit banyak ada kepentingan politik tertentu yang menyertainya. Karena itu, produk hukum yang dihasilkan, termasuk undang-undang tak lepas dari kepentingan politik dominan.<sup>295</sup> Dengan kata lain, undang-undang yang dihasilkan DPR adalah produk dari pertarungan kepentingan politik. Dan pertarungan kepentingan politik akan sangat bergantung pada formasi politik parpol di parlemen. Seperti saat ini, formasi politik parpol di DPR produk Pemilu 2019, dikuasai partai politik koalisi pemerintah (PDI-P, Golkar,

---

Pusat Golongan Karya. Kontrol melalui fraksi bisa dikendalikan, selanjutnya pemerintah mengukuhkan mekanisme *recall* atau secara resmi disebut pergantian antar waktu. Dimana dengan mekanisme ini, anggota masing-masing fraksi yang tidak sejalan dengan kebijakan organisasi dan partai politiknya bisa diberhentikan dan diganti dengan anggota lain yang lebih loyal. Memasuki orde reformasi, kewenangan fraksi semakin kuat. Secara normatif, kedudukan fraksi selain diatur di dalam Peraturan

Tata Tertib juga dinormakan di dalam UU yang mengatur susunan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

<sup>293</sup> *Ibid*, h. 455

<sup>294</sup> Mahfud MD., *Politik Hukum Indonesia*, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2018).

<sup>295</sup> Maria S.W.Spemardjono, *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2013), h. 3-4

PKB, PPP, Nasdem, PAN) dengan 575 kursi atau 81,91% suara di DPR. Sisanya Demokrat dan PKS yang menjadi partai non koalisi dengan kekuatan politik sebesar 18,09%.

Produk-produk politik DPR, khususnya undang-undang, lebih mencerminkan kepentingan politik fraksi/partai koalisi di DPR daripada kepentingan politik rakyat. Kepentingan politik fraksi/parpol lebih dominan dibanding kepentingan politik rakyat. Dengan praktek politik seperti ini, prinsip kedaulatan rakyat yang seharusnya tercermin dalam proses pembentukan undang-undang, akan tetapi telah direduksi oleh praktek politik kepentingan fraksi/parpol yang semakin jauh dari kepentingan rakyat. Dengan demikian, prinsip kedaulatan rakyat masih belum tercermin dalam proses pembentukan undang-undang.

## IV. KESIMPULAN DAN SARAN

### 4.1. Kesimpulan

1. Pola hubungan kelembagaan negara berdasarkan UUD NRI 1945 mengacu pada tiga prinsip utama yakni supremasi konstitusi, sistem presidensiil dan pemisahan kekuasaan untuk menegakan prinsip *check and balances*.
2. Secara politik, proses dan produk pembentukan undang-undang akan sangat bergantung pada komposisi dan formasi politik parpol di DPR. Semakin dominan partai-partai koalisi

menguasai kursi di parlemen, maka akan semakin dominan kepentingan politik yang terakomodir dalam proses pembentukan undang-undang. .

3. Secara faktual politik, proses pembentukan undang-undang di DPR saat ini lebih mencerminkan kepentingan politik fraksi atau parpol daripada kepentingan rakyat. Dengan demikian, prinsip kedaulatan rakyat masih belum tercermin dalam proses pembentukan undang-undang.

### 4.2. Saran

1. Untuk menjaga prinsip kedaulatan rakyat dalam pembentukan undang-undang, maka apabila ada pembahasan undang-undang yang berasal dari usul presiden, maka pola pembahasannya menggunakan pola bipartit. Yakni hanya ada dua pihak, di satu pihak eksekutif dan di pihak lain adalah DPR. Mengenai Daftar Inventarisasi Masalah seharusnya yang dibawa adalah DIM dari DPR, bukan DIM dari fraksi. Dengan begitu, pembentukan undang-undang benar-benar diwakili oleh lembaga pembentuk undang-undang yang diberi kewenangan oleh UUD NRI 1945, yakni DPR dan Presiden.

## DAFTAR BACAAN

- Asshiddiqie, Jimly, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015).
- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Cetakan I, 2004).
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi).
- Arsil. Fitra, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2019).
- Attamimi, A. Hamid S, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Disertasi (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990).
- Aulia Rahman, A, *Sistem Pemerintahan Presidensiil Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Sistem Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*, Disertasi, (Jakarta: Program Doktor Pascasarjana FH Universitas Indonesia, 2007).
- Gaffar, Janedjri M, *Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah Diklat Kepimpinan Tk. II Angkatan XXII, Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI, Jakarta, 12 April 2008
- Hadjon, Philipus M. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009).
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2013).
- Isra, Saldi, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Depok: Rajawali Pers, 2019).
- Mahfud MD., *Politik Hukum Indonesia*, (Depok : Raja Grafindo Persada, 2018).
- Philips, O Hood , Paul Jackson and Patricia Leopold, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Sweet & Maxwell, 2001).
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, Cetakkan keenam, 2006.
- Sumardjono, Maria S.W, *Pluralisme Hukum Sumber Daya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat*, (Yogyakarta : Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 2013).
- Setiadi, Wicipto , *Makna Persetujuan Bersama Dalam Pembentukan Undang-Undang serta Penandatanganan oleh Presiden atas Rancangan Undang-Undang yang telah Mendapat Persetujuan Bersama*, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 1 No. 2., September , (Jakarta: Direktorat Jenderal Perundang-undangann Departemen Hukum dan HAM).
- Siahaan, Pataniari , *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).
- Republik Indonesia, *Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Republik Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Republik Indonesia, *Perubahan Ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.
- Republik Indonesia, *Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta; Sekretariat Jenderal MPR RI, 1999.

**Urgensi Penguatan Etika Kehidupan Berbangsa Dan Bernegara  
Dalam Pengisian Jabatan Negara Oleh DPR  
Pada Hampir Seluruh Jabatan Publik**

Disusun Oleh:

Mei Susanto dan Otto Trengginas Setiawan

(*Fellow Researcher* Pusat Studi Konstitusi Dan Ketatapemerintahan FH Universitas Airlangga)

***Abstract***

*Following the UUD NRI Amendments to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the House of Representatives (DPR) has become more and more involved in replacing state officials. Previous studies have demonstrated that the DPR's engagement can take the forms of proposing, selecting, approving, considering, and serving as a venue for consultation. The Republic of Indonesia's 1945 Constitution, laws, executive orders, and other legal documents serve as its foundation. The President's views as well as those of the DPR as lawmakers demonstrate the DPR's goal and desire to participate in the replacement of state officials. Furthermore, until 2017, at least 27 (twenty-seven) governmental entities required the DPR to be involved in the appointment of state officials.*

*This requirement is controversial because public office for various state entities has an independent character, independent of political considerations. The character of the President and his aides (for example, ministers) and the representative body (DPR) is derived from politicians because they are referred to as political institutions. Meanwhile, many state institutions are not political entities, thus the politicization of filling in the leadership of these state organizations will lead to mistrust that the heads of state institutions will not carry out their tasks properly. In truth, these non-political institutions should ideally have independence or, at the very least, a non-partisan mindset when providing public services.*

*The DPR's involvement in replacing state officials is a matter of debate. Does the DPR's inherent nature as a political institution permit the appointment of state officials only on the basis of political preference, rather than the qualifications, competence, and professionalism of candidates? The authors make the assumption that the DPR's role in filling in state officials will almost probably include political processes given its status as a political entity. This article suggests the significance of developing the ethics of national and state life in the DPR's involvement process in addition to a transparent methodology and the involvement of specialists to assure the quality of the DPR's involvement process.*

*Keywords: State Officials, Politicization, Strengthening Ethics,*

### Abstrak

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pengisian pejabat negara (*public official*) pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 semakin luas dan semakin banyak. Penelitian terdahulu menunjukkan, keterlibatan DPR tersebut dapat dalam bentuk mengajukan, memilih, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan dan menjadi tempat konsultasi. Dasar hukum-nya tersebar mulai dari UUD NRI Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, sampai dengan peraturan presiden. Hal yang menunjukkan intensi dan niat untuk melibatkan DPR dalam pengisian pejabat negara, tidak hanya keinginan DPR sebagai pembentuk undang-undang, melainkan juga oleh Presiden sendiri. Selain itu, sampai dengan tahun 2017, setidaknya terdapat 27 (dua puluh tujuh) lembaga negara yang pengisian pejabatnya harus melibatkan DPR.

Kondisi ini menimbulkan kritik, karena jabatan publik untuk beberapa lembaga negara memiliki karakter independen, merdeka dan bebas dari kepentingan politik. Hal yang membedakan dengan karakter Presiden dan pembantu-pembantunya (misalnya menteri) maupun badan perwakilan (DPR) berasal dari politisi karena disebut lembaga politik. Sementara itu, ada banyak lembaga-lembaga negara yang bukanlah lembaga politik, sehingga politisasi pengisian pimpinan lembaga negara tersebut akan menimbulkan sikap skeptis bahwa pimpinan lembaga negara tidak akan menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Padahal, lembaga-lembaga non-politik tersebut secara ideal selain harus memiliki independensi atau setidaknya sikap non-partisan dalam memberikan pelayanan publik.

Pertanyaannya, sampai sejauh apa keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara? Apakah kondisi alamiah DPR sebagai lembaga politik membolehkan bentuk keterlibatan pengisian pejabat negara di dasarkan pada preferensi politik saja bukan kualitas, profesionalitas dan kapasitas calon pejabat publik? Dalam konteks ini, penulis beranggapan bahwa *nature* DPR sebagai lembaga politik hampir pasti menjadikan proses keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara akan dipenuhi proses politik. Untuk itulah, selain mekanisme yang transparan dan pelibatan pakar untuk memastikan proses keterlibatan DPR tersebut berkualitas, artikel ini mengajukan pentingnya penguatan etika kehidupan berbangsa dan bernegara dalam proses keterlibatan DPR tersebut.

Kata Kunci: Pengisian Pejabat Negara, Politisasi, Penguatan Etika,

## 1. Pendahuluan

Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pengisian pejabat negara (*public official*) pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 semakin luas dan semakin banyak. Penelitian terdahulu menunjukkan, keterlibatan DPR tersebut dapat dalam bentuk mengajukan, memilih, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan dan menjadi tempat konsultasi.<sup>296</sup> Dasar hukum-nya tersebar mulai dari UUD NRI Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, sampai dengan peraturan presiden. Hal yang menunjukkan intensi dan niat untuk melibatkan DPR dalam pengisian pejabat negara, tidak hanya keinginan DPR sebagai pembentuk undang-undang, melainkan juga oleh Presiden sendiri. Selain itu, sampai dengan tahun 2017, setidaknya terdapat 27 (dua puluh tujuh) lembaga negara yang pengisian pejabatnya harus melibatkan DPR.

Tentu menjadi pertanyaan, apakah keterlibatan DPR dalam pengisian yang cukup banyak dan luas tersebut sesuai dengan maksud dari proses reformasi konstitusi dalam Perubahan UUD NRI

Tahun 1945? Pertanyaan tersebut penting karena di satu sisi sebagai upaya memperkuat kedaulatan rakyat dan *checks and balances*, namun di sisi lain memunculkan proses pengisian pejabat negara yang kurang transparan, partisipatif, termasuk eksekusi lain berupa tindak pidana penyuaipan. Hal yang mendorong banyak pihak menginginkan adanya evaluasi dan desain ulang keterlibatan DPR ini dalam pengisian pejabat negara.

Upaya melakukan evaluasi tersebut setidaknya dengan upaya pengajuan *judicial review* atau pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mempertanyakan konstitusionalitas keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara. Paling tidak ada 3 (tiga) pengajuan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, yakni: (i) terhadap model keterlibatan DPR dalam pengisian Calon Hakim Agung; (ii) terhadap keterlibatan DPR dalam memilih Calon Anggota Komisi Yudisial (KY) dan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK); dan (iii) terhadap keterlibatan DPR dalam pemberian persetujuan calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) dan Panglima Tentara Nasional Indonesia

<sup>296</sup> Mei Susanto, Rahayu Prasetyaningih, and Lailani Sungkar, "Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Penelitian*

*Hukum De Jure* 18, no. 1 (March 28, 2018): 23–41, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.23-41>.



(TNI). Hasilnya, dalam Putusan MK No. 27/PUU-XI/2013, MK meluruskan model keterlibatan DPR dalam pengisian Calon Hakim Agung dari yang awalnya memilih menjadi memberikan persetujuan saja. Hal ini sesuai dengan bunyi teks UUD NRI Tahun 1945. Sementara itu dalam Putusan MK No. 16/PUU-XII/2014, MK hanya meluruskan model keterlibatan DPR dalam pengisian Calon Anggota KY dari awalnya memilih menjadi persetujuan saja, sementara terhadap pengisian Pimpinan KPK, MK memutuskan bahwa model keterlibatan DPR adalah *open legal policy* karena tidak adanya pengaturan yang tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal yang kurang lebih sama dalam Putusan MK No. 22/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa keterlibatan DPR dalam persetujuan calon Kapolri dan Panglima TNI sebagai sesuatu konstitusional, tidak melanggar hak prerogatif Presiden serta merupakan bentuk *checks and balances*.

Sampai dengan disini, keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara memperoleh justifikasinya. Namun sekali lagi, hal yang menimbulkan pertanyaan adalah apakah ini yang dikehendaki dalam Perubahan UUD NRI Tahun 1945? Mengapa pertanyaan ini muncul, karena dalam realitas, pengisian pejabat negara yang melibatkan DPR kerap ada praktik *politicking* di mana calon-calon pejabat negara harus melakukan berbagai upaya,

mulai dari memperkenalkan diri, *lobby-lobby*, sampai dengan melakukan gratifikasi. Untuk yang terakhir, ada beberapa kasus yang pada awal-awal *euforia* keterlibatan DPR mengakibatkan beberapa anggota dewan maupun pejabat yang terpilih harus digelandang ke balik jeruji karena adanya gratifikasi dalam proses pengisian pejabat negara tersebut. Dalam konteks yang baru, nampaknya jarang ada gratifikasi. Yang ada adalah lobby-lobby tertentu. Disinilah timbul pertanyaan, sejauh apa lobby-lobby tersebut dapat dibenarkan? Misalnya saja, apakah Hakim Konstitusi karena ingin diperpanjang masa jabatannya, ia harus bertemu secara khusus dan sembunyi-sembunyi dengan Anggota DPR. Apakah perilaku ini dibenarkan, baik bagi Hakim maupun Anggota DPR itu sendiri?

Demikian juga dalam praktik, kerap kali kandidat pejabat negara selalu dilihat latar belakang politik ataupun rekam jejak yang dekat dengan kelompok tertentu. Karena itu, latar belakang politik calon pejabat negara akan sangat menentukan tingkat keterpilihan atau persetujuan DPR. Di Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), cukup banyak kandidatnya berasal dari politisi yang bahkan pernah menjadi anggota DPR. Di Komisi Pemilihan Umum, cukup banyak kandidatnya yang dilihat latar belakang sebagai aktivis mahasiswa tertentu. Dan telah menjadi

pengetahuan publik bahwa organisasi-organisasi mahasiswa memiliki kedekatan dengan politisi atau bahkan partai politik tertentu. Selain itu, latar belakang organisasi masyarakat, baik agama, budaya, sipil dan hak asasi manusia, dan lain-lain cukup menjadi alasan keterpilihan dan datangnya restu DPR bagi calon pejabat tersebut. Kerap muncul istilah "*ini orang kita, yang itu bukan orang kita*".

Kondisi ini menimbulkan kritik, karena jabatan publik untuk beberapa lembaga negara memiliki karakter independen, merdeka dan bebas dari kepentingan politik. Hal yang membedakan dengan karakter Presiden dan pembantu-pembantunya (misalnya menteri) maupun badan perwakilan (DPR) berasal dari politisi karena disebut lembaga politik. Sementara itu, ada banyak lembaga-lembaga negara yang bukanlah lembaga politik, sehingga politisasi pengisian pimpinan lembaga negara tersebut akan menimbulkan sikap skeptis bahwa pimpinan lembaga negara tidak akan menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Padahal, lembaga-lembaga non-politik tersebut secara ideal selain harus memiliki independensi atau setidaknya sikap non-partisan dalam memberikan pelayanan publik.

Dalam praktik di Amerika Serikat, misalnya, hal itu dikaitkan dengan hak untuk memberikan konfirmasi atas

pengangkatan pejabat publik tertentu oleh Presiden (*right to confirm*) sebagai bagian dari fungsi pengawasan politik terhadap berjalannya proses pemerintahan. Namun, dalam praktik di Indonesia pengertian "*right to confirm*" itu cenderung menyimpang fungsinya yang bersifat politik menjadi sangat teknis. Dalam praktik, "*the right to confirm*" itu berkembang menjadi "*the right to elect*", dan lebih teknis lagi menjadi "*right to select*" dan bahkan "*right to test*". Dampak negatifnya tentu semakin banyak dan luas. Produktifitas program legislasi terus menurun, baik kuantitas maupun kualitasnya, nuansa politis dalam proses rekrutmen pejabat-pejabat teknis juga menjadi semakin tidak terhindarkan mempengaruhi kinerja lembaga-lembaga negara, seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Komisi Yudisial, Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, dan komisi-komisi negara lainnya.

Pertanyaannya, sampai sejauh apa keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara? Apakah kondisi alamiah DPR sebagai lembaga politik membolehkan bentuk keterlibatan pengisian pejabat negara di dasarkan pada preferensi politik saja bukan kualitas, profesionalitas dan kapasitas calon pejabat publik? Dalam konteks ini, penulis beranggapan bahwa

*nature* DPR sebagai lembaga politik hampir pasti menjadikan proses keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara akan dipenuhi proses politik. Untuk itulah, selain mekanisme yang transparan dan pelibatan pakar untuk memastikan proses keterlibatan DPR tersebut berkualitas, artikel ini mengajukan pentingnya penguatan etika kehidupan berbangsa dan bernegara dalam proses keterlibatan DPR tersebut.

## 2. Metode

Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis sosiologis dengan melihat persoalan hukum dalam praktik masyarakat. Keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara dianalisis dari sisi pengaturan dan doktrin yang relevan untuk kemudian dikontekstualisasikan dalam ruang sosial dalam bentuk praktik yang ada. Data dikumpulkan berdasarkan bahan kepustakaan dan pemberitaan media yang relevan untuk dianalisis menggunakan metode yang telah disebutkan. Artikel ini bersifat deskriptif analitis-preskriptif, melalui upaya penggambaran dan analisis keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara, serta upaya-upaya perbaikan khususnya menggunakan *tools* etika kehidupan berbangsa dan bernegara.

<sup>297</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008), hlm. 163.

## 3. Pembahasan

### Mengapa Perlu Keterlibatan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara?

Dalam ketatanegaraan modern, fungsi badan perwakilan harusnya optimal. Tidak hanya dalam rangka fungsi legislasi membentuk undang-undang, melainkan juga dalam fungsi anggaran dan pengawasan. Optimalnya fungsi badan perwakilan tersebut menunjukkan kerja kedaulatan rakyat dalam rangka mengatur kehidupan publik, menjamin anggaran untuk kesejahteraan publik, dan menjamin eksekutif dapat merealisasikan cita-cita dan tujuan negara. Salah satu fungsi pengawasan yang harus optimal adalah dalam pengawasan pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public official*).<sup>297</sup>

Fungsi pengawasan pengangkatan pejabat publik yang dimiliki DPR secara ideal menempatkan kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilannya bahwa setiap orang yang menduduki jabatan tertentu harus memperoleh dukungan publik bukan dukungan kekuasaan semata.<sup>298</sup> Kekuasaan yang dimaksud disini adalah eksekutif. Dengan demikian, eksekutif yang telah memperoleh kekuasaan melalui pemilihan umum

<sup>298</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan* (Yogyakarta: FH UII Press, 2006), hlm 67.

tidaklah memiliki kekuasaan tidak terbatas. Hanya karena yang menduduki jabatan eksekutif memenangkan pemilihan umum seolah ia memperoleh mandat bebas dari rakyat sehingga ia bebas pula membuat kebijakan termasuk menentukan pejabat-pejabat negara tertentu. Kekuasaan eksekutif harus juga memahami pembatasan dan pembagian prinsip kedaulatan rakyat tidak hanya sebatas

pemilihan umum semata, melainkan juga pada seluruh rangkaian jalannya pemerintahan, termasuk dalam mengisi pejabat-pejabat publik. Dikonteks inilah, pengisian pejabat negara bukanlah hak istimewa atau kerap dikenal hak prerogatif Presiden (eksekutif), karena ada batasan dan ada pengawasan yang dilakukan oleh DPR.<sup>299</sup>

**Tabel I**  
**Jenis Mekanisme Pengangkatan Pejabat Publik Oleh DPR Dalam Peraturan Masingmasing Lembaga**

No	Lembaga Negara	Jenis Pengangkatan	Dasar Hukum	Lembaga Pengusul
1	Hakim Konstitusi	Pemilihan	Pasal 71 huruf q UU 27/2009; Pasal 18 (1) jo. Pasal 20 (1) dan (2) UU 24/2003	3 dipilih DPR, 3 dipilih pemerintah dan 3 dipilih MA
2.	Hakim Agung	Pemilihan Persetujuan	Pasal 24A (3) UUD; Pasal 71 huruf p UU 27/2009; Pasal 8 (2) UU 3/2009	KY sebagai pengusul
3.	Anggota BPK	Pemilihan	Pasal 14 (1) UU 15/2006; Pasal 71 huruf m UU 27/2009	DPD sebagai pengusul
4.	Anggota KY	pemilihan & persetujuan	Pasal 24B (3) UUD; Pasal 71 huruf o UU 27/2009;	Timsel dibentuk Presiden

<sup>299</sup> Mei Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden," *Jurnal Yudisial* 9, no. 3

No	Lembaga Negara	Jenis Pengangkatan	Dasar Hukum	Lembaga Pengusul
			Pasal 28 (6) UU 18/2011	
5.	Panglima TNI	Persetujuan	Pasal 13 (2) UU 34/2004	Diajukan langsung oleh Presiden ke DPR
6.	Kapolri	Persetujuan	Pasal 11 (1) UU 2/2002	Diajukan langsung oleh Presiden ke DPR
7.	Anggota KPK	Pemilihan	Pasal 30 (10) UU 30/2002	Timsel dibentuk Presiden
8.	Anggota KPU	Pemilihan	Pasal 15 UU 15/2011	Timsel dibentuk Presiden
9.	Anggota Komnas HAM	Pemilihan	Pasal 83 (1) UU 39/1999	Timsel dibentuk oleh Komnas HAM
10.	Anggota Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)	Pemilihan	Pasal 10 (3) UU 32/2002	Timsel dibentuk oleh KPI
11.	Anggota KPPU	Persetujuan	Pasal 31 (20) UU 5/1999	Timsel dibentuk oleh Presiden
12.	Anggota Komisi Informasi	Pemilihan	Pasal 31 (2) UU 14/2008	Timsel dibentuk Presiden
13.	Anggota Komisi Perlindungan Anak (KPA)	Pertimbangan	Pasal 75 (3) UU 23/2002	Timsel dibentuk oleh KPA
14.	Anggota LPSK	pemilihan & persetujuan	Pasal 20 (3) UU No. 13/2006	Timsel dibentuk oleh Presiden
15.	Anggota Bawaslu	Pemilihan	Pasal 89 (2) UU 15/2011	Timsel dibentuk KPU
16.	Anggota OJK	Pemilihan	Pasal 11 (1) UU 21/2001	Timsel dibentuk Presiden, 2 dari 9 orang anggota OJK masing2 diusulkan oleh BI dan menteri keuangan dan ditetapkan oleh Presiden

No	Lembaga Negara	Jenis Pengangkatan	Dasar Hukum	Lembaga Pengusul
17.	Duta Besar	Pertimbangan	Pasal 71 huruf l UU 27/2009	Diajukan langsung oleh Presiden ke DPR
18.	Dewan Gubernur BI	Persetujuan	Pasal 41 Ayat (1) UU 3/2004	Diajukan langsung oleh Presiden ke DPR

Sumber: (Saputra, 2015)

Konsepsi yang sama juga berlaku bagi DPR sebagai pemegang kekuasaan pengawasan tersebut. Sebagai perwujudan kedaulatan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum, bukan berarti DPR bebas menggunakan kekuasaannya. Dalam demokrasi yang ideal, kehadiran wakil rakyat tidak menghilangkan peran masyarakat dalam penentuan keputusan yang berpengaruh bagi rakyat dan publik. Disinilah peran dan partisipasi masyarakat menjadi sangat penting, karena yang ingin diciptakan bukan sekedar pemerintahan yang demokratis (*democratic government*), melainkan juga masyarakat demokratis (*democratic societies*).<sup>300</sup> Untuk itulah DPR sejatinya tidak dapat bebas sekehendaknya dalam menggunakan fungsi pengawasan dalam pengangkatan pejabat publik. DPR harus memperhatikan betul bagaimana catatan, masukan bahkan kritik dalam pengangkatan pejabat publik, baik proses dan mekanismenya termasuk kepada kandidat yang hendak diangkat.

Konteks *democratic government* dan *democratic societies* tersebut juga diharapkan mendorong pejabat-pejabat publik yang diangkat, dipilih atau disetujui DPR, juga berorientasi kepada publik, bukan hanya berorientasi pada kekuasaan (eksekutif) semata termasuk orientasi kepentingan politik di DPR yang merestuinnya.

Konsep-konsep ideal tersebut yang setidaknya menjadikan fungsi kontrol badan perwakilan dalam pengisian pejabat publik di berbagai belahan negara tidak dihilangkan karena adanya praktik *politicking* ataupun korupsi, melainkan dibenahi dalam bentuk peningkatan transparansi, partisipasi dan alasannya. Itu artinya ada upaya mendorong proses transparan dengan membuka kepada publik kandidat pejabat publik; mengundang partisipasi publik untuk memberikan masukan, saran, kritik bahkan keberatan terhadap kandidat pejabat publik; dan adanya pemberian alasan dari DPR mengapa kandidat pejabat publik

<sup>300</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen* Dalam

*Sistem Presidensial Indonesia*, Cet. 1 (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010).

tersebut disetujui atau dipilih. Pemberian alasan ini sekaligus menjawab saran, kritik bahkan keberatan dari publik. Pada poin pemberian alasan ini, DPR dituntut untuk mampu mempertanggungjawabkan kekuasaan dan fungsinya sebagai bentuk akuntabilitas badan perwakilan.

Dalam kerangka partisipasi inilah, DPR perlu mengembangkan dan menerapkan model *meaningful participation* alias partisipasi bermakna, dengan prinsip hak untuk didengar, hak untuk dipertimbangkan dan hak untuk diberi penjelasan.<sup>301</sup> Artinya proses pengisian pejabat publik yang melibatkan DPR mewajibkan DPR tidak hanya membuka keran partisipasi publik, tetapi juga harus memberikan penjelasan mengenai mengapa pejabat negara tersebut disetujui atau ditolak, termasuk bagaimana status keberatan elemen sipil masyarakat. Dengan model ini, partisipasi yang DPR lakukan akan berada pada derajat *citizen power* dan *control* yang tidak lain adalah partisipasi yang sesungguhnya, bukan partisipasi semu atau pura-pura alias *tokenism*.<sup>302</sup> Jika proses partisipatif tersebut dilakukan sehingga publik

menaruh kepercayaan dan penghormatan kepada DPR, khususnya dalam konteks keterlibatan pengisian pejabat negara, maka fungsi tersebut sejalan dengan keinginan para pengubah UUD NRI Tahun 1945 yang ingin agar DPR diperkuat dan memiliki peran dalam menjalankan kedaulatan rakyat dan *checks and balances*.

### **Penguatan Etika Berbangsa dan Bernegara**

Dalam konteks keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara sebagaimana telah disebutkan, kerap kali timbul persoalan-persoalan hukum dan etik. Dalam konteks hukum, proses pengisian pejabat negara yang disertai gratifikasi, penyuapan, dan korupsi, maka harus diproses secara hukum. Beberapa kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap menjadi buktinya. Misalnya kasus suap berupa *traveller cheques* dalam pemilihan Deputy Senior Gubernur Bank Indonesia berdasarkan Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 545L/Pid.Sus/2013.

<sup>301</sup> Lihat Putusan Mk No. 91/PUU-XVIII/2020 tentang Uji Formil UU Cipta Kerja yang menetapkan standar partisipasi dalam pembentukan undang-undang. Lihat juga Susi Dwi Harijanti, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda, "Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi Dan Batu Uji" (Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran,

2020), [https://www.mkri.id/public/content/infoumum/p/enelitian/pdf/hasilpenelitian\\_edit\\_111\\_Laporan%20Hasil%20Penelitian%20UNPAD%20Web.pdf](https://www.mkri.id/public/content/infoumum/p/enelitian/pdf/hasilpenelitian_edit_111_Laporan%20Hasil%20Penelitian%20UNPAD%20Web.pdf).

<sup>302</sup> Sherry R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (July 1969): 216–24, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

Sementara itu, dalam konteks etiks, paling tidak ada dua pedoman yang dapat dilihat. *Pertama*, berdasarkan Tap MPR No. VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa. Dalam TAP MPR ini mengandung salah satu pokok-nya adalah etika politik dan pemerintahan yang dimaksudkan:

*"... untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih, efisien, dan efektif serta menumbuhkan suasana politik yang demokratis yang bercirikan keterbukaan, rasa bertanggungjawab, tanggap akan aspirasi publik, menghargai perbedaan, jujur dalam persaingan, kesediaan untuk menerima pendapat yang lebih benar, serta menjunjung tinggi hak asasi manusia dan keseimbangan hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa. Etika pemerintahan mengamanatkan agar penyelenggara negara memiliki rasa kepedulian tinggi dalam memberikan pelayanan kepada publik, siap mundur apabila merasa dirinya telah melanggar kaidah dan sistem nilai ataupun dianggap tidak mampu memenuhi amanah masyarakat, bangsa dan negara".*

Berdasarkan pokok etika politik pemerintahan tersebut, maka terdapat poin penting yang dapat dikontekstualisasikan dalam keterlibatan DPR dalam pengisian

pejabat negara, yakni bahwa: (i) keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara harus bersih, efisien, dan efektif, yang berarti tidak boleh terjadi pelanggaran hukum (misal gratifikasi) dan tidak boleh memperlama apalagi menghambat proses yang berakibat tidak efektif dan efisien; (ii) proses DPR dalam pengisian pejabat negara seharusnya juga dilakukan dengan partisipasi publik. Dengan demikian, DPR tidak dapat mempergunakan kewenangan dalam pengisian pejabat negara tanpa melihat pendapat publik; (iii) bahwa proses pengisian pejabat publik melalui DPR, adalah cara agar pejabat yang hendak dipilih berorientasi dan peduli untuk memberikan pelayanan publik. Tidak hanya bagi pejabat yang dipilih sebenarnya, termasuk juga bagi anggota-anggota DPR yang juga harus berorientasi pada pelayanan publik. Jika ketiga hal tersebut dilanggar, maka sudah seharusnya baik anggota DPR maupun pejabat publik yang terpilih mengundurkan diri dari jabatannya. Persoalan yang muncul memang, sistem nilai yang dibangun di Indonesia sampai sejauh ini, belum sampai pada level siap mengundurkan diri walau telah melakukan pelayanan publik dengan buruk dan abai atas partisipasi masyarakat.

*Kedua*, berdasarkan Peraturan DPR tentang Kode Etik. Dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik



DPR, telah diatur mengenai bagaimana perilaku etik Anggota DPR yakni: berorientasi kepada kepentingan umum; berintegritas; larangan hubungan mitra kerja yang mengandung potensi korupsi, kolusi, dan nepotisme; akuntabilitas; keterbukaan dan konflik kepentingan; kerahasiaan; kedisiplinan; hubungan dengan konstituen atau masyarakat; perjalanan dinas; independensi; pekerjaan lain di luar tugas kedewanan; hubungan dengan wartawan; hubungan dengan tamu di lingkungan DPR; hubungan antar anggota dengan alat kelengkapan DPR; etika persidangan; hubungan dengan tenaga ahli, staf administrasi dan sekretariat jenderal. Dalam konteks ini, maka secara umum Kode Etik DPR menjadi salah satu pedoman dalam menjalankan fungsi DPR dalam pengisian pejabat negara. Namun demikian, cukup disayangkan dalam Kode Etik DPR ini belum memuat soal partisipasi dan kesiapan untuk mengundurkan diri sebagaimana dimuat dalam TAP MPR No. VI/MPR/2001. Kekurangan ini menunjukkan bahwa TAP MPR sebagai pedoman dalam etika kehidupan berbangsa, belum sepenuhnya diakomodasi dalam aturan main lembaga negara, khususnya DPR. Berangkat dari

hal tersebut, maka sudah seharusnya Kode Etik DPR disusun berdasarkan spirit TAP MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

Soal pentingnya etika ini, di Amerika Serikat mempunyai lembaga yang disebut *The United States Office of Government Ethics* (OGE) yang memang bekerja dalam ranah kekuasaan eksekutif yang memastikan program pengawasan dan penegakan etika penyelenggara negara setiap hari lebih dari 130 lembaga.<sup>303</sup> Program utamanya adalah untuk mencegah konflik kepentingan dalam hal keuangan guna memastikan setiap keputusan pemerintahan bebas dari bias kepentingan keuangan pribadi. Slogan yang dimiliki OGE adalah "*Public service is a public trust, requiring employees to place loyalty to the Constitution, the laws and ethical principles above private gain*", layanan publik adalah kepercayaan publik yang mengharuskan setiap pegawai untuk menempatkan kesetiaan kepada konstitusi, hukum dan prinsip etika di atas keuntungan pribadi. Slogan dan prinsip ini sejatinya memberikan pelajaran, bahwa etika itu sama pentingnya dengan konstitusi dan hukum, sehingga setiap proses layanan publik harus diutamakan untuk publik bukan untuk keuntungan pribadi. Salah satu yang dilakukan OGE adalah

<sup>303</sup> "About The United States Office of Government Ethics," accessed November 21, 2022,

[https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about\\_what-we-do](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_what-we-do).

memberikan catatan dan pertimbangan mengenai potensi konflik kepentingan keuangan dari kandidat calon pejabat publik yang diajukan kepada Senat Amerika.<sup>304</sup>

Pengalaman Amerika Serikat tersebut memberikan pembelajaran bahwa setiap kandidat pejabat publik harus melakukan pernyataan tidak adanya konflik kepentingan sebagai bagian dari etika. Dalam konteks ini, prinsip pernyataan bebas konflik kepentingan dapat diadopsi dalam memperkuat fungsi DPR dalam pengisian pejabat negara. Tidak hanya kepada calon kandidat, melainkan juga terhadap anggota DPR yang akan turut serta dalam proses pengujian atau pemberian persetujuan kandidat pejabat negara.

Dalam hubungan inilah maka MPR melalui Ketetapan MPR No. VI Tahun 2001, meletakkan basis etika dalam kehidupan kebangsaan dan kenegaraan, agar terwujudnya suatu tujuan kehidupan berbangsa dan bernegara, yaitu suatu masyarakat yang sejahtera, berkeadilan, makmur, ber-Ketuhanan Yang Maha Esa, dan bermartabat kemanusiaan yang beradab. Pemikiran tentang etika

berbangsa yang diformulasikan oleh wakil-wakil rakyat di MPR ini merupakan suatu pemikiran yang sangat mulia dan kiranya harus diapresiasi oleh seluruh rakyat Indonesia.

Dalam Bab I Pendahuluan tentang etika kehidupan berbangsa, dilatarbelakangi bahwa bangsa Indonesia diciptakan Allah, Tuhan Yang Maha Kuasa sebagai bangsa yang majemuk yang meliputi suku, ras, budaya serta agama<sup>305</sup>. Anugrah tersebut patut disyukuri dengan cara menghargai kemajemukan yang hingga saat ini tetap terus dipertahankan, dipelihara serta dikembangkan oleh seluruh elemen bangsa termasuk seluruh umat beragama<sup>306</sup>. Semua agama turut memperkokoh integrasi nasional melalui ajaran-ajaran yang menekankan tentang rasa keadilan, kasih sayang, persatuan, persaudaraan dan kebersamaan. Selain itu nilai-nilai luhur budaya bangsa yang dimanifestasikan melalui adat-istiadat juga berperan dalam mengikat hubungan batin pada setiap individu warga bangsa.

Kesadaran kebangsaan yang mengkrystal yang lahir dari rasa senasib dan sepenanggungan, akibat penjahan telah berhasil membentuk wawasan

<sup>304</sup> "The Confirmation Process for Presidential Appointees," The Heritage Foundation, accessed November 21, 2022, <https://www.heritage.org/political-process/heritage-explains/the-confirmation-process-presidential-appointees>.

<sup>305</sup> MPR RI, *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR RI Tahun 1960 Sd Tahun 2002*, ed. Sekretariat Jenderal MPR RI (Jakarta, 2007).

<sup>306</sup> MPR RI.

kebangsaan Indonesia sebagaimana tertuang dalam Sumpah Pemuda pada tahun 1928 yaitu tekad bertanah air satu, berbangsa satu, serta menjunjung bahasa persatuan, bahasa Indonesia. Tekad bersatu ini kemudian dinyatakan secara politik sebagai suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, dalam Proklamasi 17 Agustus 1945. Akan tetapi sejak terjadinya krisis multidimensional, muncullah ancaman yang serius terhadap persatuan bangsa dan terjadinya kemunduran dalam pelaksanaan etika kehidupan berbangsa. Hal itu nampak pada konflik sosial, suku, ras, golongan serta agama sebagaimana yang pernah terjadi pada tragedi di Sampit-Kalimantan, Sambas, konflik di Maluku-Ambon, Konflik di Poso, Papua, Aceh dan gejala lainnya. Selain itu terdapat indikasi melemahnya kejujuran dan sikap amanah dalam kehidupan berbangsa, hal itu dapat kita lihat pada realitas semakin maraknya korupsi serta kolusi.

Dalam hubungan inilah maka bangsa Indonesia melalui MPR merasa penting untuk merealisasikan etika kehidupan berbangsa pada seluruh bangsa Indonesia baik kalangan elit negara maupun seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Etika kehidupan berbangsa menjadi penting dalam perspektif komunikasi manusia dengan manusia lain dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena terbentuknya suatu bangsa dan negara

didasarkan pada suatu komitmen etis antar warga dalam mewujudkan cita-cita kesejahteraan dalam kehidupan bersama. Konsekuensinya keberlangsungan hidup bangsa dan negara juga sangat ditentukan oleh fundamen etika, yaitu relasi etis antar segenap elemen bangsa, baik antar kelompok, suku, ras, golongan, kelompok agama, budaya, politik dan elemen lainnya. Dalam hubungan inilah maka proses pembudayaan dan aktualisasi nilai-nilai etika kehidupan berbangsa berdasar Pancasila, menjadi sangat penting untuk direalisasikan.

Bahkan, MPR perlu membuat rekomendasi tentang Etika Kehidupan Berbangsa agar MPR juga tetap eksis dengan memperhatikan produk hukumnya yang masih berlaku. MPR masih memiliki ruang untuk membuat rekomendasi berdasarkan Tata Tertib MPR dan dapat disampaikan ke lembaga-lembaga lainnya untuk melaksanakan jalannya pemerintahan berdasarkan etika kehidupan berbangsa. MPR perlu memberikan rumusan-rumusan rekomendasi agar pokok-pokok etika kehidupan berbangsa berjalan sebagai acuan bagi pemerintah dan DPR dan seluruh elemen lembaga dan masyarakat lainnya dalam rangka menyelamatkan dan meningkatkan mutu kehidupan berbangsa.

#### 4. Kesimpulan

**Pertama,** Keterlibatan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pengisian pejabat negara (*public official*) pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 semakin luas dan semakin banyak. Penelitian terdahulu menunjukkan, keterlibatan DPR tersebut dapat dalam bentuk mengajukan, memilih, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan dan menjadi tempat konsultasi. Dasar hukum-nya tersebar mulai dari UUD NRI Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, sampai dengan peraturan presiden. Hal yang menunjukkan intensi dan niat untuk melibatkan DPR dalam pengisian pejabat negara, tidak hanya keinginan DPR sebagai pembentuk undang-undang, melainkan juga oleh Presiden sendiri. Selain itu, sampai dengan tahun 2017, setidaknya terdapat 27 (dua puluh tujuh) lembaga negara yang pengisian pejabatnya harus melibatkan DPR.

Kondisi ini menimbulkan kritik, karena jabatan publik untuk beberapa lembaga negara memiliki karakter independen, merdeka dan bebas dari kepentingan politik. Hal yang membedakan dengan karakter Presiden dan pembantu-pembantunya (misalnya menteri) maupun badan perwakilan (DPR)

berasal dari politisi karena disebut lembaga politik. Sementara itu, ada banyak lembaga-lembaga negara yang bukanlah lembaga politik, sehingga politisasi pengisian pimpinan lembaga negara tersebut akan menimbulkan sikap skeptis bahwa pimpinan lembaga negara tidak akan menjalankan tugas sebagaimana mestinya. Padahal, lembaga-lembaga non-politik tersebut secara ideal selain harus memiliki independensi atau setidaknya sikap non-partisan dalam memberikan pelayanan publik.

**Kedua,** dalam konteks keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara - sebagaimana telah disebutkan- kerap kali timbul persoalan-persoalan hukum dan etik. Dalam konteks hukum, proses pengisian pejabat negara yang disertai gratifikasi, penyuapan, dan korupsi, maka harus diproses secara hukum. Beberapa kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap menjadi buktinya.

**Ketiga,** berdasarkan pokok etika politik pemerintahan sebagaimana TAP MPR No. VI/MPR/2001, terdapat poin penting yang dapat dikontekstualisasikan dalam keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara, yakni bahwa: (i) keterlibatan DPR dalam pengisian pejabat negara harus bersih, efisien, dan efektif, yang berarti tidak boleh terjadi pelanggaran hukum (misal gratifikasi) dan

tidak boleh memperlama apalagi menghambat proses yang berakibat tidak efektif dan efisien: (ii) proses DPR dalam pengisian pejabat negara seharusnya juga dilakukan dengan partisipasi publik. Dengan demikian, DPR tidak dapat mempergunakan kewenangan dalam pengisian pejabat negara tanpa melihat pendapat publik; (iii) bahwa proses pengisian pejabat publik melalui DPR, adalah cara agar pejabat yang hendak dipilih berorientasi dan peduli untuk memberikan pelayanan publik. Tidak hanya bagi pejabat yang dipilih sebenarnya, termasuk juga bagi anggota-anggota DPR yang juga harus berorientasi pada pelayanan publik. Jika ketiga hal tersebut dilanggar, maka sudah seharusnya baik anggota DPR maupun pejabat publik yang terpilih mengundurkan diri dari jabatannya. Persoalan yang muncul memang, sistem nilai yang dibangun di Indonesia sampai sejauh ini, belum sampai pada level siap mengundurkan diri walau telah melakukan pelayanan publik dengan buruk dan abai atas partisipasi masyarakat.

Selain itu, berdasarkan Peraturan DPR tentang Kode Etik. Dalam Peraturan DPR Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kode Etik DPR, telah diatur mengenai bagaimana perilaku etik Anggota DPR yakni: berorientasi kepada kepentingan umum; berintegritas; larangan hubungan mitra kerja yang mengandung potensi

korupsi, kolusi, dan nepotisme; akuntabilitas; keterbukaan dan konflik kepentingan; kerahasiaan; kedisiplinan; hubungan dengan konstituen atau masyarakat; perjalanan dinas; independensi; pekerjaan lain di luar tugas kedewanan; hubungan dengan wartawan; hubungan dengan tamu di lingkungan DPR; hubungan antar anggota dengan alat kelengkapan DPR; etika persidangan; hubungan dengan tenaga ahli, staf administrasi dan sekretariat jenderal. Dalam konteks ini, maka secara umum Kode Etik DPR menjadi salah satu pedoman dalam menjalankan fungsi DPR dalam pengisian pejabat negara. Namun demikian, cukup disayangkan dalam Kode Etik DPR ini belum memuat soal partisipasi dan kesiapan untuk mengundurkan diri sebagaimana dimuat dalam TAP MPR No. VI/MPR/2001. Kekurangan ini menunjukkan bahwa TAP MPR sebagai pedoman dalam etika kehidupan berbangsa, belum sepenuhnya diakomodasi dalam aturan main lembaga negara, khususnya DPR. Berangkat dari hal tersebut, maka sudah seharusnya Kode Etik DPR disusun berdasarkan spirit TAP MPR tentang Etika Kehidupan Berbangsa.

**Keempat**, MPR perlu membuat rekomendasi tentang Etika Kehidupan Berbangsa agar MPR juga tetap eksis dengan memperhatikan produk hukumnya yang masih berlaku. MPR masih memiliki

ruang untuk membuat rekomendasi berdasarkan Tata Tertib MPR dan dapat disampaikan ke lembaga-lembaga lainnya untuk melaksanakan jalannya pemerintahan berdasarkan etika kehidupan berbangsa. MPR perlu memberikan rumusan-rumusan rekomendasi agar pokok-pokok etika kehidupan berbangsa berjalan sebagai acuan bagi pemerintah dan DPR dan seluruh elemen lembaga dan masyarakat lainnya dalam rangka menyelamatkan dan meningkatkan mutu kehidupan berbangsa.

#### Daftar Pustaka

“About The United States Office of Government Ethics.” Accessed November 21, 2022. [https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about\\_w hat-we-do](https://www.oge.gov/web/oge.nsf/about_w hat-we-do).

Arnstein, Sherry R. “A Ladder Of Citizen Participation.” *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (July 1969): 216–24. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2008.

Harijanti, Susi Dwi, Lailani Sungkar, and Wicaksana Dramanda. “Laporan Hasil Penelitian Pengujian Formil Undang-Undang Oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi Dan Batu Uji.” Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2020. [https://www.mkri.id/public/content/infoum um/penelitian/pdf/hasilpenelitian\\_edit\\_111](https://www.mkri.id/public/content/infoum um/penelitian/pdf/hasilpenelitian_edit_111)

[\\_Laporan%20Hasil%20Penelitian%20UN PAD%20Web.pdf](#).

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Cet. 1. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2006.

MPR RI. *Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 Tentang Peninjauan Terhadap Materi Dan Status Hukum Ketetapan MPRS Dan MPR RI Tahun 1960 Sd Tahun 2002*. Edited by Sekretariat Jenderal MPR RI. Jakarta, 2007.

Saputra, R. (2015). *Meluruskan Tugas Konstitusional DPR Dalam Pengangkatan Hakim Agung; Pembelajaran dari Hasil Uji Materi Perkara No. 27/PUU-XI/2013*.

Susanto, Mei. “Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden.” *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (December 9, 2016): 237–58. <https://doi.org/10.29123/jy.v9i3.9>.

Susanto, Mei, Rahayu Prasetyaningih, and Lailani Sungkar. “Kekuasaan DPR dalam Pengisian Pejabat Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 1 (March 28, 2018): 23–41. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.23-41>.

The Heritage Foundation. “The Confirmation Process for Presidential Appointees.” Accessed November 21, 2022. <https://www.heritage.org/political-process/heritage-explains/the-confirmation-process-presidential-appointees>.



**URGENSI INTEGRASI PENGUJIAN SELURUH PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN MENJADI WEWENANG  
MAHKAMAH KONSTITUSI**

Dodi Jaya Wardana

Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan

Fakultas Hukum Universitas Airlangga

[dodijayawardana@umg.ac.id](mailto:dodijayawardana@umg.ac.id)

***Abstract***

*Examination of current laws and regulations in Indonesia still does not show its characteristics as a systematically organized and integrated system of administrative justice, both in terms of judicial institutions or the subject of the review. Currently, the review of statutory regulations is carried out by the MK and the Supreme Court, giving rise to a dualism in examining statutory regulations. The existence of this dualism of examination is a concept that is not in accordance with what is generally applied in existing constitutional theory and of course also differs from the concept adopted by various countries that adhere to judicial review, so that it has the potential to cause separate problems as an implication of the existence of such dualism of examination. This research was conducted with the aim of analyzing the importance of unifying the examination of all laws and regulations into the authority of the Constitutional Court. The method used in this study is a normative method using statutory and conceptual approaches. The findings of this study are that there are problems with the dualism of testing statutory regulations. The problem is in the form of differences in the results of the decisions of the two institutions, namely the Constitutional Court and the Supreme Court, the two institutions use different touchstones in conducting judicial reviews, in one hand the Supreme Court uses the Law, on the other hand the Constitutional Court uses the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The urgency of integrating the examination of all laws and regulations becomes the authority of the Constitutional Court so that the review of statutory regulations can be carried out effectively and efficiently, in addition to avoiding legal conflicts. The testing arrangements which are still distinguished by subject and object can provide an interpretation that the MK's position is higher than that of the MA. The idea of integrating the review of laws and regulations at the Constitutional Court, that laws and regulations are political products made on the basis of the political agreement of the makers, which does not rule out the possibility that there are a number of hidden interests by law makers.*

***Keywords: urgency; Integration; Testing; legislation; Constitutional Court.***



### Abstrak

Pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia saat ini, masih belum memperlihatkan karakteristiknya sebagai satu sistem peradilan tata negara yang terorganisasi secara sistematis dan *integrated*, baik dari segi institusi peradilan atau subjek pengujiannya. Saat ini pengujian peraturan perundang-undangan dilakukan oleh MK dan MA sehingga menimbulkan dualisme pengujian peraturan perundang-undangan. Terdapatnya dualisme pengujian tersebut merupakan konsep yang tidak bersesuaian dengan yang umumnya berlaku dalam teori ketatanegaraan yang ada dan tentu berbeda juga dengan konsep yang dianut oleh berbagai negara yang menganut *judicial review*, sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan tersendiri sebagai implikasi adanya dualisme pengujian tersebut. Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk menganalisis pentingnya penyatuan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang MK. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode normatif yang menggunakan metode pendekatan undang-undang dan konseptual. Temuan penelitian ini adalah terdapatnya permasalahan terhadap dualisme pengujian peraturan perundang-undangan. Permasalahan tersebut berupa perbedaan hasil putusan kedua lembaga yaitu MK dan MA, kedua lembaga tersebut menggunakan batu uji yang berbeda dalam melakukan uji materi, di satu sisi MA menggunakan UU di sisi lain MK menggunakan UUD NRI 1945. Urgensi integrasi pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang MK supaya pengujian peraturan perundang-undangan dapat dijalankan secara efektif dan efisien, di samping untuk menghindarkan konflik hukum. Pengaturan pengujian yang masih dibedakan subjek dan objeknya dapat memberikan tafsir bahwa posisi MK lebih tinggi dibanding dengan MA. Gagasan integrasi pengujian peraturan perundangan di MK, bahwa peraturan perundangan adalah produk politik yang dibuat atas dasar kesepakatan politik para pembuatnya yang di dalamnya tidak menutup kemungkinan terdapat sejumlah kepentingan yang disembunyikan oleh pembuat UU.

**Kata Kunci:** Urgensi; Integrasi; Pengujian; Peraturan Perundang-Undang; Mahkamah Konstitusi.

## Pendahuluan

Ungkapan adagium “*ubi societas ibi ius*” yang secara sederhana dapat memberi gambaran yang lengkap tentang hubungan hukum maupun undang-undang dengan masyarakat, bahwa tiada hukum tanpa masyarakat dan tiada masyarakat tanpa hukum. Hal ini dapat diartikan sebagai suatu bentuk hubungan hukum dengan masyarakat. Dengan demikian, hukum maupun undang-undang dibentuk dan diperlakukan untuk masyarakat, sehingga menempatkan hukum maupun peraturan perundang-undangan pada posisi yang sangat penting dalam mengatur tata kehidupan masyarakat. Namun, karena terlalu dominannya peran pemerintah dan parlemen dalam pembentukan hukum maupun undang-undang yang diselimiti oleh kondisi politik yang tidak demokratis di Indonesia maka telah menghasilkan potret penegakan hukum yang menghasilkan potret penegakan hukum yang refresif.

Pada era reformasi dan era otonomi daerah sekarang ini muncul fenomena yang kurang positif di bidang legislasi, yaitu: *pertama*, banyak peraturan perundang-undangan yang baru saja disahkan oleh Presiden bersama dengan DPR bahkan belum berlaku secara efektif sudah mau di

amandemen bahkan diganti dengan UU yang baru sama sekali karena tidak tidak implementatif dan menimbulkan masalah sosial baru dalam masyarakat. *Kedua*, banyak UU yang tidak relevan dengan kebutuhan atau permasalahan yang ada dalam masyarakat. *Ketiga*, banyaknya perda yang diterbitkan oleh pemerintah daerah yang dicabut oleh pemerintah pusat (Mendagri) karena bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan mengancam investasi di daerah. Salah satu akibat dari banyaknya produk peraturan perundang-undangan yang jauh dari rasa keadilan masyarakat adalah banyaknya permintaan *Judicial Review* oleh berbagai pihak terhadap pelbagai peraturan perundang-undangan.<sup>307</sup>

Di Indonesia, pengujian peraturan perundang-undangan masih belum memperlihatkan karakteristiknya sebagai satu sistem peradilan tata negara (*constitutional court*) yang terorganisasi secara sistematis dan *integrated*, baik dari segi institusi peradilan atau subjek pengujiannya, hukum materiil maupun hukum formil (hukum acara) yang menyertainya. Praktik pengujian peraturan perundang-undangan yang pernah berlangsung melibatkan beberapa lembaga negara seperti MPR, Pemerintah

<sup>307</sup> Sirajuddin, “*Desain Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Secara Integratif Di Bawah*

*Mahkamah Konstitusi*”. Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, (2018). hlm. 389.

(Presiden), Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.<sup>308</sup>

Bahkan setelah amandemen UUD NRI 1945 sekalipun, lembaga pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia masih tersebar di cabang-cabang kekuasaan negara, seperti Pemerintah, Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. UUD NRI 1945 tidak mengatur dan melarangnya, namun usaha masyarakat pencari keadilan melalui saluran ini akan tetap menjadi masalah tersendiri yang menuntut pemikiran karena jenis pengujian, hukum materiil dan formilnya yang beragam, serta efektivitas lembaga yang menangani fungsi ini kurang dapat berjalan sebagaimana yang di harapkan.

Terdapatnya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan tersebut merupakan konsep yang tidak bersesuaian dengan yang umumnya berlaku dalam teori ketatanegaraan yang ada dan tentu berbeda juga dengan konsep yang dianut oleh berbagai negara yang menganut *judicial review*, sehingga sangat berpotensi menimbulkan permasalahan-permasalahan tersendiri sebagai implikasi adanya dualisme pengujian tersebut.<sup>309</sup>

Kewenangan *judicial review* merupakan mekanisme kontrol terhadap pembuatan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan dengan kualitas rendah, atau bahkan peraturan perundang-undangan tersebut memuat materi yang merugikan warga negara. Namun mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan yang dipraktikkan di Indonesia dengan sistem dua atap justru berpotensi menimbulkan konflik hukum baru.

Apabila di telisik lebih jauh ke belakang, banyak sekali konflik hukum yang terjadi antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Konflik hukum yang dimaksud adalah banyaknya putusan antara Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung yang saling bertentangan dalam menilai suatu isu hukum sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pencari keadilan (*justiciabelen*) dan masyarakat secara umum.<sup>310</sup>

Pemikiran ke arah bagaimana mengembangkan sistem peradilan peraturan perundang-undangan di Indonesia yang lebih terorganisasi secara

<sup>308</sup> Widodo Ekatjahjana, "Pengajuan Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya Di Indonesia", (Bandung:Pustaka Sutra, 2018), hlm. 51.

<sup>309</sup> Feri Amsari, "Perubahan UUD 1945, Perubahan Konstitusi NKRI melalui putusan Mahkamah

Konstitusi". (Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 172-173.

<sup>310</sup> Tenri Wulan Aris, "Urgensi Judicial Review Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi". De Jure; Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum 1 No. 12 (2020): 142-152, hlm. 143.

sistematik dan terintegrasi dalam kesatuan fungsi serta kelembagaan, nampaknya menjadi salah satu alternatif pemikiran yang patut ditawarkan. Belakangan ini telah berkembang beberapa pandangan yang menghendaki agar sistem pengujian peraturan perundang-undangan di Indonesia berada dalam satu atap (terintegrasi), langsung di bawah Mahkamah Konstitusi. Tidak terpisah seperti yang terjadi pada saat ini, yaitu: (1) untuk pengujian materi undang-undang terhadap UUD NRI 1945 wewenang pengujiannya ada pada Mahkamah Konstitusi; (2) untuk pengujian materi di bawah undang-undang terhadap undang-undang, wewenang pengujiannya ada pada Mahkamah Agung, dengan catatan, khusus untuk produk-produk peraturan daerah, Presiden atau materi memiliki wewenang menguji dan membatalkannya, walaupun keputusan pengujian/pembatalan tersebut dapat dimintakan keberatan kepada mahkamah agung sebagai lembaga penguji tingkat terakhir.

### Rumusan Masalah

Beranjak dari permasalahan-permasalahan sebagaimana yang telah di sebutkan di atas terkait dengan adanya

dualisme pengujian terhadap peraturan perundang-undangan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia maka perlunya pengujian seluruh peraturan perundang-undangan diintegrasikan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi. Namun urgensi dan bentuk pengintegrasian pengujian seluruh perundang-undangan tersebut perlu dielaborasi secara lebih mendalam dan menyeluruh, sehingga penelitian ini berfokus pada:

1. Problematika Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undang.
2. Urgensi pengintegrasian pengujian seluruh perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi;
3. Gagasan pengintegrasian pengujian seluruh perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi.

### Metode Penelitian

Tulisan ini menggunakan bentuk penelitian normatif. Penelitian ini mengkaji tentang urgensi integrasi pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.<sup>311</sup> Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk

---

<sup>311</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2008. *peneliti hukum*. Jakarta: Kencana, hlm. 93

mengkaji peraturan perundang-undangan terkait dengan UUD NRI 1945, UU Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang MK, Undang-Undang Tentang MA. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji pandangan dan doktrin terkait integrasi pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah undang-undang dan putusan. Bahan hukum sekunder berupa hasil penelitian dan artikel ilmiah terkait integrasi pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi.

## Pembahasan

### Problematika Dualisme Pengujian Peraturan Perundang-Undang

Berdasarkan UUD NRI 1945 sebenarnya telah menentukan secara limitatif kewenangan MK dalam menguji peraturan-perundang-undangan.

Kewenangan dimaksud menyatakan, Mahkamah Konstitusi hanya menguji UU terhadap UUD 1945, kemudian pengujian

peraturan perundang-undangan dibawah UU yang bertentangan terhadap UU menjadi kewenangan MA. Pengujian yang dilakukan oleh kedua institusi diatas bukan tanpa alasan, yaitu MK untuk UU terhadap UUD 1945, dan MA untuk peraturan dibawah UU terhadap UU. Adapun alasan yang menjadi dasar pengujian peraturan perundang-undangan melalui dua lembaga tersebut adalah: *kesatu*, memberikan keleluasaan dan percepatan proses perkara di peradilan; *kedua*, pengujian yang diserahkan seluruhnya kepada MK akan menyebabkan proses persidangan lebih panjang sehingga dapat mengganggu peradilan yang cepat dan sederhana; *ketiga*, ada kesulitan di dalam praktek apabila hak uji materiil dibawah UU itu dipisahkan dari MA.<sup>312</sup>

Adanya dualisme pengujian peraturan perundang-undangan oleh Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung tersebut bukan tidak menimbulkan masalah justru menimbulkan masalah. Berdasarkan ketentuan yang ada jika PP, Perpres, Perda bertentangan dengan UU maka akan diuji oleh Mahkamah Agung. Problematika yang muncul adalah, jika UU yang digunakan untuk menguji sedang diuji

<sup>312</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undang*. Jakarta:Badan Pembinaan

Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI, 2014, hlm.88.

di Mahkamah Konstitusi dan ternyata diputuskan bahwa UU dimaksud bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini akan berbeda jika pengujian peraturan perundang-undangan itu dilakukan pengintegrasian, karena kondisi di atas dapat segera diatasi dan ditangani langsung, Mahkamah Konstitusi dapat mendahulukan pengujian UU terhadap UUD 1945 dan apabila UU tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945, maka menjadi tidak relevan permohonan untuk menguji PP, karena UU yang dijadikan hukum pembuatan PP tidak dapat lagi berlaku.<sup>313</sup> Walaupun sesungguhnya kekhawatiran munculnya problematika pengujian tersebut telah diantisipasi dengan pengaturan dalam Pasal 55 UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan:

“pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah

Konstitusi”. Sementara itu Jimly Assiddiqie mengungkapkan, bahwa pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judial review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atas putusan saling bertentangan antara MK dan MA.<sup>314</sup>

Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung merupakan suatu lembaga pemerintah yang menguji UU namun berbeda dasar dan kewenangan yang tertuang di undang-undang tersendiri. MA dan MK sama-sama memiliki kewenangan *judicial review*, namun objeknya berbeda. MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sementara MK berwenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945. Melihat kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh MA dan MK tersebut, tentu secara tidak langsung memberikan gambaran bahwa MK memiliki kedudukan lebih tinggi dari pada MA, sementara menurut ketentuan yang terdapat di dalam UUD NRI Tahun 1945, MA dan MK itu

<sup>313</sup> Bambang Widjojanto, *Melanjutkan Pelembagaan Mahkamah Konstitusi* (Usulan ubahan Terhadap UU RI No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi), Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP), 2008, hlm. 5-6.

<sup>314</sup> Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, Jakarta, 2004, hln.189.

memiliki kedudukan yang sama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu terlihat dari objek yang diuji, terdapat pembatasan produk hukum yang akan diuji oleh MA, yang secara langsung membatasi MA untuk melakukan kontrol secara normatif terhadap setiap produk hukum. MA hanya berwenang mengadili peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, sementara untuk peraturan yang lebih tinggi, yaitu undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 kewenangannya dimiliki oleh MK. Tentu hal ini dapat menimbulkan persoalan hukum.<sup>315</sup>

Agus Riewanto menyebutkan bahwa,<sup>316</sup> dalam realitasnya pembedaan dua lembaga yudisial dalam pengujian peraturan atas peraturan perundang-undangan tidaklah tepat karena akan dapat melahirkan implikasi negatif bagi terwujudnya desain ketatanegaraan yang baik diantaranya yaitu:

1. menimbulkan perbedaan hasil putusan kedua lembaga karena keduanya menggunakan batu uji yang berbeda

dalam melakukan uji materi, di satu sisi MA menggunakan UU di sisi lain MK menggunakan UUD NRI 1945. Pertentangan keputusan dapat terjadi dalam hal ketidakcermatan MA dalam melakukan uji materi peraturan perundangan di bawah UU yang hanya mengacu pada norma UU, padahal bukan tidak mungkin UU yang dijadikan batu uji oleh MA ini tidak sesuai dengan asas-asas dalam UUD NRI 1945 atau telah dibatalkan oleh MK dalam kesempatan uji materi baik sebagian maupun secara keseluruhan.

2. secara konseptual pelaksanaan pengujian peraturan perundang-undangan ditangan MA dan MK akan menyulitkan integrasi pengawalan hirarki norma mulai dari perda sampai UUD dalam rangka penegakkan konstitusi. Adanya dua lembaga yang berbeda tersebut akan menimbulkan problematika konseptual dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan tidak ada lembaga tertinggi untuk mengawal dan menegakkan konstitusi. Teori hirarki norma dan asas

<sup>315</sup> Antoni Putra, *Dualisme Pegujian Peraturan Perundang-Undangan*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol, 15 No, 2, 2018. Lihat juga Jun Mawalidin, *Konsistensi Konstitusi Indonesia Dalam Pelaksanaan Judicial Review Undang-Undang*. Jurnal Politica Vol.8, No. 1, 2021.

<sup>316</sup> Agus Riewanto, *Integrasi Pengujian Peraturan PerundangUndangan Di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi*, Badan Pengkajian MPR RI, 2017, hlm. 30

pembentukan peraturan perundang-undangan tidak sepenuhnya bisa diimplementasikan secara integral. Mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang langsung diuji dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia belum ada pijakan hukumnya.<sup>317</sup>

3. berpotensi menimbulkan perbedaan ritme semangat visi integrasi serta konsepsi hukum yang akan dibangun dalam kerangka pembaharuan hukum di Indonesia.<sup>318</sup> Karena dipastikan antara MA dan MK berbeda bukan saja secara institusional diatur dalam nomenklatur UU yang berbeda, namun juga organisasi kelembagaan negara yang berbeda serta anggaran negara yang berbeda.
4. hukum acara uji materi di MA cenderung tertutup sehingga mendorong ketidakterlibatan publik untuk ikut berperan dalam uji materi di

MA. Hal ini dapat dilihat melalui berbagai produk tentang tata cara hak uji materiil, yaitu Perma No 1 tahun 1993, Perma No. 1 Tahun 1999, Perma No. 2 Tahun 2002, Perma No. 1 Tahun 2004 dan terakhir diubah melalui Perma No. 1 tahun 2011. Karena uji materi di MA diatur dalam nomenklatur sidang *Judex Jurist* mengakibatkan putusan uji materi di MA tanpa kontrol lembaga lain, dalam hal ini MA jarang menghadirkan para pihak yang terlibat dalam uji materi terutama lembaga pembuat peraturannya untuk didengar keterangannya dalam rangka menggali maksud dan tujuan peraturan itu dibuat yang berujung pada kerugian beberapa pihak hingga diuji material ke MA. Akibat proses beracara uji materi di MA yang dilakukan tertutup berdampak pada kurang transparan dan akuntabel, jika di bandingkan dengan proses beracara uji materi di MK RI.<sup>319</sup>

<sup>317</sup> Achmad dan Mulyanto, *Problematikan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, dalam Jurnal Yustisia Vol.2 No.1 Januari – April 2013, hlm, 61

<sup>318</sup> Komisi Hukum Nasional, 2009, “Kajian Terhadap Amandemen UUD 1945”, Bahan Panduan (Analisis Kuantitatif) Diskusi Kelompok Terarah “Pertemuan Ahli”

Penelitian KHN RI Tahun 2009, Jakarta, 18-19 November 2009, hal. 25-26.

<sup>319</sup> Taufikurrahman Syahuri, dkk, *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Laporan Penelitian, (Jakarta: BPHN, Kemenkum dan HAM, 2014), hlm, 48.



Sebagaimana dituangkan dalam PMK No. 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. MK mampu mewujudkan proses beracara uji materi UU dengan lebih terbuka, transparan dan akuntabel karena MK menghadirkan semua pihak dan yang terkait dengan produk UU yang dimintakan tafsirnya kepada MK. Itulah sebabnya MK menerapkan model *judex factie*.

5. acapkali putusan MA dalam uji materi tidak mendasarkan pada prinsip-prinsip konstitusional atau mengacu pada UUD karena MA hanya melihat uji materi ini batu ujinya adalah UU bukan UUD 1945. Akibatnya produk putusan uji materi MA ini tidak memiliki koherensi dengan UUD 1945. Akibatnya uji materi di MA hanya sekedar menetapkan prinsip legalitas, bukan pada prinsip konstitusionalitas.

### **Urgensi Pengintegrasian Pengujian Seluruh Perundang-Undang menjadi Wewenang Mahkamah Konstitusi**

Ide pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia diterima

keberadaannya dalam amandemen UUD 1945 tahap ketiga sebagai mekanisme untuk mengontrol pelaksanaan konstitusi dalam bentuk undang-undang setelah mengalami perjalanan sejarah yang panjang. Di samping itu pembentukan Mahkamah Konstitusi juga didorong oleh beberapa alasan yang mendasar, baik yang sifatnya toeritik maupun praksis politis, di antaranya adalah:<sup>320</sup>

1. Sebagai konsekuensi dianutnya nomokrasi dan demokrasi. Kenyataan menunjukkan bahwa suatu keputusan yang dicapai dengan demokratis tidak selalu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar yang berlaku sebagai hukum tertinggi. Oleh sebab itu, prinsip supremasi parlemen harus pula diimbangi dengan supremasi konstitusi.
2. Pasca Perubahan tahap Kedua dan Ketiga UUD 1945, telah mengubah hubungan kekuasaan secara besar-besaran dengan menganut sistem pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) berdasarkan prinsip checks and balances. Dengan hilangnya kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara pemegang kedaulatan rakyat, maka tidak terdapat lagi

<sup>320</sup> Martitah, *Sistem Pengujian Konstitusioanal (constitutional review) di Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Press, 2015, hlm. 129.

lembaga negara yang dapat memberikan keputusan dalam hal terjadi sengketa kewenangan antar lembaga negara/lembaga tinggi negara. Oleh karena itulah diperlukan lembaga tersendiri untuk menyelesaikan sengketa tersebut.

3. Kasus pemakzulan (*impeachment*) Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenannya oleh MPR pada Sidang Istimewa MPR Tahun 2001, mengilhami tercetusnya pemikiran untuk mencari jalan keluar mekanisme hukum yang digunakan dalam proses pemberhentian. Kasus seperti ini secara politis jelas akan menimbulkan instabilitas dalam negara, bahkan dapat membahayakan negara apabila tidak dicarikan saluran dan mekanisme (khususnya hukum) penyelesaian yang adil bagi semua pihak.

Mahkamah Konstitusi dibentuk dengan UU No. 24 Tahun 2003 Jo. UU No. 8 Tahun 2011. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengawal dan menjaga agar konstitusi sebagai hukum tertinggi (*Supreme Law of the Land*) benar-benar dijalankan atau ditegakkan dalam penyelenggaraan kehidupan kenegaraan sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum modern. Dibentuknya Mahkamah Konstitusi yang secara kelembagaan merupakan lembaga tinggi negara. Dengan

demikian, kedudukan Mahkamah Konstitusi sejajar dengan MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK dan Mahkamah Agung (MA). Sebagai lembaga baru, MK merupakan salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman, disamping MA.

Pengorganisasian kekuasaan kehakiman saat ini diberikan kepada dua lembaga negara, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Untuk membedakan posisi, tugas, fungsi, dan wewenang kedua lembaga kekuasaan kehakiman tersebut diatur secara limitatif dalam Pasal 24A ayat (1) Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 18 UU No. 48 Tahun 2009 mengatur bahwa, "Kekuasaan kehakiman sebagaimana dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung 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 Mahkamah Konstitusi". Sedangkan dalam Pasal 20 ayat (2) huruf b UU No. 48 Tahun 2009 diatur sebagai berikut; "Mahkamah Agung mempunyai kewenangan: menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang..."

Adapun yang berkaitan dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 29 ayat (1) huruf a UU No. 48 Tahun 2009, yaitu sebagai berikut; “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. Menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c. memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh undang-undang.

Demikian pula dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, dapat dilihat pada Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5) sebagai berikut.

- (1) Mahkamah Agung mempunyai wewenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang.
- (2) Mahkamah Agung menyatakan tidak sah peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang atas alasan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

atau pembentukannya tidak memenuhi ketentuan yang berlaku.

- (3) Putusan mengenai tidak sahnya peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diambil baik berhubungan dengan pemeriksaan pada tingkat kasasi maupun berdasarkan permohonan langsung pada Mahkamah Agung.
- (4) Peraturan perundang-undangan yang dinyatakan tidak sah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- (5) Putusan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) wajib dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak putusan diucapkan. rundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang dan kewenangan Mahkamah Konstitusi RI untuk pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945.

Apabila ditelaah secara seksama, perumusan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dari prespektif teori politik hukum telah menunjukkan adanya kesungguhan untuk memberikan peluang berkembangnya kontrol normatif terhadap berhagai produk hukum sebagai keputusan politik agar terjaga konsistensi dan harmonisasi normatif produk hukum secara

hierarkis. Akan tetapi, ketika mengorganisasikan pengujian peraturan perundang-undangan dipisah antara menjadi Kewenangan Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan perundang-undangan terhadap undang-undang, dan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap undang-undang dasar, tujuan atau politik hukum tersebut berpotensi tidak tercapai. Karena antara putusan Mahkamah Agung dan putusan Mahkamah Konstitusi berpotensi menimbulkan perbedaan karena tolok ukur/parameter serta pertimbangan hukum yang digunakan juga berbeda.<sup>321</sup>

Menurut Jimly, pembagian tugas di bidang pengujian peraturan (*judicia review*) atas peraturan perundang-undangan antara MA dan MK sama sekali tidak ideal, karena dapat menimbulkan perbedaan atau putusan yang saling bertentangan antara MK dan MA. Kedepan, memang harus dipikirkan kemungkinan mengintegrasikan seluruh sistem pengujian peraturan di bawah kewenangan MK.<sup>322</sup>

Fatmawati mengemukakan secara lebih eksplisit terdapat ada empat alasan yang menyebabkan pemisahan pengujian peraturan tersebut menjadi tidak ideal, yaitu sebagai berikut:<sup>323</sup>

1. Pemberian kewenangan pengujian (*Judicial Review*) materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar kepada MK yang baru dibentuk mengesankan hanya sebagian tambahan perumusan terhadap materi UUD secara mudah dan tambal sulam, seakan-akan konsepsi hak uji materiil peraturan yang ada di tangan MA tidak turut berpengaruh dengan hak uji yang diberikan kepada MK. perumusan demikian terkesan seakan kurang didasarkan atas pendalaman konseptual berkenaan dengan konsepsi uji materi itu sendiri secara komprehensif.
2. Pemisahan kewenangan itu masuk akal untuk dilakukan jika sistem kekuasaan yang di anut masih didasarkan atas prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana yang dianut oleh UUD

<sup>321</sup> Safi', *Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undanguan oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia*. Jurnal *Rechtidee*, Vol. 11, No. 2, 2016. 219.

<sup>322</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004.

<sup>323</sup> Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 98.

1945 sebelum mengalami perubahan pertama dan kedua, UUD 1945 setelah perubahan telah resmi dan tegas menganut prinsip pemisahan kekuasaan horizontal mengutamakan prinsip *checks and balances*. Oleh karena itu, pemisahan antara materi undang-undang dan materi peraturan di bawah undang-undang tidakseharusnya dilakukan lagi.

3. Dalam praktik pelaksanaannya nanti, secara hipotetis dapat timbul pertentangan substantif antara putusan MA dengan putusan MK. Oleh karena itu, sebaiknya sistem pengujian peraturan perundang-undangan di bawah konstitusi diintegrasikan saja di bawah MK. Dengan demikian masing-masing Mahkamah dapat memfokuskan perhatian pada masalah yang berbeda. MA menangani persoalan keadilan dan ketidakadilan bagi warga negara, sedangkan MK menjamin konstitusionalitas keseluruhan peraturan perundang-undangan.
4. Jika kewenangan pengujian materi peraturan di bawah UUD sepenuhnya diberikan kepada MK, tentu beban MA dapat dikurangi.

Zainal Arifin Hoesein mengatakan secara kelembagaan perlu segala bentuk pengujian peraturan perundang-undangan disentralisasikan dalam satu lembaga negara, seperti dipraktikkan di negara Federal Jerman.<sup>324</sup> Sentralisasi kelembagaan fungsi pengujian peraturan perundang-undangan baik undang-undang terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, maupun peraturan di bawah undang-undang terhadap undang-undang dimaksudkan agar fungsi pengujian peraturan perundang-undangan dapat dijalankan secara efektif dan efisien, di samping untuk menghindarkan konflik hukum. Sebab, pengaturan pengujian yang masih dibedakan subjek dan objeknya sebagaimana yang ditegaskan dalam Pasal 24A dan Pasal 24C UUD Negara RI Tahun 1945, dapat memberikan tafsir bahwa posisi MK lebih tinggi dibanding dengan MA, padahal dalam UUD Negara RI Tahun 1945 kedua lembaga negara tersebut memiliki kedudukan yang sama hanya tugas dan fungsinya yang berbeda.

Pemisahan objek dan subjek pengujian peraturan perundang-undangan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 mengandung

---

<sup>324</sup> Zainal Arifin Hoesein, 2009, *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga*

*Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Raja Grafindo Grafika.

kelemahan dalam pelaksanaannya. Sebab apabila terjadi perbedaan keputusan terhadap objek yang diuji yang memiliki keterkaitan normatif secara vertikal, maka akan dapat menimbulkan kekacauan baik segi pelaksanaan putusan, maupun segi tertib hukum. Perbedaan objek pengujian adalah hanya berkaitan lembaga yang diberikan kewenangan untuk melaksanakannya. Dengan demikian, perlu diakhiri perbedaan objek pengujian peraturan perundang-undangan, yakni seluruh peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dasar terhadap undang-undang dasar menjadi objek pengujian oleh Mahkamah Konstitusi, dengan tolok ukur pengujiannya adalah mulai dari UUD NRI tahun 1945 (Konstitusi) dan semua peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari obyek (peraturan perundang-undangan) yang diuji.

Berdasarkan pada praktik yang berlangsung di Indonesia pasca amandemen UUD NRI Tahun 1945, pengujian peraturan perundang-undangan yang dibedakan obyek dan subyeknya perlu dirumuskan kembali yaitu mengintegrasikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan dibawah satu atap Mahkamah Konstitusi, sebagaimana yang dipraktekkan di Negara Federal Jerman, Austria, dan Hungaria,

dengan kombinasi yang sesuai dengan sistem hukum Indonesia.

Sehingga rumusan ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang semula berbunyi: Pasal 24A ayat (1): Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Pasal 24C ayat (1): Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Selain persoalan pemisahan kewenangan dibidang pengujian peraturan perundang-undangan yang tidak ideal, juga menimbulkan problem hukum berupa kekosongan hukum (*vacuum of norm*), yaitu dalam ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD Tahun 1945 menimbulkan kekosongan hukum, berupa: bagaimana jika peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tersebut tidak bertentangan dengan undang-undang, tetapi

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang dimintakan untuk diuji? Sedangkan dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 menimbulkan kekosongan hukum, yaitu: bagaimana jika yang bertentangan dengan konstitusi/UUD adalah peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang? Idealnya dirubah dengan menintegrasikan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan menjadi kewenangan satu lembaga peradilan yaitu Mahkamah Konstitusi dengan tolok ukur pengujian adalah peraturan perundang-undangan yang kedudukannya mulai satu tingkat lebih tinggi dari obyek yang diuji sampai dengan peraturan perundang-undangan tertinggi, yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sehingga rumusannya menjadi sebagai berikut:

Pasal 24A ayat (1): Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Sedangkan rumusan Pasal 24C ayat (1) menjadi: Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang dan peraturan perundang-undangan dibawahnya terhadap Undang-undang Dasar dan/atau terhadap peraturan

perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Selain dari perubahan ketentuan tersebut, dapat pula dilakukan melalui kegiatan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945, yaitu dengan mengartikan kata undang-undang” dalam Pasal 24C ayat (1) sebagai *wet in materiele zin* atau undang-undang dalam arti materiel yaitu mencakup undangundang dan seluruh peraturan perundang undangan yang dibawahnya, serta memperluas makna Undang-undang Dasar dalam pasal tersebut yaitu mencakup Mulai dari UUD dan seluruh peraturan perundang-undangan yang kedudukannya lebih tinggi dari peraturan perundang-undangan yang dimintakan untuk diuji. Adapun terkait dengan kewenangan Mahkamah Agung dibidang *judicial review* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) UUD Tahun 1945 harus ditafsirkan sebagai bagian kewenangan MA dalam penanganan perkara konkrit atau Mahkamah Agung menyerahkan dan melimpahkan penanganan perkara dibidangan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Perubahan rumusan ketentuan dalam Pasal

24A ayat (1) dan Pasal 24C ayat (1) UUD Tahun 1945 tersebut, untuk selanjutnya tentunya harus diikuti perubahan ketentuan dalam Undang-Undang tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang tentang Mahkamah Agung, dan Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta beberapa peraturan teknis lainnya.

Melalui usulan pengintegrasian pengujian seluruh perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi pada artikel ini juga berkonsekuensi pada kebutuhan penambahan jumlah hakim Konstitusi. Melalui integrasi (satu atap) berarti beban kerja Mahkamah Konstitusi jelas menjadi lebih berat, dan karenanya jumlah hakim MK saat ini yaitu sembilan, perlu ditambah. Jumlah tambahannya sangat bergantung pada kalkulasi kinerja, namun yang terpenting jumlahnya ganjil dan masing-masing lembaga yang mengusulkan juga sama yaitu Mahkamah Agung (MA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden. Tentu hal ini dilakukan untuk mewujudkan adanya *check*

*and balances* antar lembaga negara yang ada di Indonesia saat ini.

### **Gagasan Pengintegrasian Pengujian Seluruh Perundang-Undangan Menjadi Wewenang Mahkamah Konstitusi**

Reformasi hukum di Indonesia, merupakan prasyarat untuk menjadi negara hukum yang demokratis. Bahwa prasyarat terwujudnya masyarakat yang demokratis dalam perspektif negara hukum klasik salah satunya adalah adanya pembagian kekuasaan yang dapat menjamin kemerdekaan kekuasaan kehakiman.<sup>325</sup> Langkah - langkah reformasi hukum tidak hanya dimulai dengan mereformasi substansi hukum (*legal substances*) saja, seperti perbaikan kualitas perundangundangan, dan peraturan-peraturan hukum lainnya, namun juga harus diikuti dengan perbaikan institusi kekuasaan kehakiman sebagai struktur hukum (*legal structures*).

Gagasan untuk penintegrasian *judicial review* di Mahkamah Konstitusi telah mengemuka sejak lama. Salah satunya

---

<sup>325</sup> Bagir Manan, "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945", *Disertasi* Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990. Lihat juga Ni'matul Huda, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Satu Atap*

*Mahkamah Konstitusi*. Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga. Jakarta:Pustaka Masyarakat Setara, 2013, hlm. 495.



terlihat dalam pertemuan para pengajar dan pengamat hukum tata negara di Bukit Tinggi, Sumatera Barat pada 11-13 Mei 2007.<sup>326</sup> Selain pengintegrasian pengujian peraturan perundang-undangan, forum tersebut juga membahas tentang wewenang menyelesaikan sengketa pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) pun sebaiknya diserahkan ke satu lembaga, yakni Mahkamah Konstitusi. Jika dilihat dari perkembangannya, wewenang menyelesaikan sengketa pemilihan umum (pemilu) dan pemilihan kepala daerah (pilkada) kini memang telah dieberikan ke Mahkamah Konstitusi.

Ide penintegrasian pengujian *judicial review* di Mahkamah Konstitusi merupakan upaya untuk menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan *court of law*, dan Mahkamah Agung adalah *court of justice*, karena *judicial review* termasuk ke dalam ranah *court of law* bukan *court of justice*.<sup>327</sup> Pengalihan wewenang pengujian peraturan di bawah Undang-Undang dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi merupakan hal yang wajar. Mahkamah Agung adalah institusi yang sangat sibuk dengan banyaknya

perkara, sehingga pelimpahan kewenangan itu akan meringankan kerja Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dengan jumlah SDM yang terbatas, harus menangani puluhan ribu kasus tiap tahunnya.

Untuk mewujudkan upaya pengintegrasian pengujian peraturan perundangan di bawah wewenang Mahkamah Konstitusi, mekanisme dasar yang perlu dilakukan agar pengalihan wewenang pengujian peraturan perundangan di bawah undang-undang menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi adalah dengan melakukan perubahan Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945 yang mengatur tentang Mahkamah Agung. Dalam pasal 24A tersebut dinyatakan, Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang. Jika mekanisme amandemen kelima terhadap UUD NRI Tahun 1945 dirasa cukup sulit untuk dilakukan, maka pemerintah bisa membuat sebuah undang-undang yang menyatakan bahwa penanganan pengujian peraturan

---

<sup>326</sup>Denny Indrayana. *Wewenang Judicial Review Satu Atap*, <http://www.hukumonline.com/berita>, diakses tanggal 16 November 2022.

<sup>327</sup> Jimly Asshiddiqie, *MK Siap Ambil Alih Wewenang MA Uji Aturan di Bawah UU*, <http://www.antaranews.com/print>, diakses tanggal 16 November 2022.

perundang-undangan di bawah undang-undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Agar skenario tersebut berjalan lancar, dibutuhkan kesepakatan antar para pihak, yaitu antara Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, DPR, dan Presiden.<sup>328</sup>

Ketika upaya perubahan terhadap regulasi yuridis tersebut sudah bisa dilakukan, maka teknis dan model integrasi *judicial review* melalui Mahkamah Konstitusi dapat menggunakan konsep digital. Berdasarkan pada hasil penelitian Sholahuddin Al-Fatih, model integrasi *judicial review* di Mahkamah Konstitusi melalui SIJURI atau Sistem *Judicial Review* Indonesia.<sup>329</sup> Teknis implementasi SIJURI dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Proses bermula dari adanya perkara yang akan diajukan *judicial review*, dimana proses ini dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi (MK), baik melalui jalur konvensional maupun elektronik, lalu permasalahan ini di tampilkan secara digital melalui SIJURI sebagai sarana publik dalam mengetahui perkembangan dari proses *judicial review* yang sedang, sebelum, maupun akan berlangsung.
2. Lalu setelah di identifikasi oleh petugas, dipisahkan antara perkara

yang syaratnya sudah lengkap dengan perkara yang syaratnya belum lengkap.

3. Jika sudah lengkap, maka bisa mendapatkan nomor registrasi dari panitera. Nomor tersebut bisa digunakan untuk log in dan memantau perkembangan proses *judicial review* melalui SIJURI.
4. Apabila berkas persyaratan belum lengkap, diberikan waktu 7 hari untuk melengkapi berkas yang dibutuhkan. Jika dalam 7 hari bisa melengkapi, maka sama seperti proses pada poin (c) diatas. Namun jika tidak bisa melengkapi dalam 7 hari, maka pemohon tidakbisa mendapatkan nomor registrasi perkara.
5. SIJURI akan menampilkan *record* atas pengujian peraturan perundangan sebelumnya, jika perkara *judicial review* yang diajukan berhubungan dengan perkara yang sebelumnya pernah diajukan juga.
6. SIJURI juga akan mengidentifikasi jenis peraturan perundangan yang diajukan *judicial review*, sehingga jika peraturan perundangan yang dimohonkan *judicial review* tidak sesuai dengan wewenang MK, maka sistem akan menolak otomatis.

<sup>328</sup> *Ibid*

<sup>329</sup> Sholahuddin Al-Fatih, *Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan satu atap melalui*

*mahkamah konstitusi*. Jurnal Legality, Volume 1, Nomor 2, 2017, 247-260, hlm. 254.

7. Perkembangan proses *judicial review* bisa dipantau secara *online* melalui *SIJURI* dengan cara *log in* menggunakan nomor registrasi perkara. Hasil putusan juga bisa diunduh melalui *SIJURI* tersebut.

Mekanisme pengintegrasian *judicial review* bukanlah ide baru. Namun, beberapa negara sudah menerapkan konsep tersebut lebih dulu. Di Amerika Serikat misalnya, *Supreme Court* atau Mahkamah Agung dan peradilan yang berada di bawahnya berwenang memutuskan perkara *review* sebuah produk perundang-undangan. Model Amerika tersebut memperlihatkan bahwa *judicial review* dapat dilakukan oleh banyak peradilan, namun kesemuanya diintegrasikan di bawah naungan Mahkamah Agung Amerika. *Judicial review* yang dilakukan oleh lembaga peradilan di bawah MA dapat dibanding ke peradilan di atasnya. Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, sejarah *judicial review* pertama kali timbul dalam praktik hukum di Amerika Serikat melalui putusan *Supreme Court* Amerika Serikat dalam perkara *Marbury vs Madison* tahun 1803. Meskipun ketentuan *judicial review* tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar Amerika Serikat, *Supreme Court* Amerika Serikat membuat sebuah putusan yang ditulis John Marshall dan

didukung 4 Hakim Agung lainnya yang menyatakan bahwa pengadilan berwenang membatalkan undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Meskipun Konstitusi Amerika Serikat tidak menyebutkan secara tekstual mengenai *judicial review*, namun pada prakteknya di *Supreme Court* hal tersebut bisa terjadi.

Negara Austria sejarah mencatat nama Hans Kelsen sebagai pelopor lahirnya konsep *judicial review* sekaligus penggagas Mahkamah Konstitusi Austria. Mahkamah Konstitusi Austria berwenang secara integrasi untuk memeriksa perkara *judicial review*. Mahkamah Konstitusi Austria berwenang menguji undang-undang negara bagian atau negara federal. Mahkamah Konstitusi Austria berwenang pula untuk menguji keserasian konstitusi negara bagian dan negara federal. Permintaan *judicial review* bisa dilakukan oleh Mahkamah Agung, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pemerintah Negara Bagian atau Federal serta sepertiga dari anggota National atau parlemen.<sup>330</sup>

Afrika Selatan, penanganan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan sepenuhnya berada di bawah otoritas atau yurisdiksi Mahkamah Konstitusi. Menurut Jimly Asshiddiqie, sistem pengujian peraturan perundang-

---

<sup>330</sup> *Ibid*

undangan yang diatur dalam konstitusi Afrika Selatan menempatkan posisi Mahkamah Konstitusi sebagai mahkamah tertinggi untuk semua persoalan yang menyangkut Undang-Undang Dasar.<sup>331</sup>

Mekanisme peradilan konstitusi (*constitution adjudication*) itu sendiri merupakan hal baru yang diadopsikan ke dalam sistem konstitusional negara Indonesia dengan dibentuknya MK. Peradilan konstitusional itu dimaksudkan untuk memastikan bahwa UUD sungguh-sungguh dijalankan atau ditegakkan dalam kegiatan penyelenggaraan negara sehari-hari. Pengujian terhadap lembaga lain oleh lembaga yang berbeda apakah yang bersangkutan sungguh-sungguh melaksanakan UUD atau tidak merupakan mekanisme yang sama sekali baru. Sebelumnya memang tidak dikenal dalam sistem hukum dan konstitusi negara Indonesia.

Untuk menyatukan kewenangan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah satu atap MK dibutuhkan *political will* dari berbagai pihak, mulai dari MPR, Pemerintah dan DPR. Lembaga-lembaga negara inilah yang diharapkan akan mengawal gagasan penyatuan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah

satu atap MK. Di samping itu, perguruan tinggi, akademisi, media massa, dan masyarakat juga perlu ikut mendorong ide besar tersebut agar dapat terwujud.

Untuk menyatukan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah MK diperlukan langkah konstitusional untuk menata kembali kewenangan MA dan MK yaitu melalui amandemen UUD 1945. Sebagaimana yang sudah ditentukan dalam UUD 1945 Pasal 24A ayat (1), MA berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan MK berwenang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar (Pasal 24C ayat (1) UUD 1945). Dengan demikian, kewenangan MA tersebut harus dialihkan kepada MK, sehingga MA tidak lagi memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan, semuanya diintegrasikan kepada MK.

Konsekuensi penyatuan pengujian tersebut nantinya harus pula diikuti dengan *political will* dari Pemerintah dan DPR untuk mengintegrasikan pengawasan Perda ataupun produk hukum daerah juga kepada MK. Presiden tidak perlu lagi diberi kewenangan untuk melakukan pembatalan (*executive review*) Perda. Yang bisa

<sup>331</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH-UII Press, Yogyakarta, 2004. hlm.231.

dilakukan oleh Pemerintah mengevaluasi dan mengklarifikasi (*executive preview*) rancangan Perda tertentu. Dalam konteks pengawasan Pemerintah Pusat terhadap produk hukum daerah, Pemerintah dapat menjadi salah satu Pemohon dalam pengujian Perda di MK.

Adanya ide/gagasan integrasi pengujian materi peraturan perundangan di MK ini sekaligus untuk mengatakan perlunya mengembalikan fitrah MA agar murni (*pure*) menjadi pengadilan yang menangani upaya perwujudan keadilan umum. Dengan demikian karena MA adalah pengadilan biasa (*ordinary court*) yang masuk dalam ranah kompetensi kehakiman tidak boleh menilai dan menguji peraturan perundangan sebagai produk politik, itulah sebabnya peraturan perundangan bukan produk hukum, melainkan produk politik. MA seharusnya hanya bertugas menguji pelaksanaan peraturan perundangan (menerapkan peraturan) bukan menilai atau menguji materi perundangan.

Seperti yang diketahui sampai saat ini bahwa MK memiliki 4 kewenangan dan 1 kewajiban yaitu: a. Menguji Undang-

undang terhadap Undang-Undang Dasar, b. Memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, c. Memutus Pembubaran Partai Politik. d. Memutus Perselisihan tentang hasil pemilu. 5. Wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran oleh presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD.

Untuk masa yang akan datang (*ius constituendum*) idealnya MK di desain untuk menjadi pengadilan yang memiliki kewenangan baru antara lain:<sup>332</sup> *Pertama*, Kewenangan memberikan penafsiran dan menjaga UUD NRI 1945 apabila diminta melalui uji materi (*judicial review*). *Kedua*, Kewenangan menyelesaikan Sengketa antar lembaga daerah dengan daerah, antar lembaga daerah dengan pusat *Ketiga*, Kewenangan sebagai pengadilan khusus yang terkait dengan *constitutional complaint* individu warga negara. *Keempat*, Pengujian perjanjian internasional termasuk undang-undang yang mengesahkan perjanjian internasional. *Kelima*, Pengujian legalitas peraturan perundangan di bawah undangundang terhadap terhadap UU dan UUD 1945.

<sup>332</sup> Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara*

*Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta:Total Media, 2009), hlm, 236.

Namun, Ide/gagasan untuk mengintegrasikan pengujian seluruh peraturan perundangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di masa depan (*ius constituendum*) akan dapat terwujud melalui pintu amandemen UUD 1945 terlebih dahulu terhadap ketentuan Pasal 24 A dan Pasal 24 C UUD NRI 1945.

### Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa, urgensinya integrasi pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia di dasarkan bahwa seluruh peraturan perundang-undangan adalah produk politik, sehingga harus diuji oleh peradilan politik yang dalam hal ini Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) diamana hakimnya mampu memahami motif politik kepentingan atas pembuatan peraturan perundang-undangan. Sedangkan MA adalah peradilan biasa yang berwenang mengadili pada tingkat kasasi. MA juga masuk dalam ranah kehakiman yang tugasnya adalah menerapkan peraturan perundangan dalam hukum konkrit bukan menguji peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, diperlukan penataan regulasi untuk

mengintegrasikan pengujian materi peraturan perundang-undangan (*judicial review*) ke dalam satu badan peradilan konstitusi, yaitu MK RI. Kemudian, upaya untuk mengintegrasikan pengujian seluruh peraturan perundang-undangan menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI) dapat terwujud (terlaksana) melalui amandemen kembali terhadap Pasal 24 A dan 24 C UUD 1945 dengan mengurangi kewenangan MA dalam pengujian peraturan perundang-undangan di bawah UU dan mengalihkannya ke MK RI dan memberi tambahan kewenangan lain.

## Daftar Pustaka

### Buku-Buku

Amsari, Feri. *Perubahan UUD 1945, Perubahan Konstitusi NKRI melalui putusan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta:Raja Grafindo Persada, 2013.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi HTN FH Universitas Indonesia, 2004.

-----, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*. Yogyakarta:FH-UII Press, 2004.

Ekadjahjana, Widodo. *“Pengkajian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya Di Indonesia”*. Bandung:Pustaka Sutra, 2018.

Fatmawati, *Hak Menguji (Toetsingsrecht) Yang Dimiliki Hakim Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2005.

Hoesein, Zainal Ariffin. *Judicial Review di Mahkamah Agung RI, Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Raja Grafindo Grafika, 2009.

Huda, Ni'matul. *Pengkajian Peraturan Perundang-Undangan di Bawah Satu Atap Mahkamah Konstitusi. Masa Depan Mahkamah Konstitusi RI, Naskah Konferensi Mahkamah Konstitusi dan Pemajuan Hak Konstitusional Warga*. Jakarta:Pustaka Masyarakat Setara, 2013.

Latif, Abdul. *Fungsi Mahkamah Konstitusi Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*. Yogyakarta:Total Media, 2009.

Martitah. *Sistem Pengujian Konstitusioanal (konstitusional review) di Indonesia*, Jakarta:Konstitusi Press, 2015.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.

Sirajuddin, *“Desain Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Secara Integratif di Bawah Mahkamah Konstitusi”*. Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, 2018.

Syahuri, Taufiqurrahman. *Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Ham RI, 2014.

Widjojanto, Bambang. *Melanjutkan Pelembagaan Mahkamah Konstitusi (Usulan ubahan Terhadap UU RI No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi)*, Jakarta: Democratic Reform Support Program (DRSP), 2008.

### Disertasi dan Laporan

Komisi Hukum Nasional, 2009, *“Kajian Terhadap Amandemen UUD 1945”*, Bahan Panduan (Analisis Kuantitatif) Diskusi Kelompok Terarah *“Pertemuan Ahli”* Penelitian KHN RI Tahun 2009, Jakarta, 18-19 November 2009.

Manan, Bagir. “Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945”, *Disertasi*. Doktor dalam Hukum Tata Negara, Fakultas Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990.

Syahuri, Taufikurrahman. Pengkajian Konstitusi Tentang Problematika Pengujian Peraturan Perundang-Undangan, Laporan Penelitian, (Jakarta: BPHN, Kemenkum dan HAM, 2014).

### Jurnal dan Artikel

Achmad dan Mulyanto. “Problematikan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan (Judicial Review) Pada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi”, dalam *Jurnal Yustisia* 2 No.1 Januari – April (2013).

Al-Fatih, Sholahuddin. Model Pengujian Peraturan Perundang-undangan satu atap melalui mahkamah konstitusi. *Jurnal Legality* 1, No. 2, (2017): 247-260

Aris, Tenri Wulan. “Urgensi Judicial Review Satu Atap Oleh Mahkamah Konstitusi”. *De Jure; Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum* 1 No. 12 (2020)

Mawalidin, Jun. “Konsistensi Konstitusi Indonesia Dalam Pelaksanaan Judicial Review Undang-Undang”. *Jurnal Politica* 8, No. 1, (2021).

Putra, Antoni. “Dualisme Pegujian Peraturan Perundang-Undangan”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, No. 2, (2018).

Riewanto, Agus “Integrasi Pengujian Peraturan PerundangUndangan Di Mahkamah Konstitusi RI: Menuju Purifikasi Sistem Peradilan Bifurkasi”, Badan Pengkajian MPR RI, (2017).

Safi’. “Urgensi Penyatuan Kewenangan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan oleh Lembaga Peradilan (Judicial Review) di Indonesia”. *Jurnal Rechtidee* 11, No. 2, (2016).

### Website

Denny Indrayana. *Wewenang Judicial Review Satu Atap*, <http://www.hukumonline.com/b erita>, diakses tanggal 16 November 2022.

Jimly Asshiddiqie, *MK Siap Ambil Alih Wewenang MA Uji Aturan di BawahUU*, <http://www.antarane ws.com/print>, diakses tanggal 16 November 2022.





## Kontekstualisasi *Trias Politica* dalam Relasi Hubungan Antar Lembaga: Urgensi Perumusan Peraturan Perundang-Undangan tentang Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara

Sultonifikri<sup>1</sup>, Rizky Bangun Wibisono<sup>2</sup>, Reza Maulana Hikam<sup>3</sup>

<sup>1,2</sup>Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan (PSKK)

<sup>3</sup>Associate Research di Center for Statecraft and Citizenship Studies, Universitas Airlangga

Email: [sultonifikri@untag-sby.ac.id](mailto:sultonifikri@untag-sby.ac.id)

### Abstract

*This study aims to describe the problems of the relationship between state institutions. After the amendment, the institutional structure in Indonesia underwent changes to promote the principle of checks and balances. However, changes in the institutional structure resulted in deviations in state power, both in the relationship between the executive and the legislature, the relationship between the legislature and the executive and in the internal legislature itself. The concept used in this study refers to the trias politica theory with the aim of knowing the ideal distribution of power. This research method is legal research using statutory approaches, conceptual approaches, and comparative approaches. The findings of this study are that there are several deviations from the trias politica theory in the institutional structure in Indonesia. The President has enormous authority over the function of forming laws. The same goes for the problems in the legislature consisting of the DPR and DPD, where the authority of the DPD is very limited. Even though the DPD is part of the legislature it should be given greater authority in the formation of legislation. In order to get the ideal form, the writer makes a comparison with the United States and South Korea which shows the need for a review of the President's authority as the executive power and institutionalizing his power, and strengthening the bicameral system in the legislative power.*

**Keywords:** *Trias Politica, Inter-Agency Relations, Executive, Legislature, Indonesia, United States of America, South Korea*

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk memaparkan permasalahan-permasalahan dari hubungan antar lembaga negara. Pasca amandemen struktur kelembagaan di Indonesia mengalami perubahan untuk mengedepankan prinsip check and balances. Akan tetapi, pasca perubahan pada struktur kelembagaan mengakibatkan terjadi penyimpangan kekuasaan negara, baik hubungan eksekutif dengan legislatif, hubungan legislatif dengan eksekutif, maupun pada internal legislatif itu sendiri. Konsep yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada teori trias politica dengan tujuan dapat mengetahui penyebaran kekuasaan yang ideal. Metode penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Hasil temuan dari penelitian ini adalah terjadi beberapa penyimpangan dari teori trias politica pada struktur kelembagaan di Indonesia. Kekuasaan Presiden memiliki kewenangan yang begitu besar terhadap fungsi membentuk undang-undang. Begitupun pula persoalan pada lembaga legislatif yang terdiri dari DPR dan DPD, dimana kewenangan DPD sangat terbatas. Padahal DPD merupakan bagian dari lembaga legislatif yang seharusnya diberikan kewenangan yang lebih besar dalam pembentukan perundang-undangan. Untuk mendapatkan bentuk ideal maka penulis melakukan perbandingan dengan Amerika Serikat dan Korea Selatan yang menunjukkan perlu adanya peninjauan kembali tentang kewenangan Presiden selaku kekuasaan eksekutif dan melembagakan kekuasaannya serta penguatan sistem bikameral dalam kekuasaan legislatif.

**Kata Kunci:** *Trias Politica, Hubungan Antar Lembaga, Eksekutif, Legislatif, Indonesia, Amerika Serikat, Korea Selatan*

## Pendahuluan

Sistem hukum di Indonesia berbeda dengan sistem hukum dengan negara lainnya. Dengan banyaknya referensi yang coba diambil dan diadaptasi untuk menemukan bentuk yang ideal malah justru membuat sistem hukum di Indonesia campur aduk. Hal ini juga terjadi pada struktur lembaga negara di Indonesia<sup>333</sup>.<sup>334</sup> Di negara-negara lain<sup>335</sup> secara konsisten menerapkan pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negaranya seperti kekuasaan eksekutif yang fungsinya sebagai menjalankan undang-undang, kekuasaan legislatif yang fungsinya membuat undang-undang, dan kekuasaan yudikatif fungsinya mengadili atas pelanggaran undang-undang. Sementara di Indonesia, pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) banyak perubahan pada struktur lembaga negara. Adanya upaya untuk tidak lagi terjebak pada kondisi masa lalu yang mana terdapat lembaga tertinggi yakni

Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang begitu dominan dan berpengaruh, sehingga mengubah struktur lembaga negara tidak lagi terdapat lembaga tertinggi atau paling tinggi melainkan kedudukannya setara. Salah satu konsekuensi dari amandemen tersebut yakni kedudukan lembaga negara yang setara dengan tujuan penguatan prinsip *check and balances*<sup>336</sup>, dalam artian kekuasaan satu membatasi kekuasaan negara yang lain.<sup>337</sup> Akan tetapi, tujuan penguatan prinsip *check and balances* tidak selaras dengan teori-teori pemisahan kekuasaan (baca *trias politica*) yang diadaptasi, sehingga perubahan-perubahan pada struktur lembaga-lembaga negara malah menimbulkan persoalan lain. Alih-alih menemukan bentuk ideal dengan mengadopsi dari teori *trias politica* serta praktik pada negara-negara lain justru membuat Indonesia terjebak pada kerancuan dalam merumuskan kekuasaan pada lembaga negaranya. Bahkan cenderung menyimpang dari ajaran atau

<sup>333</sup> Tri Mulyani, 'Kajian Normatif Mengenai Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Sebelum Dan Sesudah Amandemen', *Humani: Hukum Dan Masyarakat Madani*, 6.1 (2017), p. 76.

<sup>334</sup> Istilah lembaga negara dalam Bahasa Belanda disebut dengan *Staat Orgunen*, dalam Bahasa Inggris sering disebut *Political Institution*. Istilah dalam Bahasa Indonesia bisa menggunakan istilah Lembaga Negara, Badan Negara, atau Organ Negara. Penggunaan istilah lembaga negara pada UUD NRI 1945 tidak secara jelas dan tegas digunakan dalam menyebut lembaga negara. Sebelum amandemen UUD NRI 1945 istilah yang digunakan adalah badan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa penyebutan badan pada lembaga-lembaga negara sebelum amandemen, seperti, "Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan yang bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia". Sementara didalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUUS 1950) juga tidak menggunakan istilah lembaga

negara melainkan menggunakan istilah alat perlengkapan negara (lihat Pasal 44 UUDS 1950 dan lihat Konstitusi RIS). Istilah lembaga negara pertama kali muncul di dalam Ketetapan MPRS No. VIII/MPRS/1965 tentang Prinsip-Prinsip Musyawarah untuk Mufakat dalam Demokrasi Terpimpin sebagai Pedoman bagi Lembaga-Lembaga Permusyawaratan/Perwakilan. Dari perjalanan sejarah tersebut pada akhirnya istilah yang digunakan saat ini adalah Lembaga Negara.

<sup>335</sup> Dalam artikel ini menggunakan perbandingan antara Indonesia dengan Amerika Serikat dan Korea Selatan.

<sup>336</sup> Sultonik Fikri and Anang Fajrul Ukhwaluddin, 'Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Dan Iran', *Yustisia Merdeka: Jurnal Ilmiah Hukum*, 8.1 (2022), p. 59.

<sup>337</sup> Anna Triningsih and Nuzul Qur'aini Mardiyah, 'Interpretasi Lembaga Negara Dan Sengketa Lembaga Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara', *Jurnal Konstitusi*, 14.4 (2017), p. 783.

teori-teori yang sudah ada. Memang teori *trias politica* tidak serta merta dapat dilaksanakan secara murni karena akan melihat sosial-politik pada suatu negara, tetapi berangkat dari teori *trias politica* inilah penulis mencoba untuk memberikan analisa kritis terhadap lembaga-lembaga negara. Penulis juga membatasi analisa ini pada lembaga tinggi negara saja.<sup>338</sup>

Pasca runtuhnya Orde Baru dengan diawali semangat reformasi salah satu tuntutan yaitu perubahan terhadap UUD NRI 1945 yang menjadi dasar untuk memberikan legitimasi terhadap keberadaan lembaga negara. UUD NRI 1945 merupakan wujud dari kesepakatan dari seluruh rakyat Indonesia sebagai memiliki kedaulatan (lihat Pasal 1 ayat 3 UUD NRI 1945). Di dalamnya paling tidak memuat hubungan antara negara dengan warga negara, dan hubungan antara lembaga negara satu dengan lembaga negara yang lain. Dinamika ketatanegaraan yang terjadi di Indonesia pada era reformasi menginginkan adanya perubahan pada struktur kelembagaan negara. Sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru hampir tidak mengenal adanya *checks and balances* di antara lembaga negara karena realitas kekuasaan terpusat pada

Presiden.<sup>339</sup> Sebelum amandemen, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*)<sup>340</sup> Sebagaimana telah disinggung sebelumnya jika amandemen UUD NRI 1945 salah satunya menghasilkan perubahan-perubahan mendasar pada struktur kelembagaan negara. Amandemen pertama dilakukan tahun 1999 pada sidang umum MPR yang mana menghasilkan beberapa perubahan salah satunya adalah menegaskan adanya pemisahan kekuasaan pada lembaga negara. Amandemen kedua yang dilakukan di tahun 2000 pada sidang tahunan MPR yang menghasilkan perubahan seperti penegasan prinsip otonomi daerah, penegasan mengenai hak-hak DPR dan anggota DPR, serta penerimaan pasal-pasal tentang hak asasi manusia. Kemudian amandemen ketiga yang dilakukan tahun 2001 menghasilkan perubahan yang salah satunya adalah disetujuinya pasal-pasal tentang pembentukan lembaga-lembaga baru, yaitu Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK) dan Komisi Yudisial (KY). Terakhir, amandemen keempat menghasilkan perubahan yang

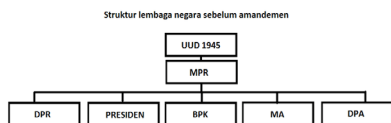
<sup>338</sup> Mengutip pendapat dari Janedjri M. Gaffar jika dari segi hierarkinya, lembaga-lembaga negara dibedakan menjadi tiga lapis. Lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara yang kewenangannya langsung dari UUD NRI 1945, yakni: Presiden dan Wakil Presiden; Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); MPR; Mahkamah Konstitusi (MK); Mahkamah Agung (MA); dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Kemudian organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara yang kewenangannya bisa dari UUD NRI 1945 atau berasal dari undang-undang, seperti: Menteri Negara; Tentara Nasional Indonesia; Kepolisian Negara; Komisi Yudisial, Komisi pemilihan umum; Bank Sentral; Komisi Nasional Hak Asasi Manusia; Komisi Pemberantasan Korupsi. Terakhir, lapis ketiga adalah lembaga

daerah meliputi: Pemerintahan Provinsi; Gubernur; DPRD Provinsi; Pemerintahan Kabupaten; Bupati; DPRD Kabupaten; Pemerintahan Kota; Walikota; DPRD Kota. Dari ketiga lapis ini, penulis hanya membatasi pada lembaga tinggi negara karena berkaitan dengan kontekstualisasi *trias politica* dan mempersempit kajian terhadap lembaga negara yang fungsi dan kewenangannya dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945.

<sup>339</sup> Indra Rahmatullah and Rizza Zia Agusty, 'Memperkuat Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Bingkai Negara Hukum', *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, 3.2 (2016), p. 232.

<sup>340</sup> Janedjri M. Gaffar, 'Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945' (Indonesia, 2008), p. 13.

penting dalam struktur lembaga negara seperti ditetapkannya MPR terdiri dari DPR dan DPD, dan penghapusan DPA dalam struktur kelembagaan negara.



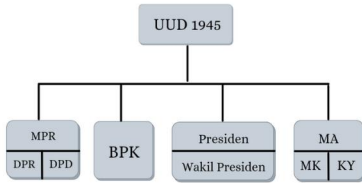
Sumber: Forum Roboguru oleh Ruangguru

Sebelum amandemen, MPR merupakan pemegang kekuasaan/kedaulatan tertinggi yang membawahi lembaga-lembaga negara yang lain. Bahkan MPR dikatakan sebagai lembaga tertinggi negara yang diberikan kekuasaan yang cukup besar dengan menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), mengangkat Presiden dan Wakil Presiden, mengubah Undang-Undang Dasar, meminta pertanggungjawaban Presiden dalam pelaksanaan GBHN. Eksistensi yang begitu besar pada MPR yang dinilai tidak selaras dengan sistem Presidensial yang ingin dilaksanakan pada saat itu. Salah satu kesepakatan yang dibuat oleh fraksi MPR pada sidang tahunan MPR 1999 adalah mempertahankan sistem Presidensial, sehingga perumusan terkait dengan MPR pada akhirnya diubah agar memenuhi ciri-ciri umum sistem Presidensial. Setelah amandemen pemegang kedaulatan berubah menjadi kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut berdampak pada kedudukan MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, serta berimplikasi terhadap kewenangan MPR yang tidak lagi berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden. Perubahan tersebut sekaligus menegaskan pemenuhan sistem

Presidensial yang mana Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR melainkan kepada rakyatnya. Karena MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara maka kedudukannya menjadi setara dengan Lembaga negara yang lainnya.

Perubahan struktur kelembagaan juga terjadi pada DPA, jika sebelum amandemen DPA yang memiliki kewajiban untuk memberi jawaban terhadap pertanyaan dari Presiden dan berhak mengajukan usulan kepada pemerintah yang akhirnya dihapuskan. Alasannya penghapusan lembaga ini karena dianggap sudah tidak relevan. Penghapusan DPA dari lembaga negara memunculkan lembaga baru setelah amandemen yakni Dewan Perwakilan Daerah (DPD). DPD merupakan lembaga negara yang dijadikan sebagai representasi daerah di pusat. Kedudukan DPD ini setara dengan DPR akan tetapi memiliki tugas dan fungsi yang tentunya berbeda. Pembentukan lembaga negara baru juga pada lingkup yudikatif, di mana MA yang awalnya merupakan lembaga yang berwenang untuk menguji undang-undang tidak lagi sendiri tetapi dibentuk MK. Pembentukan MK ini bertujuan untuk menguji apakah suatu produk hukum itu konstitusional atau tidak, dan tidak memberlakukannya jika menurut lembaga ini produk hukum tersebut tidak konstitusional. Selain itu juga ditambahkan pula KY sebagai lembaga yang bertugas untuk menjaga dan menegakkan kehormatan dan perilaku hakim.

Struktur Lembaga Negara Sesudah  
Amandemen UUD 1945



Sumber: Struktur Lembaga Negara  
Sebelum dan Sesudah Amandemen  
(Kompas)

Apabila membagi berdasarkan teori *trias politica* maka, pertama, kekuasaan eksekutif terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden yang memiliki fungsi pelaksanaan undang-undang. Kedua, kekuasaan legislatif yang terdiri dari MPR, DPR, dan DPD yang memiliki fungsi membuat undang-undang. Ketiga, kekuasaan yudikatif yang terdiri dari MA dan MK adalah lembaga yang memiliki fungsi mempertahankan dan mengawasi pelaksanaan undang-undang. Pada prinsipnya, perubahan struktur kelembagaan negara pasca amandemen ini untuk mewujudkan *check and balance* pada setiap kekuasaannya. Lantas dengan adanya perubahan akan menjadi terwujudnya *check and balances* pada setiap kekuasaan? Kenyataannya malah justru melahirkan permasalahan terkait hubungan antar lembaga negara sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Ada ketegangan dan kekacauan hubungan antar lembaga negara yang diakibatkan lembaga negara tersebut merasa memiliki kekuatan yang sama.<sup>341</sup>

Selain itu, dirasa perlu untuk membuat aturan yang mengatur hubungan antar lembaga tinggi negara yang lebih

teknis karena pada kenyataannya aturan yang ada masih belum mampu mengakomodir serta jauh tertinggal oleh dinamisnya perkembangan hubungan antar lembaga tinggi negara. Hal inilah yang menjadi penyebab timbulnya kebingungan dalam praktiknya mengenai aturan apa yang harus dipakai atau diterapkan, sehingga dalam pelaksanaannya mengakibatkan tidak adanya kepastian aturan yang diterapkan untuk mengatur hal-hal atau keadaan yang terjadi. Untuk itu diperlukan suatu aturan yang stabil dan fleksibel serta mampu mengikuti perkembangan tersebut.

Menurut Hukum Positif, kekosongan hukum (*rechstvaccum*) tersebut lebih tepat dikatakan sebagai kekosongan Undang-Undang atau Peraturan Perundang-Undangan. Ada kalanya hal tersebut juga terjadi dari sisi pihak yang mempunyai wewenang dalam melakukan penyusunan suatu Peraturan Perundang-Undangan baik oleh legislatif maupun eksekutif memerlukan waktu yang lama, sehingga pada saat Peraturan Perundang-Undangan itu dinyatakan berlaku maka keadaan dan hal-hal yang hendak diatur oleh peraturan tersebut sudah tidak sesuai lagi untuk diterapkan seiring dinamika masyarakat. Seringkali ditemukan juga ketidakkonsistenan Lembaga Eksekutif (Pemerintah) atau badan lain dalam rangka melaksanakan Undang-Undang dalam upaya menjamin kepastian hukum masyarakat, hal ini bisa kita temui dalam hal adanya amanah suatu Peraturan Perundang-Undangan yang mengharuskan diterbitkannya peraturan pelaksana namun pada kenyataannya aturan pelaksanaan tersebut yang pada dasarnya merupakan suatu kumpulan pedoman untuk menjadi dasar menjalankan lebih lanjut isi suatu

<sup>341</sup> Rahmatullah and Agusty, p. 233.

Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi tidak pernah ada/dibuat<sup>342</sup>.

Hal ini didukung dengan kita membandingkan pola hubungan dari lembaga tinggi negara di beberapa negara maju dan berkembang seperti Amerika Serikat, Korea Selatan memiliki beberapa batasan yang jelas serta aturan yang rigid khususnya mengenai pola hubungan Eksekutif-Legislatif. Amerika Serikat dianggap sebagai tanah kelahiran dan contoh ideal sistem pemerintahan Presidensial. Presidensial di Amerika Serikat lahir sebagai upaya Amerika Serikat dalam menentang dan berusaha menghilangkan jejak kolonialisme Inggris dengan membentuk sistem pemerintahan yang berbeda, yaitu dengan memisahkan kekuasaan antara legislatif dan eksekutif sebagaimana konsep *trias politica* yang dicetuskan Montesquieu.<sup>343</sup> Sedangkan Korea Selatan memiliki sejarah dan perkembangan struktur pemerintahan dan aturan negara yang mirip dengan Indonesia namun memiliki perbedaan yang terlihat jelas dari sisi hubungan eksekutif-legislatifnya.

Dari permasalahan tersebut penulis merasa harus ada pemisahan kekuasaan yang konsisten agar tidak terjadi tumpang tindih antar lembaga, tidak ada lembaga yang lebih dominan, tidak ada lembaga yang dapat mengintervensi ke lembaga lainnya melalui aturan yang lebih teknis dengan perumusan Undang-Undang baru. Karena tujuannya jelas, yaitu mewujudkan prinsip *check and balances* terhadap lembaga tinggi negara. Dari uraian ini penulis mengangkat judul “Kontekstualisasi *Trias*

*Politica* dalam Relasi Hubungan Antar Lembaga: Urgensi Perumusan Peraturan Perundang-undangan tentang Hubungan Antar Lembaga Tinggi Negara”.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini adalah penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan konseptual, pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan perbandingan.

### **Kekuasaan Legislatif Lembaga Kepresidenan: Penyimpangan terhadap Trias Politica**

Salah satu kajian awal mengenai sistem Presidensial dan kekuasaan legislatif Presiden di Indonesia dilaksanakan oleh Achmad Sanusi, yang berpendapat bahwa Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang tertinggi dan memegang kekuasaan serta tanggung jawab selama masa jabatannya, maka dari itu dalam sistem Presidensial tidak ada perdana menteri. Akan tetapi, selain melaksanakan pemerintahan, Presiden juga berhak membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam keadaan genting dan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membuat undang-undang dan menetapkan anggaran belanja negara.<sup>344</sup> Dalam pelaksanaan pemerintahan, terdapat hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif, namun ada pandangan yang tumpang tindih antara kedua lembaga tersebut. Seperti yang disampaikan Hamid Attamimi sebabnya dikarenakan UUD NRI 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan layaknya yang diajarkan oleh Montesquieu, adapun juga karena dalam melaksanakan kekuasaan tersebut UUD NRI 1945 menyebutkan “dengan

<sup>342</sup> Hario Mahar Mitendra, ‘Fenomena Dalam Kekosongan Hukum’, *Jurnal Rechtsvinding*, 2018, p. 2.

<sup>343</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemen* Dalam

*Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), pp. 30–31.

<sup>344</sup> Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Bandung: Penerbit Universitas, 1958), pp. 23–24.

persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat” maka Presiden tidak melaksanakannya sendirian seraya menambahkan bahwa kekuasaan pembentukan undang-undang ada pada Presiden.<sup>345</sup> Maka dari itu, Montesqieu berpendapat:

Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif menyatu pada diri seseorang atau pada suatu lembaga tertentu, maka tidak akan ada kebebasan; karena bisa muncul kekhawatiran kalau-kalau raja atau senat yang dimaksud hendak membuat hukum yang bersifat tiranik dan melaksanakannya dengan cara yang tiranik juga.<sup>346</sup>

Sebelum masuk ke dalam sistem parlementer, Indonesia sempat menjadi negara federal dengan terbentuknya Republik Indonesia Serikat. Dalam sistem federal sekalipun, Presiden, walaupun kekuasaannya terbatas, tetap memiliki kekuasaan legislatif layaknya sistem Presidensial sebelumnya. Hal ini disebabkan adanya keputusan Presiden yang ditandatangani oleh Presiden dan menteri terkait berkenaan dengan praktik pengaturan.<sup>347</sup> Adapun, pemerintah yang berisikan dewan menteri, bisa mengusulkan undang-undang kepada DPR dengan amanat Presiden.<sup>348</sup>

Pada perjalanannya, Indonesia sempat menggunakan apa yang disebut sebagai Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia atau juga dikenal sebagai UUDS 1950. Ini adalah undang-

undang pengganti Konstitusi Republik Indonesia Serikat yang dibubarkan ketika Indonesia memilih kembali untuk menjadi negara kesatuan (unitaris). Supomo sempat menuliskan komentarnya dalam sebuah buku berkaitan hubungan yang rumit antar lembaga negara, karena di sana ada Presiden, perdana menteri bersama jajaran menteri, beserta Dewan Perwakilan Rakyat. Pada UUDS 1950, Presiden dapat membubarkan DPR sebagai konsekuensi pertimbangan pemerintah yang bisa dibubarkan oleh DPR.<sup>349</sup> Selanjutnya, permasalahan perundang-undangan dilakukan antara pemerintah bersama dengan DPR, adapun usulan perundang-undangan dari pemerintah disampaikan ke DPR dengan amanat Presiden.<sup>350</sup>

Adnan Buyung Nasution berpendapat bahwa kembali digunakannya UUD NRI 1945, pasca pembubaran konstituante, membuat kekuasaan eksekutif maupun legislatif berada di tangan Presiden dan fungsi parlementer akan dibagi antara Majelis Permusyawaratan Rakyat yang punya kewenangan tertinggi dan Dewan Perwakilan Rakyat yang pada akhirnya menjadi hanya sekedar lembaga konsultasi, maka dari itu, presiden dan wakil Presiden yang diangkat oleh MPR dan bertanggung jawab kepadanya tidak dapat diganggu gugat oleh DPR, begitupula sebaliknya, DPR tidak dapat dibubarkan oleh pemerintah, walaupun perannya sudah dibatasi menjadi badan konsultatif.<sup>351</sup>

<sup>345</sup> A. Hamid S. Attamimi, ‘Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV’ (Universitas Indonesia, 1990), p. 152.

<sup>346</sup> Montesqieu, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Dan Ilmu Politik* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015), p. 192.

<sup>347</sup> Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986), p. 93.

<sup>348</sup> Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, p. 102.

<sup>349</sup> Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Jakarta: Penerbit Noordhoff-Kolff N.V., 1957), pp. 79–80.

<sup>350</sup> Supomo, pp. 81–82.

<sup>351</sup> Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas*



Dengan merujuk kepada Soepomo, Dahlan Thaib mengutarakan bahwa Indonesia tidak menganut sistem Trias Politica ala Montesquieu, karena UUD NRI 1945 memiliki sistem tersendiri yakni berdasarkan pada pembagian kekuasaan yang memungkinkan adanya kerja sama antar lembaga. Presiden diposisikan sebagai penerima mandat atau mandataris MPR yang merupakan lembaga tertinggi negara, maka dari itu Presiden harus tunduk kepada MPR walaupun dalam operasionalnya, Presiden justru memiliki kekuasaan yang amat besa dan luas yang menurut Dahlan disebut sebagai kekuasaan Pemerintahan Negara.<sup>352</sup>

Selaras dengan pendapat di atas, Ismail Suny menguraikan bahwa mulai UUD NRI 1945, UUD 1949 (juga disebut sebagai Konstitusi Republik Indonesia Serikat), UUDS 1950 hingga kembali menggunakan UUD NRI 1945, Presiden maupun DPR memegang kekuasaan pembentukan undang-undang, adapun kekuasaan legislatif Presiden yang ditentukan dalam Undang-Undang Dasar melampaui kekuasaan DPR, karena Presiden bisa menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang dalam keadaan genting, akan tetapi peraturan pemerintah pengganti undang-undang dapat dicabut apabila tidak mendapatkan persetujuan DPR. Namun, Presiden juga dapat menetapkan peraturan pemerintah guna melaksanakan undang-undang sebagaimana mestinya. Oleh karena

itu, Suny berpendapat bahwa selama berlakunya UUD NRI 1945, badan eksekutif turut melaksanakan fungsi legislatif.<sup>353</sup> Fungsi legislatif sendiri seharusnya dipegang dengan kuat oleh DPR, namun tidak berjalan dengan baik karena peranan dominan dari cabang eksekutif.<sup>354</sup>

Hal ini diperkuat oleh pendapat Saldi Isra yang mengutarakan bahwa penetapan untuk menggunakan UUD NRI 1945, fungsi legislasi dilakukan dengan memberikan kewenangan yang besar kepada Presiden yang terjadi karena penafsiran bahwa kekuasaan membentuk undang-undang dalam UUD NRI 1945 berada di tangan Presiden, maka dari itu Isra berpendapat bahwa DPR hampir tidak memiliki peranan yang berarti dalam fungsi legislasi.<sup>355</sup> Presiden tetap memiliki fungsi legislasi karena ada Pasal 5 ayat 1 dari UUD NRI 1945.<sup>356</sup> Maka dari itu, Valina Singka Subekti berargumen bahwa perubahan pasal UUD NRI 1945 yang mengatur lembaga perwakilan adalah upaya memperbaiki sistem yang selama ini menghasilkan MPR dengan kekuasaan yang tidak terbatas, Presiden yang terlampau kuat dan legislatif yang lemah.<sup>357</sup>

Namun, situasi ini berubah pasca amandemen UUD NRI 1945, yang mana sebelumnya Presiden memiliki kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan dewan maka berubah menjadi hak bukan kekuasaan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan

---

*Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 1995), p. 323.

<sup>352</sup> Dahlan Thaib, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Grafiti, 1993), pp. 28–30.

<sup>353</sup> Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1985), pp. 29–30.

<sup>354</sup> M. Nur Rasyid, Manfarisyah, and Sri Maulina, 'The Decrease of Legislative Function of the

People's Representative Council of the Republic of Indonesia in the Reform Era', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 22.2 (2022), p. 220.

<sup>355</sup> Isra, p. 152.

<sup>356</sup> Isra, p. 323.

<sup>357</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), p. 317.

Perwakilan Rakyat.<sup>358</sup> Perubahan ini menyebabkan posisi sebelum amandemen yang mana sebelumnya, Presiden memiliki kekuasaan yang lebih dalam membuat undang-undang, menjadi peranan yang bersifat menyarankan. Kekuasaan legislatif Presiden ini sangat berkurang semenjak demokrasi atau runtuhnya Orde Baru karena ada pembagian kekuasaan antara Presiden dan DPR pasca amandemen UUD NRI 1945, yang menurut Koichi Kawamura, Presiden sudah kehilangan hak untuk membentuk peraturan perundangan walaupun tetap memiliki hak untuk mengajukan peraturan perundangan.<sup>359</sup> Akan tetapi, Denny Indrayana berpendapat bahwa UUD NRI 1945 adalah sebuah konstitusi yang *executive-heavy* yang berarti konstitusi itu memberikan kekuasaan yang besar kepada eksekutif tapi kekuarangan pengendalian konsitusional terhadap lembaga tersebut. Hal ini mengacu kepada kewenangan Presiden yang merupakan kepala pemerintahan dan kepala negara, namun semua kewenangan ini harus didasarkan atas kesepakatan dengan DPR.<sup>360</sup>

Semua permasalahan dalam peraturan perundangan ini tertuang pada Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 5 ayat 1 yang berbunyi “Presiden berhak mengajukan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” Sementara itu ada juga pada Pasal 5 ayat 2 yang berbunyi “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Kedua ayat dalam pasal yang sama ini

memperlihatkan dengan kentara fungsi legislatif Presiden sebagai lembaga tinggi negara yang seharusnya hanya bergerak dibidang eksekutif. Hal ini memperkuat pandangan Denny Indrayana bahwa konstitusi Indonesia ialah *executive-heavy*. Implikasi dari adanya pasal di atas adalah ketumpangtindihan fungsi legislatif antara Presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat yang pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pasal 71 pada huruf a, b, c, e, g, i, j, l, dan n yang semuanya berkaitan dengan hubungan antara DPR dan Presiden. Di antaranya huruf-huruf di atas, ada sejumlah bagian yang menekankan bagaimana DPR hanya bersifat persetujuan seperti pada huruf a, b, c, dan g, sementara pada huruf i, j, dan l memperlihatkan bahwa DPR memiliki kewenangan memberikan saran kepada Presiden, namun belum ada aturan spesifik yang menuangkan mekanisme atau prosedur bagaimana DPR seharusnya memberikan persetujuan atau pertimbangan kepada Presiden. Begitupula sebaliknya, bagaimana mekanisme atau prosedur bagaimana Presiden mengajukan dan memberi persetujuan terkait undang-undang yang dibahas bersama DPR. Adapun hubungan antara eksekutif dan legislatif juga tertuang pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Pasal 22 ayat 1-3, sebagai berikut:

1. Dalam hal ihwal kepentingan yang memaksa, Presiden berhak

<sup>358</sup> Anis Musana, ‘Kekuasaan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945’, *Constitutionale*, 1.1 (2022), pp. 7–8.

<sup>359</sup> Koichi Kawamura, *Is the Indonesian President Strong or Weak?*, 2010, pp. 11–12.

<sup>360</sup> Denny Indrayana, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008), p. 93.

menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang.

2. Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.
3. Jika tidak mendapat persetujuan, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut.

Melihat dari penjelasan di atas, maka ada *check and balances* di antara lembaga legislatif dan eksekutif berkaitan dengan fungsi legislatif masing-masing pihak. Namun, fungsi legislatif Presiden menjadikan lembaga ini menjadi lembaga yang berfungsi lebih dari seharusnya, karena tugas pembuatan undang-undang seharusnya penuh dipegang oleh legislatif, yakni Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden sebagai posisinya sebagai kepala pemerintahan maupun kepala negara harusnya menjadi kepala pemerintahan saja sehingga harus melaksanakan fungsi eksekutif, yakni melaksanakan peraturan perundangan yang sudah dibuat oleh legislatif. Hal ini menyebabkan ada pergeseran kekuasaan eksekutif seperti apa yang disampaikan oleh Ismail Suny, akan tetapi dalam ruang lingkup yang berbeda, karena penelitian Ismail Suny melihat pergeseran tersebut dalam ruang lingkup waktu mulai dari UUD NRI 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950 hingga kembali ke UUD NRI 1945, sementara dalam artikel ini diperlihatkan bahwa pergeseran kekuasaan dalam ranah fungsinya yang mana Presiden pada akhirnya memiliki kekuasaan legislatif yang meminimalisir peranan Dewan Perwakilan Rakyat di bidang legislasi.

Permasalahan ketumpang tindihan kekuasaan legislatif ini memunculkan apa yang disebut sebagai otoritas ganda (kewenangan ganda) dari Presiden yang selain menerapkan undang-undang juga mampu membuatnya. Hal ini selanjutnya dapat memunculkan ketegangan di antara kedua lembaga negara itu.<sup>361</sup> Maka dari itu perlu adanya sebuah peraturan perundangan baru yang secara spesifik membahas mengenai hubungan antara DPR dan Presiden sekaligus tugas wewenang, tugas pokok dan fungsinya masing-masing. Akan tetapi, permasalahan ini masih hanya menyinggung hubungan antar kedua lembaga tersebut dalam ranah persetujuan pembuatan undang-undang, belum sampai pada permasalahan veto.

#### **Hak Veto Presiden: Hubungan Legislatif dan Eksekutif dan Upaya *Check and Balances***

Presiden juga memiliki kemampuan veto informal/parsial, karena walaupun Presiden bisa mengajukan undang-undang untuk disepakati oleh DPR, *vice-versa*, DPR juga harus mendapatkan persetujuan dari Presiden untuk mengesahkan sebuah Rancangan Undang-Undang (RUU). Tanpa persetujuan Presiden, RUU tidak bisa disahkan sebagai hukum negara, sehingga, menurut Djayadi Hanan, seorang Presiden di Indonesia bisa mem-veto undang-undang dengan tidak memberikan persetujuan atas perundangan tersebut, bahkan setiap RUU yang diajukan oleh DPR tapi tidak disahkan oleh Presiden, tidak dapat dimajukan lagi dalam persidangan DPR pada masa tersebut.<sup>362</sup> Veto ini juga perwujudan hubungan antar lembaga eksekutif dan legislatif di Indonesia dan memperlihatkan

<sup>361</sup> Glend M. Ruusen, 'Analisis Yuridis Fungsi Legislasi DPR Bersama Presiden Dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia', *Lex Administratum*, VI.2 (2018), p. 72.

<sup>362</sup> Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia* (Bandung: Mizan, 2014), p. 126.

kekuasaan legislatif dari Presiden karena sebuah undang-undang bisa tidak berhasil apabila Presiden tidak menyepakatinya. Karena pembentukan undang-undang didasarkan pada kesepakatan, maka kedua belah pihak memiliki hak untuk tidak menyepakati undang-undang yang diajukan oleh salah satu di antaranya. Akan tetapi, veto Presiden sifatnya lemah karena undang-undang dapat disepakati selama 30 hari setelah diusulkan walaupun tidak disepakati oleh Presiden, sehingga sifat veto Presiden hanya berbentuk ratifikasi undang-undang saja.<sup>363</sup>

Adapun, permasalahan hak veto tidak diatur secara tersurat dalam peraturan perundangan di Indonesia. Hal ini pernah tertuang pada UUD NRI 1945 Pasal 21 ayat 2 sebelum ada perubahan sempat berbunyi “jika rancangan itu, meskipun disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak disahkan oleh Presiden, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan rakyat masa itu.”<sup>364</sup> Lalu setelah amendemen UUD NRI 1945 ada perubahan yang mana pasal tersebut dituangkan dalam Pasal 20 ayat 2 yakni “setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.” Pada Pasal 20 ayat 3 menunjukkan hak veto secara tersirat dari Presiden dengan bunyi “jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat

masa itu.” Secara esensial Pasal 20 ayat 3 setelah amendemen sama dengan Pasal 21 ayat 2 sebelum amendemen.

Hak veto sendiri merupakan upaya untuk melakukan *check and balances* di antara pihak-pihak dalam pembentukan sebuah peraturan perundangan. Pada perkara ini, upaya untuk *check and balances* terjadi di antara lembaga eksekutif, yakni Presiden, dan lembaga legislatif berupa Dewan Perwakilan Rakyat. Persetujuan Presiden maupun DPR dalam pengajuan undang-undang dapat menjadi hak veto antar pihak apabila tidak muncul persetujuan. Hal ini merupakan penyimpangan terhadap *trias politica* yang memberikan kekuasaan pembuatan undang-undang sepenuhnya pada tangan bidang legislatif, sehingga cabang eksekutif hanya melaksanakan/mengimplementasikan undang-undang tersebut. Munculnya *check and balances* dalam UUD NRI 1945 setelah amendemen adalah upaya untuk mengontrol kekuasaan Presiden yang tak terbatas ketika sebelum amendemen, yang nantinya akan dikendalikan oleh lembaga lain.<sup>365</sup> Dalam hal ini, menyetujui atau tidak menyetujui sebuah rancangan undang-undang adalah hak veto yang bertujuan untuk saling kontrol antara Presiden dan DPR, akan tetapi pada akhirnya membuat *trias politica* tidak berjalan dengan murni.

Dari kedua uraian di atas mengenai hubungan antar lembaga negara, pada khususnya antara eksekutif (Presiden) dengan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), muncul pandangan yang tepat dari

<sup>363</sup> La Ode Muhammad Elwan, ‘Reconstrues Legislation: The Effectiveness of Presidential Veto in Government System in Indonesia Based on the State of the Republic of Indonesia 1945 Constitution’, *HOLREV*, 2.2 (2018), pp. 436–37.

<sup>364</sup> Wahyu Arif Pambudi, ‘Konsepsi Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945’ (Universitas Brawijaya, 2007), p. 39.

<sup>365</sup> Tanto Lailam, ‘Problem Dan Solusi Penataan Check and Balances System Dalam Pembentukan Dan Pengujian Undang-Undang Di Indonesia’, *Negara Hukum*, 12.1 (2021), p. 128.

filsuf Prancis, Louis Althusser, bahwa ada *myth of separation of power* (mitos pembagian kekuasaan) yang dengan mengutip Charles Eisenmann bahwa eksekutif, pada titik tertentu, melanggar batas legislatif, karena memiliki hak veto, sementara di sisi lain, legislatif sampai batas tertentu dapat menggunakan hak inspeksi atas eksekutif, karena ia memeriksa penerapan undang-undang yang telah disepakatinya, dan, tanpa ada pertanyaan tentang 'tanggung jawab kementerian' kepada parlemen, dapat meminta pertanggungjawaban dari para menteri.<sup>366</sup> Hak veto ini sudah masuk ke dalam campur tangan Presiden terhadap urusan Dewan Perwakilan Rakyat berkenaan tugasnya dalam membentuk undang-undang. Maka dari itu susah menerapkan pembagian kekuasaan yang murni ketika ada intervensi yang mewujud dalam hubungan antar lembaga di Indonesia.

#### **Polemik Kekuasaan Legislatif dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Merujuk pada *trias politica*, kekuasaan legislatif berfungsi untuk membentuk undang-undang. Karena fungsi membentuk undang-undang memiliki nilai penting dalam hal pembatasan kekuasaan,<sup>367</sup> sebagaimana ajaran Montesquieu yang mengatakan kekuasaan negara harus dipisah-pisahkan supaya kekuasaan tidak berada dalam satu tangan. Akan tetapi, ajaran tersebut memang tidak harus dilaksanakan secara murni, karena dalam praktiknya khususnya di Indonesia, ternyata fungsi untuk membentuk undang-undang tidak hanya dilaksanakan oleh

legislatif saja. Berangkat dari amandemen UUD NRI 1945 yang banyak dikatakan bahwa terjadi pergeseran dari pembagian kekuasaan menjadi pemisahan kekuasaan. Jika sebelum dilakukan amandemen, kekuasaan untuk membentuk undang-undang berada pada Presiden sebagaimana diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) (sebelum amandemen) yang menyatakan bahwa Presiden-lah sebagai pemegang membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Sementara DPR dalam hal kekuasaan legislatif berhak untuk mengajukan undang-undang (lihat Pasal 21 ayat (1) (UUD NRI 1945 sebelum amandemen). Dari ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa Presiden kedudukannya lebih dominan ketimbang DPR, meskipun untuk membuat undang-undang diperlukan persetujuan bersama antara Presiden dengan DPR. Alasan dominasi ini karena:<sup>368</sup>

1. DPR memerlukan waktu yang lama untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada Presiden;
2. DPR mewakili berbagai kepentingan, sehingga lebih heterogeny daripada Pemerintah;
3. Pemerintah lebih ahli dan berpengalaman dibandingkan DPR;
4. Khusus terhadap rancangan APBN, DPR berada dalam posisi lemah. Di samping sempitnya waktu dalam pembahasan, juga disangsikan keahlian Anggota DPR dalam memberikan tanggapan terhadap rancangan APBN itu; dan
5. Kedudukan Pemerintah yang tidak tergantung pada

<sup>366</sup> Louis Althusser, *Politics and History: Montesquieu, Rousseau, Hegel and Marx* (London: New Left Books, 1972), pp. 88–89.

<sup>367</sup> Andy Wiyanto, 'Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945', *Negara Hukum*, 6.2 (2015), p. 133.

<sup>368</sup> Wiyanto, p. 135.

*vertounwensyvyotum* (kepercayaan) dari DPR.

Dari alasan-alasan tersebut banyak yang menilai jika kekuasaan eksekutif terlalu dominan, sebagaimana juga disinggung juga pada subbab sebelumnya. Bahkan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia di masa Orde Baru kekuasaan terpusat pada Presiden,<sup>369</sup> sehingga kekuasaan Presiden terlalu besar tanpa adanya prinsip *check and balances*.<sup>370</sup>

Setelah amandemen, terjadi perubahan mendasar pada kekuasaan membentuk undang-undang. Jika sebelumnya Presiden lebih dominan, maka diubah ke DPR (lihat Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945). Apakah perubahan ini menghilangkan kekuasaan Presiden dalam membentuk undang-undang? Nyatanya tidak demikian. Presiden masih diberikan kekuasaan untuk membuat undang-undang (baca subbab sebelumnya), hanya saja yang membedakan adalah lembaga yang mana kekuasaan itu secara dominan dimiliki. Presiden tidak lagi sebagai pemegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang, melainkan berhak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Lebih lanjut, masih adanya kekuasaan Presiden dalam kekuasaan membentuk undang-undang juga dapat dilihat dalam Pasal 20 ayat (3) yaitu jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa ini. Dari ketentuan tersebut sudah cukup menggambarkan bagaimana Presiden masih memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang. Hal ini senada dengan pendapat Saldi Isra yang mengatakan

bahwa dalam fungsi legislasi tidak ada pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan cabang kekuasaan legislatif.<sup>371</sup> Jika dikembalikan pada teori *trias politica*, mestinya kekuasaan legislatif benar-benar yang paling dominan dalam membentuk undang-undang. Kalaupun Presiden diberikan kekuasaan tersebut, paling tidak kedudukannya tidak setara dengan kekuasaan legislatif. Menurut penulis, seharusnya kekuasaan untuk membuat undang-undang sepenuhnya diberikan kepada kekuasaan legislatif. Namun, dalam rangka mewujudkan prinsip *check and balances* kewenangan Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang dan membuat Perppu dibatasi atau ditiadakan sebagaimana yang berlaku di negara lain.

Selain itu, problematika kekuasaan legislatif juga pada internal mereka sendiri. Sebelum adanya amandemen, kekuasaan legislatif diwujudkan pada MPR dan DPR. Namun setelah amandemen, MPR sebagai lembaga tertinggi negara dihilangkan, dan memunculkan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sebagai lembaga baru pada kedudukan kelembagaan negara. DPD dianggap sebagai representasi keterwakilan daerah untuk terlibat dalam keputusan politik. Kewenangan DPD adalah mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah (Pasal 22D ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI 1945). Dari ketentuan tersebut, apakah DPD juga bisa disebut sebagai kekuasaan

<sup>369</sup> Rahmatullah and Agusty, p. 232.

<sup>370</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003), p. 149.

<sup>371</sup> Isra, p. 224.

legislatif? Untuk menjawab itu perlu merujuk pada pendapat dari Jimly Asshiddiqie bahwa fungsi legislasi mencakup kegiatan mengkajim merancang, membahas, dan mengesahkan undang-undang.<sup>372</sup> Sementara kewenangan yang diberikan kepada DPD sifatnya terbatas, padahal dalam struktur kelembagaan negara, DPD termasuk sebagai kekuasaan legislatif. Tetapi, jika merujuk pada pendapat Jimly Asshiddiqie tentunya bertolak belakang. Bila ditelisik kembali, Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan pengawasan, tidak hanya berakibat pada pelemahan fungsi legislasi Presiden tetapi memunculkan superioritas fungsi legislasi DPR terhadap DPD.<sup>373</sup> Sehingga tidak ada peran yang seimbang antara DPR dengan DPD dalam membentuk undang-undang. Banyak yang mengatakan jika DPD memiliki fungsi legislasi yang minimalis, sehingga kedudukan DPD pada kekuasaan legislatif tidak memiliki posisi tawar yang kuat. Seharusnya, kekuasaan untuk membentuk undang-undang pada DPD tidak hanya dibatasi pada persoalan keterwakilan daerah saja, melainkan juga diberikan porsi yang lebih supaya fungsinya sebagai penyeimbang DPR dalam konteks fungsi legislasi agar lebih efektif. Misalnya, dalam proses legislasi, DPD tidak hanya terbatas memberikan pertimbangan, tetapi turut mempunyai hak suara untuk menentukan lolos tidaknya RUU.<sup>374</sup>

### **Pelaksanaan Kekuasaan Eksekutif di Korea Selatan**

Seperti yang telah disinggung sebelumnya bahwa untuk pemahaman yang lebih komprehensif tentang pelaksanaan hubungan antar lembaga yang ideal memang sebaiknya Indonesia melakukan studi perbandingan pada negara yang sekiranya menerapkan sistem pemerintahan serupa, salah satunya Korea Selatan. Hal ini bertujuan untuk mengetahui perbedaan dan persamaan kedudukan, fungsi, dan kewenangan serta dalam struktur dalam Lembaga Kepresidenan di Indonesia dengan Republik Korea Selatan.

Dalam urusan ketatanegaraannya Korea Selatan adalah Negara Kesatuan sama halnya dengan Indonesia. Korea pun memiliki sistem pemerintahan yang sama yaitu Presidensial. Republik Korea dipimpin oleh seorang Presiden yang dipilih melalui pemilihan umum setiap lima tahun sekali dan hanya boleh menjabat selama satu periode saja. Oleh karena itu Presiden petahana ataupun Presiden yang pernah menjabat sebelumnya tidak dapat mengajukan diri kembali di pemilihan umum selanjutnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden Korea Selatan dibantu oleh Perdana Menteri. Pemilihan Perdana Menteri dilakukan dengan cara ditunjuk oleh Presiden atas persetujuan dari Majelis Nasional.<sup>375</sup>

Negara Republik Korea Selatan adalah Negara Kesatuan yang memiliki sistem pemerintahan Presidensial. Fungsi, tugas, dan wewenang Presiden dan Perdana Menteri semuanya diatur dalam Konstitusi Negara Republik Korea Selatan (The Constitution of the Republic of Korea). Fungsi Presiden Korea tertulis dalam

<sup>372</sup> Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2005), p. 190.

<sup>373</sup> Wiyanto, p. 144.

<sup>374</sup> Wiyanto, p. 145.

<sup>375</sup> Frida Aprillia, 'Mekanisme Dan Lembaga Pemakzulan Presiden Di Indonesia Dan Korea Selatan' (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2018), p. 4.

Chapter IV The Executive, Section 1, The President, Article 66 paragraphs (1) yang menyatakan Presiden berfungsi sebagai Kepala Negara dan merepresentasikan negara dalam hubungan internasional. Dan dalam paragraphs (4) kekuasaan pemerintah berada ditangan lembaga eksekutif yang dikepalai oleh Presiden. Berdasarkan kedua ayat tersebut dapat disimpulkan bahwa fungsi Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara berada di tangan Presiden.<sup>376</sup>

Presiden Korea Selatan memiliki tugas dalam fungsinya sebagai Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan yang tertuang dalam berbagai pasal dan ayat yaitu sebagai berikut, Presiden bertanggungjawab dan bertugas sebagai penjaga kemerdekaan, kedaulatan, dan keberlangsungan negara dan konstitusi (article 66 paragraphs 2), lalu Presiden bertugas mengupayakan dengan sungguh-sungguh persatuan tanah air yang damai (article 66 paragraphs 3), serta Presiden bertugas sebagai Panglima Tertinggi angkatan bersenjata sesuai yang diatur dalam konstitusi dan undang-undang (article 74 paragraphs 1). Pasal-Pasal tersebut menjelaskan Presiden memiliki kekuasaan untuk mempertahankan dan menjaga negara dengan semua kekuatan yang dimilikinya terutama kekuatan militer sebagai panglima tertinggi. Hal ini mencerminkan bahwa sumber utama kekuasaan adalah kekuatan, karena dengan dimilikinya kekuatan adalah salah satu jalan untuk memperoleh suatu keinginan.<sup>377</sup>

Selain tugas-tugas di atas konstitusi juga mengatur wewenang Presiden dengan jelas baik secara individu maupun yang berkaitan

dengan lembaga negara lain. Wewenang Presiden Korea Selatan dapat dilihat sebagai berikut, Presiden berwenang untuk mengeluarkan kebijakan penting terkait diplomasi, keamanan nasional, unifikasi (dengan Korea Utara) dan hal kepentingan lain terkait tujuan nasional untuk referendum bila dianggap diperlukan (article 72). Dalam kaitannya dengan diplomasi internasional Presiden berwenang merancang dan meratifikasi perjanjian; mengakui, menerima atau memberhentikan utusan diplomatis; menyatakan perang dan berdamai (article 73), hal ini sesuai dalam teori kekuasaan didalamnya harus adanya pengakuan, baik pengakuan atas negara maupun pengakuan atas pemerintahan yang sah atas suatu negara.<sup>378</sup>

Wewenang dan tugas Presiden di bidang pertahanan dan keamanan negara yang lain ialah, Presiden berwenang mengeluarkan dekrit presiden dengan mempertimbangkan hal-hal yang diembankan padanya atas undang-undang dengan ruang lingkup yang didefinisikan secara khusus dan juga hal-hal yang perlu untuk menegakkan undang-undang (article 75), kemudian dalam keadaan kegentingan dalam negeri, ancaman asing, bencana alam, dan keuangan yang buruk atau krisis ekonomi, Presiden berwenang dengan tanggungjawabnya mengeluarkan kebijakan yang diperlukan terkait keuangan dan ekonomi ataupun kebijakan lain yang diperlukan berdasarkan undang-undang (article 76 paragraph 1), dan apabila dibutuhkan tindakan militer untuk memelihara keamanan umum dan

<sup>376</sup> The Blue House, The Constitution of the Republic of Korea, Diamandemen pada Oktober 29, 1987, p.21

<sup>377</sup> Anggina Mutiara Hanum, *Teori Kekuasaan Negara, Pola Relasi Kekuasaan Di Indonesia Pada*

*Masa Orde Baru Hingga Era Reformasi* (Jakarta: FISIP UI, 2014), p. 1.

<sup>378</sup> Boer Maulana, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global* (Bandung: Alumni, 2011), p. 72.



pergerakan kekuatan militer di waktu perang, konflik bersenjata atau keadaan darurat nasional lainnya, Presiden berwenang menyatakan darurat militer berdasarkan keadaan yang dijelaskan dalam undang-undang (article 77 paragraph 1). Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut sangat terlihat selaku fungsinya sebagai kepala negara, Presiden memiliki banyak kewenangan dalam hal kedaruratan yang memungkinkannya penggunaan kekuatan militer terkait keamanan dan pertahanan negara. Hal tersebut dikarenakan keadaan Korea Selatan yang belum memiliki kestabilan perdamaian dan masih sering terjadi konfrontasi dengan Korea Utara.<sup>379</sup>

Selain tugas dan wewenang tersebut Presiden juga berwenang mengangkat dan memberhentikan pejabat publik berdasarkan keadaan yang dijelaskan dalam konstitusi dan undang-undang (article 78), kemudian Presiden berhak memberikan amnesti, penggantian dan pengembalian hak berdasarkan keadaan yang dijelaskan dalam undang-undang (article 79 paragraph 1), serta Presiden berwenang menganugrahkan tanda jasa atau penghargaan lainnya berdasarkan keadaan yang dijelaskan dalam undang-undang (article 80). Berdasarkan tugas dan fungsi tersebut, meskipun apa yang dibebankan kepada Presiden adalah tugas-tugas

eksekutif namun kebanyakan diantaranya harus dijalankan berdasarkan Undang-Undang pelaksana yang dibuat oleh Majelis Nasional (legislatif). Selain itu pengaruh legislatif terhadap kekuasaan eksekutif dipertegas dengan aturan bahwa Presiden harus datang atau mengirimkan secara tertulis mengenai rencana kebijakannya kepada Majelis Nasional (article 81). Hal ini menggambarkan meskipun Presiden tidak berada dibawah Parlemen, namun koordinasi kebijakan yg dikeluarkan oleh eksekutif tetap harus disampaikan kepada legislatif baik untuk persetujuan maupun sekedar pemberitahuan.<sup>380</sup>

Berdasarkan Konstitusi dari kedua Negara dan uraian sebelumnya tentang penggunaan kekuasaan eksekutif di Korea Selatan dan Indonesia, kita dapat melihat banyak persamaan dan perbedaan institusi Presiden Republik Indonesia dan Republik Korea Selatan. Berdasarkan teori hukum komparatif, ketika membandingkan fenomena hukum dari dua negara yang berbeda, menjadi jelas bahwa Republik Indonesia dan Republik Korea Selatan dapat dibandingkan satu sama lain. Walaupun bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahannya sama, namun terdapat perbedaan yang cukup banyak dan menarik untuk ditelaah lebih dalam.

**Tabel Perbandingan Lembaga Kepresiden:**<sup>381</sup>

No	Negara Republik Indonesia	Negara Republik Korea	Komparasi Kedua Negara
1.	Presiden didampingi dan dibantu oleh Wakil Presiden	Presiden didampingi dan dibantu oleh Perdana Menteri	Kepala Negara & Pemerintahan adalah Presiden

<sup>379</sup> Kevin Gray, 'The Political Culture of South Korea', *New Left Review*, 79 (2013), p. 100.

<sup>380</sup> IDEA, 'Constitutional History of Republic of Korea', *Constitutionnet*, 2018, p. 3.

<sup>381</sup> Agha Abdulloh Muksid, 'Lembaga Kepresidenan: Studi Perbandingan Indonesia Dengan Negara Republik Korea Selatan' (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020).

			Wakil Presiden dan Perdana Menteri memiliki fungsi yang sama
2.	Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan dalam Pemilu	Presiden memilih Wakil Presiden setelah dirinya terpilih melalui Pemilu	Presiden sama-sama dipilih langsung oleh rakyat
3.	Presiden dan Wakil Presiden petahana dapat mencalonkan lagi untuk 1 periode berikutnya	Presiden dan Perdana Menteri Petahana tidak dapat mencalonkan kembali pada Pemilu berikutnya	Satu periode jabatan sama-sama 5 tahun
4.	Pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antara Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam UUD NRI 1945 namun tidak secara terperinci	Pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antara Presiden dan Perdana Menteri diatur secara terperinci dalam Konstitusi	Konstitusi menjadi dasar hukum utama dalam Lembaga Kepresidenan
5.	Pemilihan Menteri Kabinet adalah hak prerogatif Presiden dengan bermusyawarah bersama Wakil Presiden	Pemilihan Menteri diusulkan oleh Perdana Menteri dan disetujui oleh Presiden	Penentuan Kabinet Kementerian dilakukan bersama oleh Presiden dan pendampingnya Menteri berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Presiden
6.	Dalam Kabinet Kementerian terdapat Kementerian Koordinator (Kemenko)	Perdana Menteri juga bertugas sebagai koordinator Kementerian dalam Kabinet	Presiden tidak secara langsung mengkoordinasi kabinetnya seorang diri

Dari tabel klasifikasi tersebut dapat kita pahami bahwa ada kelemahan dari sisi aturan yang tertulis dalam konstitusi dan beberapa hak khusus yang lebih banyak dimiliki Lembaga Eksekutif di Indonesia. Dengan merujuk pada masing-masing Konstitusi Negara terlihat jelas bahwa Konstitusi Korea Selatan lebih lengkap menjelaskan tentang pembagian tugas, fungsi, dan wewenang antara Presiden dan Perdana Menteri sedangkan di Indonesia

pelaksanaan tugas dari Presiden dan Wakil Presiden cenderung tergantung kesepakatan politik saat Pemilu, bahkan hal ini menekankan Wakil Presiden sebagai *secondmen*.<sup>382</sup> Maka dari itu seharusnya Indonesia memiliki perundangan khusus tentang Lembaga Kepresidenan supaya lebih jelas arah pembagian kewenangan yang dimiliki oleh eksekutif, legislatif maupun yudikatif, sehingga pembagian kewenangan dan tugas antara Presiden dan

<sup>382</sup> Adi Sumardiman and others, *Wawasan Nusantara* (Jakarta: Yayasan Harapan Nusantara, 1982), p. 15.

Wakil Presiden tidak lagi hanya didasarkan pada kesepakatan, serta dapat menghapuskan kesan bahwa Wakil Presiden hanya sebagai Pembantu Presiden.

Pada akhirnya pembagian yang rinci tersebut berimplikasi pada efektifitas pemerintahan di Korea Selatan karena Perdana Menteri bertanggungjawab untuk mengkoordinasikan semua komponen kementeriannya walaupun secara jumlah tidak sebanyak Indonesia. Selain itu seperti yang dibahas sebelumnya bahwa kewenangan mengajukan Undang-Undang di Korea Selatan juga terbatas pada kebijakan diplomasi dan keamanan Negara sedangkan di Indonesia mempunyai cenderung tidak terbatas yang akhirnya pelaksanaannya cenderung *Executive Heavy* apabila dibandingkan dengan praktik di Negara lain.

#### **Pelaksanaan Kekuasaan Legislatif di Amerika Serikat**

Indonesia dan Amerika Serikat menganut sistem pemerintahan yang sama, yaitu sama-sama menggunakan sistem pemerintahan presidensial dengan pemisahan kekuasaan, yang biasa terjadi dalam pemerintahan presidensial. Indonesia dan Amerika Serikat juga merupakan negara yang memiliki bentuk parlemen yang sama yaitu bikameral. Dalam negara hukum yang demokratis, Indonesia dan Amerika Serikat memiliki kesamaan dan perbedaan dalam pembentukan sistem pemerintahan presidensial dalam pelaksanaan Kekuasaan Legislatifnya.

Parlemen AS memiliki dua badan, yaitu House of Representative dan House of Senate. Senat dan House of Representative AS memiliki kekuatan legislatif yang setara. Presiden sebagai badan eksekutif

hanya berhak menerima atau menolak usulan. Presiden Amerika Serikat tidak dapat mengajukan RUU. Perbandingan kekuasaan legislatif di Indonesia dan Amerika Serikat didasarkan pada perbedaan dan persamaan kekuasaannya, antara lain kekuasaan legislatif, kekuasaan khusus, pengesahan perjanjian, pembuatan undang-undang, pemeriksaan dan pembahasan RUU, hubungan dengan presiden, pengambilan keputusan atau penolakan usulan Presiden, usulan pemberhentian Presiden, pengambilan keputusan dalam rapat, persyaratan keanggotaan parlemen dan sistem pemilu.

Dalam sistem ketatanegaraan yang berlaku di berbagai negara, maka lembaga DPR disebut dengan berbagai nama antara lain; National Assembly (Vietnam, Laos), People's Assembly (Myanmar), House of Commons (Inggris), House of Representatives (Amerika Serikat, Filipina, dsb-nya). Di negara yang menganut sistem perwakilan bikameral maka DPR disebut pula dengan majelis rendah (lower house) atau kamar kedua dan biasanya dipilih dalam pemilihan umum (pemilu).<sup>383</sup>

Parlemen Amerika Serikat (The Congress of the United States of America) terdiri dari perwakilan politik (The House of Representatives, yang sering disingkat sebagai House), dan perwakilan teritorial (The Senate). Sesuai dengan ketentuan Article I Section 1 The Constitution of the United States yang berbunyi, "All Legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives," semua kekuasaan legislatif berada di tangan Congress yang

<sup>383</sup> Made Nurmawati, I Nengah Suantra, and Luh Gde Astaryani, *Hukum Kelembagaan Negara*

(Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017), p. 17.

terdiri dari Senate (Majelis Tinggi atau Upper House), dan House of Representatives (Majelis Rendah atau Lower House). Dengan demikian Congress adalah gabungan (*joint session*) antara Senate yang merupakan perwakilan teritorial, dan House of Representatives yang merupakan perwakilan politik. Anggota Senate dan House dipilih melalui pemilihan umum.<sup>384</sup>

Dengan merujuk pada penjelasan diatas, Konstitusi Amerika Serikat menetapkan bahwa kekuasaan pemerintahan dikendalikan oleh tiga lembaga, yaitu parlemen, eksekutif, dan yudikatif. Parlemen sering disebut Kongres. Konstitusi AS menegaskan bahwa kekuasaan untuk membuat undang-undang adalah milik Kongres. Amerika Serikat terdiri dari dua badan (dua kamar), yaitu Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sementara itu, parlemen Indonesia memiliki dua kamar legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD), yang bersama-sama membentuk Majelis Perwakilan Rakyat (MPR).

Berdasarkan hal tersebut dan juga dari konstitusi masing-masing negara, maka perbedaan kewenangan badan legislatif antara Indonesia dan Amerika Serikat dapat diuraikan dalam Tabel berikut:

**Tabel perbedaan kewenangan badan legislatif antara Indonesia dan Amerika Serikat<sup>385</sup>**

No	Kewenangan	Indonesia	Amerika Serikat
1	Kekuasaan Legislatif	Di Indonesia kekuasaan membentuk undang-undang dibahas dengan Presiden dan mendapat persetujuan bersama	Kekuasaan Legislatif Amerika Serikat diberikan sepenuhnya kepada sebuah Kongres Amerika Serikat, yang terdiri dari sebuah Senat dan Dewan Perwakilan Rakyat tanpa campur tangan Presiden
2	Kewenangan Khusus	Di Indonesia kewenangan legislatif melainkan Kewenangan Presiden bukan badan Indonesia sepenuhnya	Badan Legislatif Amerika Serikat mempunyai wewenang khusus, yaitu wewenang untuk memastikan pengangkatan pejabat tinggi dan duta besar
3	Di Indonesia mengesahkan perjanjian bukan	Di Indonesia mengesahkan perjanjian bukan kewenangan badan legislatif	Badan Legislatif Amerika Serikat wewenang untuk mengesahkan perjanjian dengan cara dua pertiga suara

<sup>384</sup> Tundjung Herning Sitabuana, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), p. 137.

<sup>385</sup> M. Dandy Sutansyah, 'Perbandingan Kekuasaan Legislasi Antara Negara Indonesia Dan Amerika Serikat' (Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara, 2021), p. 66.

	kewenangan badan legislatif		
4	Mengajukan Perundang-Undangan Kenaikan Penghasilan	Di Indonesia bukan menjadi kewenangan badan Legislatif Indonesia	Badan Legislatif Amerika Serikat mempunyai wewenang mengajukan undang-undang kenaikan penghasilan
5	Memeriksa dan Membahas RUU	Kewenangan untuk memeriksa dan membahas RUU hanya kekuasaan badan legislatif	kewenangan untuk memeriksa dan membahas RUU yang di usulkan oleh House of Representative
6	Hubungan dengan Presiden	Bekerja sama dengan pihak Eksekutif	Terpisah dari Lembaga Eksekutif
7	Memutuskan atau Menolak Usulan Presiden	Bisa menolak dan sebaliknya	Bisa menolak dan sebaliknya
8	Impeachment	Usulan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR melalui prosedur tertentu yang akan diputuskan di MPR	Badan Legislatif Amerika Serikat memutus dan mengadili Impeachment yang diajukan oleh House of Representative. Senat mempunyai hak untuk mengadili dan menentukan bersalah tidaknya pejabat yang bersangkutan. Dewan memiliki hak tunggal untuk mengajukan tuduhan, yang dapat menyebabkan persidangan <i>impeachment</i> nantinya
9	Sistem Pemilihan	Berdasarkan daerah pemilihan (DAPIL)	Berdasarkan Sistem Distrik

Berdasarkan tabel diatas, dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, bahwa pemegang fungsi legislasi adalah Dewan Perwakilan Rakyat yang dilakukan secara bersama-sama dengan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama. Apabila tidak mendapatkan persetujuan bersama maka RUU tersebut tidak dapat menjadi undang-undang. Sehingga fungsi legislasi di Indonesia bersifat *joint function*. Sedangkan DPD sebagai kamar kedua, peranannya hanya bersifat *supporting* terhadap wewenang DPR dan Presiden. Fungsi legislasi didominasi oleh DPR dan Presiden. Fungsi legislasi di Amerika Serikat dipegang oleh dua kamar yang memiliki peranan dan fungsi legislasi yang seimbang dan setara. Kedua kamar tersebut disebut Senate dan House of Representative. Semua undang-undang terlebih dahulu harus disetujui oleh kedua kamar tersebut.

Namun kondisi pelaksanaan Kekuasaan Legislatif di Indonesia masih jauh dari kata ideal apabila dilihat dari konsep bikameral Amerika Serikat di mana kedua majelis memiliki kedudukan yang setara dalam proses pembuatan undang-undang. Sejak kelahiran DPD, maka sistem perwakilan dan parlemen di Indonesia berubah dari sistem unikameral menjadi sistem bikameral. Namun, dalam perjalanannya, sangat dirasakan bahwa fungsi dan wewenang sebagaimana tercantum dalam pasal 22 D UUD 1945 setelah amandemen sulit mewujudkan maksud dan tujuan pembentukan DPD. Demikian juga sulit bagi anggota DPD untuk mempertanggungjawabkan secara moral dan politik kepada pemilih dan

daerah pemilihannya. Pasal 22 D tersebut juga tidak dapat mencerminkan prinsip checks and balances antara dua lembaga perwakilan (legislatif). Padahal, DPD sebagai lembaga negara memiliki legitimasi yang sangat kuat karena anggotanya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sebagai lembaga negara, tentunya DPD seyogyanya memiliki kedudukan yang sama dengan lembaga negara lainnya. Karena mengalami keterbatasan itu, wajarlah apa yang dilakukan DPD untuk penguatan peran dan kewenangannya.<sup>386</sup>

Apa yang disebutkan dalam pasal 22D UUD 1945 di atas menunjukkan bahwa fungsi dan kewenangan DPD sangat terbatas jika dikaitkan bahwa DPD adalah sebagai lembaga perwakilan yang ditetapkan oleh UUD 1945. Hal itu merupakan kendala yang dihadapi DPD. Kendala itu secara ringkas bisa disebutkan antara lain: kewenangannya di bidang legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas tetapi tidak ikut dalam pengambilan keputusan; dalam bidang pengawasan hanya sebatas memberikan masukan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan; tidak ada ketentuan yang mengatur hak DPD untuk meminta keterangan dari pejabat negara, pejabat pemerintah dan lainnya seperti yang diberikan kepada DPR. Padahal anggota DPD berkewajiban menyerap, menghimpun, menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat dan daerah. Sementara ekspektasi kepada DPD besar sekali karena diharapkan dapat menjadi solusi atas praktik sentralisme pada masa lalu yang dialami oleh masyarakat di daerah dengan adanya ketimpangan dan

<sup>386</sup> Yulianto Saputra, 'Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia', *Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 2018

<<https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>> [accessed 22 November 2022].

ketidakadilan. Bahkan, pernah timbul gejolak di daerah yang dikenal dengan pemberontakan daerah yang mengarah pada indikasi ancaman terhadap keutuhan wilayah negara dan persatuan nasional. Di sinilah urgensi keberadaan DPD juga dimaksudkan untuk memperkuat integrasi nasional dan mengembangkan demokrasi khususnya yang berkaitan dengan daerah. Kini setelah cukup lama berselang, keberadaan DPD mulai dievaluasi eksistensinya dalam memenuhi unsur sistem dua kamar parlemen (bikameral) dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).<sup>387</sup>

Dalam konteks Indonesia, yang memiliki wilayah sangat luas, terdiri dari ribuan pulau dengan tingkat heterogenitas tinggi, penduduknya banyak (empat besar di dunia), kiranya tidak salah jika Indonesia memilih sistem bikameral. Eksistensi DPD yang kuat ke depan harus dipertahankan, dan pilihan sistem perwakilan bikameral tidak perlu dikhawatirkan akan menuju federalisme. Tentu saja harus secara berlanjut dilakukan sosialisasi aturan sistem ketatanegaraan yang disepakati di samping juga menjaga dan memperkokoh jati diri bangsa, yaitu Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhineka Tunggal Ika.<sup>388</sup>

## Kesimpulan

Sejak amandemen UUD NRI 1945 terdapat perubahan paradigma kekuasaan yang awalnya disebut *distribution power* menjadi *separation power*. Tujuan perubahan paradigma tersebut jelas yakni mewujudkan prinsip *check and balances*. Akan tetapi, adanya perubahan tersebut justru terjebak pada permasalahan lain baik

pada kekuasaan eksekutif maupun pada kekuasaan legislatif sebagaimana yang sudah dijelaskan yang mana justru bertentangan dengan prinsip *trias politica*. Untuk itu penulis mencoba memberikan alternatif sebagai upaya agar tidak terjadi kekuasaan yang *powerful* terhadap salah satu lembaga tinggi negara dengan melihat pola hubungan antar lembaga tinggi negara melalui konstitusi dan pelaksanaan undang-undang terkait. Dari hasil analisa tersebut, bisa dikatakan bahwa pada Pasal 5 UUD NRI 1945 ada kecenderungan *executive-heavy* serta ada polemik di ranah kekuasaan legislatif apabila ditinjau dari kewenangan DPR dan DPD yang tidak setara. Hal ini didukung dengan studi perbandingan terkait dengan pelaksanaan kekuasaan eksekutif di Korea Selatan dan pelaksanaan kekuasaan legislatif di Amerika Serikat yang mana aturan dan praktik tersebut bisa diadopsi di Indonesia, antara lain berkaitan dengan konstitusi yang rinci, Undang-Undang Lembaga Kepresidenan, lalu sistem bikameral yang efektif dan tidak lupa penguatan fungsi Wakil Presiden. Dengan demikian perlu adanya pengaturan teknis terkait hubungan antar lembaga tinggi negara berkaitan dengan poin yang kami sebutkan di atas dan harapannya proses tersebut bisa menyelesaikan permasalahan kekosongan aturan yang selama ini belum terselesaikan.

<sup>387</sup> *Ibid.*

<sup>388</sup> *Ibid.*

**Daftar Pustaka**

- Althusser, Louis, *Politics and History: Montesquieu, Rousseau, Hegel and Marx* (London: New Left Books, 1972)
- Aprillia, Frida, 'Mekanisme Dan Lembaga Pemakzulan Presiden Di Indonesia Dan Korea Selatan' (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2018)
- Asshiddiqie, Jimly, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: UII Press, 2005)
- Attamimi, A. Hamid S., 'Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV' (Universitas Indonesia, 1990)
- Elwan, La Ode Muhammad, 'Reconstrues Legislation: The Effectiveness of Presidential Veto in Government System in Indonesia Based on the State of the Republic of Indonesia 1945 Constitution', *HOLREV*, 2.2 (2018)
- Fikri, Sultoni, and Anang Fajrul Ukhwaluddin, 'Perbandingan Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia Dan Iran', *Yustisia Merdeka: Jurnal Ilmiah Hukum*, 8.1 (2022)
- Gaffar, Janendjri M., 'Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945' (Indonesia, 2008)
- Gray, Kevin, 'The Political Culture of South Korea', *New Left Review*, 79 (2013)
- Hanan, Djayadi, *Menakar Presidensialisme Multipartai Di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia* (Bandung: Mizan, 2014)
- Hanum, Anggina Mutiara, *Teori Kekuasaan Negara, Pola Relasi Kekuasaan Di Indonesia Pada Masa Orde Baru Hingga Era Reformasi* (Jakarta: FISIP UI, 2014)
- IDEA, 'Constitutional History of Republic of Korea', *Constitutionnet*, 2018
- Indrayana, Denny, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002: An Evaluation of Constitution-Making in Transition* (Jakarta: Kompas Book Publishing, 2008)
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2010)
- Kawamura, Koichi, *Is the Indonesian President Strong or Weak?*, 2010
- Lailam, Tanto, 'Problem Dan Solusi Penataan Check and Balances System Dalam Pembentukan Dan Pengujian Undang-Undang Di Indonesia', *Negara Hukum*, 12.1 (2021)
- Maulana, Boer, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global* (Bandung: Alumni, 2011)
- MD, Moh. Mahfud, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia* (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 2003)
- Mitendra, Hario Mahar, 'Fenomena Dalam Kekosongan Hukum', *Jurnal Rechtsvinding*, 2018
- Montesquieu, *The Spirit of Laws: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Dan Ilmu Politik* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2015)
- Muksid, Agesa Abdulloh, 'Lembaga Kepresidenan: Studi Perbandingan Indonesia Dengan Negara Republik Korea Selatan' (Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta, 2020)
- Mulyani, Tri, 'Kajian Normatif Mengenai Hubungan Antar Lembaga Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Tahun 1945: Sebelum Dan Sesudah Amandemen', *Humani: Hukum Dan Masyarakat Madani*, 6.1 (2017)



- Musana, Anis, 'Kekuasaan Legislati Dewan Perwakilan Rakyat Pasca Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945', *Constitutionale*, 1.1 (2022)
- Nasution, Adnan Buyung, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia: Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Grafiti, 1995)
- Nurmawati, Made, I Nengah Suantra, and Luh Gde Astaryani, *Hukum Kelembagaan Negara* (Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2017)
- Pambudi, Wahyu Arif, 'Konsepsi Hak Veto Dalam Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945' (Universitas Brawijaya, 2007)
- Rahmatullah, Indra, and Rizza Zia Agusty, 'Memperkuat Hubungan Antara Lembaga Negara Dalam Bingkai Negara Hukum', *SALAM; Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, 3.2 (2016)
- Rasyid, M. Nur, Manfarisyah, and Sri Maulina, 'The Decrease of Legislative Function of the People's Representative Council of the Republic of Indonesia in the Reform Era', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 22.2 (2022)
- Ruusen, Glend M., 'Analisis Yuridis Fungsi Legislati DPR Bersama Presiden Dalam Praktik Ketatanegaraan Indonesia', *Lex Administratum*, VI.2 (2018)
- Sanusi, Achmad, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia* (Bandung: Penerbit Universitas, 1958)
- Saputra, Yulianto, 'Penguatan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia', *Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada*, 2018  
<<https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/02/26/penguatan-kewenangan-dewan-perwakilan-daerah-dalam-sistem-ketatanegaraan-di-indonesia/>> [accessed 22 November 2022]
- Sitabuana, Tundjung Hering, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020)
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan Dan Pemikiran Dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajawali Pers, 2008)
- Sumardiman, Adi, Djiwohadi, F. M. Parapat, R. M. Manurung, Sahono Soebroto, Sunardi, and others, *Wawasan Nusantara* (Jakarta: Yayasan Harapan Nusantara, 1982)
- Suny, Ismail, *Pembagian Kekuasaan Negara* (Jakarta: Aksara Baru, 1985)
- , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, 1986)
- Supomo, *Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia* (Jakarta: Penerbitan Noordhoff-Kolff N.V, 1957)
- Sutansyah, M. Dandy, 'Perbandingan Kekuasaan Legislati Antara Negara Indonesia Dan Amerika Serikat' (Universitas Muhammadiyah Sumatra Utara, 2021)
- Thaib, Dahlan, *Implementasi Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Yogyakarta: Grafiti, 1993)
- Triningsih, Anna, and Nuzul Qur'aini Mardiyah, 'Interpretasi Lembaga Negara Dan Sengketa Lembaga Negara Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara', *Jurnal Konstitusi*, 14.4 (2017)
- Wiyanto, Andy, 'Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar 1945', *Negara Hukum*, 6.2 (2015)

## Refleksi Asas Kenusantaraaan Dalam Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Untuk Ikut Serta Pada Pembentukan Undang-Undang

Tahegga Primananda Alfath<sup>1</sup>, Winda Rahmawati<sup>2</sup>, Ilham Taufik Kurrochin<sup>3</sup>  
Peneliti Pusat Studi Konstitusi dan Ketatapemerintahan Fakultas Hukum Universitas  
Airlangga  
Peneliti Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Narotama  
E-mail: [taheggaalfath@gmail.com](mailto:taheggaalfath@gmail.com)

### *Abstract*

*The Regional Representatives Council (DPD) is a state institution that was born after the 1998 Reformation incident. The DPD whose members come from regional representation is positioned as the application of the principle of checks and balances in the Indonesian parliament, the presence of the DPD also marks the implementation of the two-chamber (bicameral) system paradigm. The intended two-chamber system turns out to be soft bicameral, the authority possessed by the DPD is not the same as the authority of the Regional People's Representative Council (DPR). The authority of the DPD as stated in Article 22D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945) is only limited to regional autonomy, central and regional relations, formation and expansion and merger of regions, management of natural resources and other economic resources, as well as central and regional financial balances, as well as those related to central and regional financial balances. In the case of enacting a law, the DPD is only authorized at the stages of planning, drafting, and discussing the draft law. Constitutional Court Decision Number 92/PUU-X/2012 and Constitutional Court Decision Number 79/PUU-XII/2014 provide an interpretation of the authority of the DPD in forming laws. DPD involvement is interpreted as a constitutional right. Then the decision must be followed up by regulating the position and authority of the DPD in a separate law. For this reason, this research will discuss DPD arrangements in a separate law as a reflection of archipelagic principles. This study uses legal research methods with statutory and conceptual approaches. The results of the study show that the urgency of setting the DPD in a separate law is to carry out the mandate of the Constitutional Court Decision which has provided a constitutional interpretation of the authority possessed by the DPD, especially in the formation of laws. Then the authority of the DPD in participating in the formation of laws is a reflection of the archipelagic principle.*

*Keywords: Regional Representative Council, Archipelago, Authority, Formation of Laws*

### **Abstrak**

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah Lembaga negara yang lahir pasca kejadian Reformasi Tahun 1998. DPD yang anggotanya berasal dari representasi daerah diposisikan sebagai penerapan prinsip *check and balances* di parlemen Indonesia, hadirnya DPD tersebut sekaligus menandai diterapkannya paradigma sistem dua kamar (bicameral). Sistem dua kamar yang dimaksudkan ternyata *soft bicameral*, kewenangan yang dimiliki oleh DPD tidak sama dengan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR). Kewenangan DPD sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) hanya sebatas berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal pembentukan undang-

undang DPD hanya berwenang pada tahapan perencanaan, penyusunan, dan pembahasan rancangan undang-undang. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 memberikan penafsiran kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang. Keterlibatan DPD dimaknai sebagai hak konstitusional. Maka putusan tersebut harus ditindaklanjuti dengan diaturnya kedudukan dan kewenangan DPD dalam suatu undang-undang tersendiri. Untuk itu dalam penelitian ini akan membahas mengenai pengaturan DPD dalam suatu undang-undang tersendiri sebagai refleksi dari prinsip kenusantaraan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa urgensi pengaturan DPD dalam undang-undang tersendiri untuk menjalankan amanat Putusan MK yang telah memberikan tafsir konstitusional terhadap kewenangan yang dimiliki DPD khususnya dalam pembentukan undang-undang. Kemudian kewenangan DPD dalam keikutsertaan pembentukan undang-undang merupakan refleksi dari asas kenusantaraan.

**Kata Kunci:** Dewan Perwakilan Daerah, Kenusantaraan, Kewenangan, Pembentukan Undang-Undang

## Pendahuluan

Reformasi sistem ketatanegaraan di Indonesia dilakukan melalui amandemen konstitusi UUD NRI 1945. Gagasan pembentukan DPD menjadi salah satu reformasi sistem ketatanegaraan yang merestrukturisasi parlemen di Indonesia menjadi sistem bikameral yang pada mulanya Indonesia menganut sistem unikameral.

Pada tahun 2001, amandemen ketiga UUD NRI 1945 menghasilkan beberapa perubahan yaitu dengan kehadiran lembaga DPD yang kewenangannya yang dimuat dalam Pasal 22D. Bahwasanya DPD memiliki kewenangan dibidang legislasi untuk dapat mengajukan rancangan undang-undang (RUU) dan ikut membahas RUU.

Kewenangan DPD dalam pengajuan RUU hanya sebatas undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan kewenangan DPD dalam keikutsertaannya dalam membahas RUU juga batasannya serupa dengan penajuan RUU hanya saja terdapat penambahan dalam keikutsertaannya dalam memberikan pertimbangan kepada DPR

atas RUU APBN dan RUU yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

Meskipun kewenangan ini mencakup pada beberapa bidang, namun lahirnya DPD dalam legislasi di Indonesia memberikan angin segar atas kepentingan-kepentingan daerah yang selama ini masih belum tersalurkan dengan maksimal dapat terwujudkan. Selain itu, DPD sebagai bagian dari sistem bikameral ditunjukkan agar dapat mewujudkan *checks and balances* antar lembaga negara di bidang legislatif guna saling mengontrol dan saling mengimbangi namun tidak saling intervensi satu sama lainnya.

Namun, berbeda dengan yang diharapkan. Hadirnya Undang-Undang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3) yang memiliki peran sebagai tindak lanjut atas UUD NRI yang mengatur mengenai DPD mengakibatkan problematika. Karena, hadirnya UU MD3 ini yang seharusnya memberikan legitimasi yang lebih jelas mengenai kewenangan DPD justru mereduksi kewenangan DPD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 sehingga hal ini bertentangan dengan konstitusi.

Hal tersebut yang kemudian melatarbelakangi dilaksanakannya *constitutional review* UU MD3 terhadap UUD NRI 1945 oleh Mahkamah Konstitusi

pada tahun 2012 dan 2014. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 kewenangan konstitusional DPD dalam fungsi legislasi kembali dikuatkan. Penguatan kewenangan DPD ini diberikan melalui penafsiran atas kewenangan DPD dalam UU MD3.

Pasalnya, dalam konstruksi kelembagaan yang diatur dalam UUD NRI 1945 terkait dengan fungsi legislasi DPD telah diciderai dalam UU MD3. Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusannya berpendapat bahwa seluruh ketentuan dalam UU MD3 yang mereduksi kewenangan DPD sebagaimana yang telah ditentukan oleh UUD NRI 1945 atau telah mengurangi fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana yang dikehendaki oleh UUD NRI 1945 dan sebagaimana yang dimaksudkan pada saat DPD dibentuk dalam UUD NRI 1945 haruslah dinyatakan inkonstitusional dan diposisikan sebagaimana mestinya sesuai dengan UUD NRI 1945.

Adapun beberapa penelitian sebelumnya yang membahas mengenai kewenangan DPD Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, menyimpulkan bahwa kewenangan DPD tidak diakomodir oleh DPR sesuai dengan perintah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan UUD 1945. Kemudian pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014, MK kembali menguatkan kewenangan DPD dalam mengusulkan RUU yang berkaitan dengan daerah dan ikut membahas RUU yang berkaitan dengan daerah dan memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.<sup>389</sup>

Berdasarkan putusan MK tersebut telah secara otomatis merubah pembentuk undang-undang yang semula hanya Presiden dan DPR menjadi Presiden, DPR, dan DPD. Keberadaan DPD harus *equal* dengan DPR dalam hal program legislasi di Indonesia.<sup>390</sup>

Kewenangan konstitusioanal DPD sebagai lembaga legislator dinilai masih sangat lemah, dimana sejak dikeluarkannya putusan MK hingga sekarang, secara

---

<sup>389</sup> Azuan Helmi. Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Fungsi Legislasi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/PUU-Xii/2014) Skripsi Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan 2018 H. Vii

<sup>390</sup> Fahrul Reza, "DPD Sebagai Pembentuk Undang-Undang Dan Peranannya Dalam Fungsi Legislasi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi", *Media Syari'ah* 20, no. 1 (2019), hlm. 49

normatif belum ada proses perubahan legislasi baik dalam perencanaan, pengajuan, dan pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) di DPR yang berkenaan dengan kewenangan DPD.<sup>391</sup>

Oleh karena itu, seyogyanya dalam menindaklanjuti Putusan MK terkait dengan kewenangan DPD ini adalah dengan melakukan pembentukan Undang-Undang baru yang mengatur mengenai DPD secara mandiri dan rigid. Mengingat DPD menjadi bagian dari upaya restrukturisasi parlemen di Indonesia dengan sistem bikameral, dimana antara DPR dan DPD memiliki kedudukan yang sama. Walaupun secara kewenangan menempatkan DPD hanya bersifat pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah.<sup>392</sup>

DPD memiliki peran yang sangat penting dalam memperkuat integrasi bangsa yang dimaksudkan untuk meningkatkan agregasi dan akomodasi aspirasi dalam konteks perumusan kebijakan nasional bagi kepentingan negara dan daerah-daerah sekaligus merupakan sebuah upaya untuk meningkatkan pemberdayaan daerah dan masyarakat yang ada di seluruh wilayah Indonesia.<sup>393</sup>

Sebagai wakil dari daerah-daerah Indonesia maka DPD ini merupakan salah satu bagian daripada refleksi asas kenusantaraan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, asas kenusantaraan merupakan salah asas yang harus dicerminkan dalam materi muatan peraturan perundang-undangan yang mana bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi muatan peraturan perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang?
2. Apa urgensi Pengaturan Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Tersendiri yang merefleksikan Asas Kenusantaraan?

---

<sup>391</sup> Garciano Nirahua, "Kedudukan Dan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 79/PUU-XII/2014", *SAS I* 26, no. 3 (2020), hlm. 357

<sup>392</sup> Salmon E.M. Nirahua, "Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum* 18, no. 4 (2011), hlm. 594

<sup>393</sup> *Ibid.* hlm. 593

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum (*legal research*). Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode dan sistematika tertentu yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu dengan melakukan analisa. Analisa tersebut dilakukan dengan menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi.

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan tersebut digunakan untuk menjawab isu hukum dengan peraturan perundang-undangan yang berkaitan pada DPD dan pembentukan undang-undang, tidak ada batasan penggunaan peraturan perundang-undangan khusus karena peraturan perundang-undangan dapat saling berkaitan. Kedua, pendekatan konsep (*conseptual approach*), pendekatan yang menggunakan konsep atau teori hukum yang relevan dalam menganalisis isu hukum. Teori yang digunakan berkaitan dengan kewenangan DPD, dan pembentukan undang-undang.

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum

sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan DPD dan Pembentukan Undang-Undang. Untuk bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang berupa dokumen pendukung dan atau dokumen yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti hasil-hasil penelitian hukum (skripsi, tesis, disertasi dan jurnal hukum), buku tentang hukum, dan hasil-hasil pembahasan dalam berbagai forum yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat. Dan dimungkinkan juga penggunaan bahan hukum tersier, yang digunakan berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan bahan hukum lain yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini.

Metode penelitian hukum ini, pengolahan sumber bahan hukum dilakukan secara kualitatif. Bahan-bahan hukum yang terkumpul disistematisasikan sesuai dengan isu hukum yang diteliti. Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisa dan diuraikan sesuai dengan permasalahan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan teori yang relevan.

### **Pembahasan**

**Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang**

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 kewenangan DPD dalam UU MD3 diberikan penafsiran yang kemudian meluruskan kembali apa yang telah dimuat dalam UU MD3 agar sesuai dengan amanat konstitusi UUD NRI 1945.

Dalam kedua Putusan MK tersebut meninjau kembali kewenangan DPD yang direduksi dalam UU MD3. Fungsi legislasi DPD yang ditegaskan dalam Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) dalam proses pembentukan Undang-Undang semakin tidak memiliki peran yang signifikan, sehingga aspirasi kepentingan daerah sebagai bentuk *check and balances* antara kepentingan pusat dan daerah menjadi tidak berjalan sebagaimana mestinya. Hal tersebut mengakibatkan, MK membatalkan beberapa ketentuan dalam UU MD3 yang dinilai mereduksi kewenangan DPD dalam proses legislasi.<sup>394</sup>

Dalam putusannya, MK memberikan penafsiran terkait dengan kewenangan DPD yang telah diatur dalam UUD NRI 1945. Pertama, MK menafsirkan “Dapat Mengajukan RUU” dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. Frasa “dapat” memiliki peluang yang sama besarnya

dengan Presiden dan DPR untuk mengajukan RUU karena penggunaan haknya tergantung kemampuan lembaga tersebut untuk mengajukan usul RUU. Artinya, merupakan hak DPD untuk mengajukan atau tidak mengajukan RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai dengan pilihan dan kepentingan DPD.

MK berpendapat bahwa kewenangan DPD termasuk *soft bicameral*. Yang mana frasa “dapat” merupakan *constitutional choice* yang diberikan konstitusi kepada DPD. Manakala DPD menempuh pilihan mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, atau menggunakan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang maka pilihan yang ditempuh mengandung sifat imperatif, tidak dapat dimodifikasi, direduksi, dibatasi, disimpangi, apalagi di-negasi oleh DPR dan pemerintah. Dalam frasa “dapat” itu terkandung hak dan kewenangan konstitusional DPD. Manakala DPD tidak menggunakan pilihannya maka hal

<sup>394</sup> Fajar Laksono, Anna Triningsih, dkk, “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan

Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang”, Jurnal Konstitusi 12, no. 3 (2015), h. 546



dimaksud merupakan *rechtsverwerking* DPD sendiri yang menentukan pilihan konstitusional yang bakal diambil.

Kedua, MK menafsirkan frasa “Ikut Membahas RUU” sebagaimana dalam Pasal 22D ayat (2) UUD NRI 1945. Frasa “ikut membahas” diartikan sebagai satu kesatuan keterlibatan DPD secara penuh dalam semua proses pembahasan RUU tertentu dengan derajat kewenangan yang sebanding dengan DPR dan Presiden. Artinya, harus dimaknai bahwa sepanjang menyangkut RUU yang terkait dengan kewenangan DPD, baik RUU yang diajukan oleh Presiden, DPR, atau DPD maka kewenangan DPD dalam membahas RUU tersebut setara dengan Presiden dan DPR.

DPD berwenang untuk mengikuti seluruh proses pembahasan RUU tertentu tersebut dimulai sejak proses pengajuan sampai dengan proses persetujuan suatu RUU menjadi undang-undang, sepanjang menyangkut bidang yang sesuai dengan kewenangan DPD. MK menegaskan bahwa agar norma yang telah diatur UUD NRI 1945 dapat dilaksanakan secara konsisten, maka keterlibatan DPD dalam pembahasan RUU tertentu tidak perlu dibatasi hanya sampai pembahasan tingkat I saja. Melainkan DPD berhak untuk terlibat pada semua tahap Pembentukan Undang-Undang, termasuk tahap pengambilan

keputusan atau persetujuan bersama. Menurut MK, tafsir yang dikehendaki UUD 1945 yaitu UU MD3 semestinya dapat memosisikan DPD sebagai sebuah lembaga yang setara dengan DPR dan Presiden terkait hak mengajukan, membahas dan menyetujui bersama sebuah RUU menjadi Undang-Undang.

Frasa “ikut” mengandung makna *participant*. DPD merupakan *constitutional participant* dalam pembahasan rancangan Undang-Undang. DPR dan Pemerintah tidak boleh memodifikasi, mereduksi, membatasi, menyimpangi, apalagi menegasi keikutsertaan DPD dalam pembahasan RUU.

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 telah menegaskan 5 (lima) hal keterlibatan DPD dalam proses legislasi, yaitu<sup>395</sup>:

- a. dalam mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah, DPD setara dengan DPR dan Presiden;
- b. Hak/kewenangan DPD sama dengan DPR dan Presiden dalam membahas RUU;
- c. DPD ikut membahas RUU tetapi tidak ikut memberi persetujuan terhadap RUU menjadi UU;
- d. DPD ikut menyusun Program Legislasi Nasional; dan

---

<sup>395</sup> *Ibid.* h. 552.

e. DPD memberikan pertimbangan tanpa ikut serta dalam pembahasan RUU. Dalam hal ini, DPR dan Presiden wajib untuk meminta pertimbangan DPD atas RUU APBN.

Dengan demikian, DPD mempunyai posisi dan kedudukan yang sama dengan DPR dan Presiden dalam hal mengajukan RUU sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945. MK juga menilai, menempatkan RUU dari DPD sebagai RUU usul DPD, kemudian dibahas oleh Badan Legislasi DPR, dan menjadi RUU dari DPR adalah ketentuan yang mereduksi kewenangan DPD untuk mengajukan RUU yang telah ditentukan dalam Pasal 22D ayat (1) UUD 1945.<sup>396</sup>

### **Urgensi Pengaturan Dewan Perwakilan Daerah dalam Undang-Undang Tersendiri**

Pancasila sebagai *staats fundamental norm* mengamanatkan untuk menjalankan kedaulatan rakyat atas dasar sila keempat “Kerakyatan Yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan”. Sejalan

dengan teori *consensus model of democracy* yang menjelaskan bahwa musyawarah adalah *consensus*. *Consensus* merupakan musyawarah yang bersumber dari “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan/ Perwakilan”.<sup>397</sup> *Consensus model of democracy* dapat bekerja dalam masyarakat yang beragam (plural), di mana dibutuhkan tatanan demokrasi yang fokus ke konsensus dengan beberapa unsur diantaranya terciptanya bikameralisme berimbang, federalisme teritorial dan non-teritorial serta desentralisasi.<sup>398</sup>

Dalam mengimplementasikan amanat Pancasila sila keempat hal yang harus dilakukan adalah dengan membentuk lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah.<sup>399</sup> Untuk itu, melalui amandemen UUD NRI 1945 kehadiran DPD memiliki kedudukan sebagai lembaga perwakilan daerah. Dimana DPD mencerminkan prinsip representasi teritorial atau regional (*regional representation*) sedangkan DPR merupakan cermin representasi politik (*political representation*).<sup>400</sup> Pembentukan

tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD”, <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/detail-ruu/id/32>, diakses pada 20 November 2022.

<sup>400</sup> Bambang Sadono, Hasanuddin, dkk, *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Badan Pengkajian MPR RI: Jakarta, 2017), h. 90.

<sup>396</sup> *Ibid.* h. 556.

<sup>397</sup> Pangi Syarwi, “Diskursus Teori Dan Praktik Model Demokrasi Konsensus di Indonesia”, *Jurnal Communitarian* 3, no. 2 (2022), h. 457.

<sup>398</sup> *Ibid.* 459.

<sup>399</sup> Pusat Perancangan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI, “RUU tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 17

DPD tertuang dalam UUD NRI 1945 Pasal 22D.

Sebagai representasi teritorial atau regional (*regional representation*), kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD NRI 1945 seyogyanya dijiwai dengan Pasal 25A UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batasbatas dan hakaknya ditetapkan dengan undangundang.” Bahwa sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara dimana tersusun atas wilayah-wilayah membuat betapa pentingnya negara untuk mampu memperhatikan kepetingan dari tiap wilayah di Indonesia.

Adapun pendapat dari Ramlan Surbakti yang menyebutkan beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD, diantaranya adalah sebagai berikut<sup>401</sup>:

1. Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar berkonsentrasi di pulau Jawa. Padahal berdasarkan Kepmendagri 050-145/2022 menyatakan jumlah wilayah administrasi pemerintahan dan pulau di

seluruh Indonesia sebanyak 34 provinsi, 416 kabupaten, 98 kota dan 16.772 pulau.<sup>402</sup> Dari sekian banyak wilayah administrasi pemerintahan dan pulau di Indonesia jika terus mengalami ketimpangan distribusi penduduk yang besar di Pulau Jawa maka kepentingan-kepentingan daerah lain tidak diperhatikan oleh Pemerintah dan mengalami kemunduran.

2. Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonomi seperti daerah istimewa dan daerah khusus. Aspirasi kedaerahan berkaitan erat dengan integrasi nasional dimana arah kebijakan pemerintah harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan melihat kenyataan bahwa Kenyataan bahwa masyarakat Indonesia merupakan masyarakat pluralis atau masyarakat majemuk mendorong terciptanya otomoni daerah yang merata.

DPD mengemban fungsi *checks and balances* dan sistem *bicameral* dalam tata

<sup>401</sup> Saldi Isra, “Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat”, Jurnal Konstitusi 1, no. 1 (2004) hlm. 118.

<sup>402</sup> Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, “Kemendagri Mutakhirkan

Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Dan Pulau Di Seluruh Indonesia”, <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/b-erita/detail/kemendagri-mutakhirkan--kode-data-wilayah-administrasi-pemerintahan--dan-pulau-di-seluruh-indonesia>, diakses pada 25 Desember 2022.

parlemen di Indonesia bersama dengan DPR. Namun, berbeda dengan yang diharapkan, upaya penguatan prinsip *checks and balances* melalui kehadiran DPD ini justru melemah dalam UU MD3 yang tidak mencerminkan sebagaimana mestinya yang diamanatkan oleh UUD NRI 1945. Hal ini mencerminkan tidak diterapkannya peraturan pembentukan perundang-undangan dalam membentuk suatu undang-undang.

Dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2022 Pasal 3 Ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menegaskan bahwa “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar dalam Peraturan Perundang-undangan”. Selain itu UU MD3 haruslah memenuhi asas pembentukan perundang-undangan yang baik sebagaimana telah diatur dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2022 Pasal 7 Ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam bab Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan yang mengatur bahwa peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI 1945 tidak boleh bertentangan dengan UUD

NRI 1945. Sehingga UU MD3 yang mereduksi kewenangan DPD telah secara nyata bertentangan dengan konstitusi sebagaimana diatur dalam undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan.

*Inferioritas* DPD dan *superioritas* DPR yang mengakar kuat dalam proses legislasi menyebabkan terjadinya ketimpangan kekuasaan dan mengakibatkan pada kewenangan DPD yang direduksi.<sup>403</sup> Ketimpangan yang tajam antara DPD dan DPR dalam proses legislasi juga mengakibatkan terganggunya fungsi sistem *bicameralism*. Meskipun pada dasarnya dalam sistem bikameral yang Indonesia terapkan berdasarkan perbandingan kekuatan antara *soft bicameralism* yang memberikan kekuatan di salah satu kamar jauh lebih dominan atas kamar lainnya, bukan berarti perbedaan dominan atas kamar satu dan kamar lainnya menjadi mengabaikan kamar yang memiliki dominan lebih rendah.<sup>404</sup> Hal ini sejalan dengan pendapat Stephen Sherlock, bahwa DPD merupakan contoh tidak lazim dalam praktik lembaga perwakilan rakyat dengan sistem bikameral karena merupakan

---

<sup>403</sup> Tanto Lailam, “Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia Problem and Solutions for Arranging of The Checks and Balances System in The Process of Making Law and Constitutional Review in

Indonesia”, Negara Hukum 12, no.1 (2021), h. 132.

<sup>404</sup> Arend Lijphart, *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (Yale University Press: New Haven and London, 1999), h. 201-215.

kombinasi dari lembaga dengan kewenangan yang amat terbatas dan legitimasi tinggi (*represents the odd combination of limited powers and high legitimacy*).<sup>405</sup>

Jika kondisi tersebut terus terjadi maka sistem *bicameralism* di Indonesia menjadi “rancu” dengan keterbatasan kewenangan DPD dalam proses legislasi hanya sebatas mengusulkan dan membahas, dalam bidang pengawasan pun DPD hanya bisa mengawasi kemudian menyampaikan pendapatnya kepada DPR.

Bahwa yang seharusnya agar dapat dikatakan sebagai *bicameralism*, kamar ke 2 (dua) yang bersifat tidak dominan memiliki wewenang untuk membentuk Undang-Undang tidak hanya sebatas mengusulkan. Oleh karena itu, DPD menjadi tidak bisa dikatakan sebagai lembaga legislatif, DPD hanya sebagai lembaga penunjang atau *co-legislator* mengingat kapasitas kewenangannya sangat terbatas.<sup>406</sup>

Pada perjalanan panjang DPD dalam memperjuangkan kedudukannya sebagai lembaga legislasi, kemudian

melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 memberikan penafsiran atas kewenangan DPD dalam pembentukan undang-undang akhirnya kembali dikuatkan.

Pengujian UU MD3 oleh MK dilandaskan pada amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 9 Ayat (1) yang menegaskan jika dalam hal suatu Undang-Undang diduga bertentangan dengan UUD NRI 1945 pengujiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Mekanisme dan proses pengujian undang-undang terhadap UUD NRI 1945 disebut sebagai *constitutional review*.<sup>407</sup> *Constitutional review* terhadap UU MD3 memiliki tujuan untuk membangun model perundang-undangan yang baik, baik dari segi pembentukan maupun materi muatannya/ substansi.

Putusan MK dalam proses pengujian undang-undang terhadap UUD

<sup>405</sup> Stephen Sherlock, *Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions*, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences, Australian National University, 2005

<sup>406</sup> Bambang Sadono, Hasanuddin, dkk, op. cit. hlm. 94.

<sup>407</sup> Maruarar Siahaan, “Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Constitutional Integration of the Judicial Review uthority of the Constitutional Court and the Supreme Court, Jurnal Konstitusi 7, no. 4 (2020), h. 734

NRI 1945 merupakan suatu pendapat tertulis hakim konstitusi yang bertujuan untuk menyelesaikan perselisihan yang diajukan tentang penafsiran satu norma atau prinsip yang ada dalam UUD NRI 1945 yang dikonkretisasi dalam ketentuan undang-undang sebagai pelaksanaan tujuan bernegara yang diperintahkan konstitusi.<sup>408</sup>

Melalui *constitutional review* dapat dinilai apakah *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang sudah berjalan sebagaimana mestinya. Jika tidak berjalan sesuai konstitusi akan dikoreksi atau dibatalkan.<sup>409</sup>

Mengenai tindak lanjut pasca putusan MK dapat ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 10 Ayat (1) pada huruf d menyatakan bahwa Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi. Lebih lanjut dalam Pasal 10 Ayat (2) menjelaskan bahwa tindak lanjut atas putusan MK sebagaimana yang diatur dalam Pasal 10 Ayat (1) huruf d dilakukan oleh DPR atau Presiden. Dalam putusannya MK terhadap UU MD3 menegaskan bahwa fungsi legislasi DPD perlu diperkuat dalam rangka sistem *checks and balances intraparlemen*, dan untuk meningkatkan kualitas representasi DPD sebagai wakil

daerah di tingkat nasional di tengah kompleksitas permasalahan yang dihadapi daerah.

Atas dasar pertimbangan-pertimbangan diatas bahwa dengan melihat bagaimana kewenangan DPD direduksi dalam UU MD3 yang kemudian menjadikan kehadiran DPD seolah seolah bersifat semu antara ada dan tiada, sudah seyogyanya kewenangan DPD yang pada hakikatnya menjadi representasi atas daerah-daerah di seluruh Indonesia kembali diperkuat melalui pembuatan undang-undang mengenai DPD secara tersendiri menjadi langkah yang tepat. Adanya putusan MK yang telah 2 kali memberikan penafsiran atas kewenangan DPD dan kembali menegakkan apa yang telah diamanatkan konstitusi menjadi sebuah langkah awal untuk tidak terus membiarkan DPD terjebak dalam bayang-bayang legislasi yang semu.

### **Refleksi Asas Kenusantaraan dalam Kewenangan yang Dimiliki Dewan Perwakilan Daerah untuk Ikut Serta dalam Pembentukan Undang-Undang**

Pembentukan undang-undang harus memperhatikan dua hal, pertama kewenangan lembaga negara, dan kedua partisipasi rakyat. Tentang lembaga negara yang memiliki kewenangan untuk

<sup>408</sup> *Ibid.* h. 734.

<sup>409</sup> Tanto Lailam, op. cit. hlm. 128.

membentuk undang-undang adalah lembaga yang memiliki fungsi legislasi, Pasal 20 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI 1945) memberikan atribusi kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang. Selain DPR ada lembaga negara lain yang diberikan atribusi oleh UUD NRI 1945 untuk terlibat dalam proses pembentukan undang-undang. Pasal 5 UUD NRI 1945 memberikan hak Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, dan memiliki kewenangan memberikan persetujuan bersama DPR, serta pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui Bersama. Pasal 22D UUD NRI 1945 memberikan kewenangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) untuk ikut menjadi pembahas rancangan undang-

undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama. Selain itu DPD juga mempunyai hak untuk mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Tabel 1. Lembaga Negara yang Memiliki Kewenangan dalam Pembentuk Undang-Undang Berdasarkan UUD NRI 1945

	DPR	Presiden	DPD
Kewenangan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 20 Ayat (1): pemegang kekuasaan pembentuk undang-undang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 5 Memberikan persetujuan bersama DPR</li> <li>• Pengesahan rancangan undang-undang yang telah disetujui Bersama</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasal 22D membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah</li> <li>• memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama</li> </ul>

Hak	mengajukan rancangan undang-undang	Pasal 22D mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah
-----	------------------------------------	---

Pembentukan DPD dalam tujuan reformasi adalah menerapkan prinsip *check and balances* dalam lembaga parlemen. DPD difungsikan sebagai penyeimbang DPR atau yang disebut dengan sistem dua kamar dalam parlemen, sehingga dalam proses legislasi kepentingan seluruh elemen dapat terpenuhi. DPR sebagai representasi politik (*politic representation*) dan DPD sebagai representasi daerah (*regional representation*). Akan tetapi hal tersebut tidak mendapat persetujuan dari kelompok konservatif di Panitia Ad Hoc Perubahan UUD 1945 di MPR 1999-2002. Sehingga kedudukannya hanya bersifat penunjang atau *auxiliary* terhadap fungsi DPR, sehingga DPD paling jauh hanya dapat disebut sebagai *co-legislator*, dari pada legislator yang sepenuhnya.

Kedudukan DPD yang tidak cukup kuat dalam parlemen perlu dilakukan suatu terobosan. Dengan kewenangan yang terbatas di parlemen akan tetapi masih mampu dimaksimalkan khususnya dalam pembentukan undang-undang. Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 12/2011) yang diubah

dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022) memberikan paradigma baru dalam pembentukan undang-undang yaitu urgensinya partisipasi masyarakat. UU 13/2022 menyatakan bahwa Partisipasi masyarakat yang diharapkan adalah partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*). Ada tiga prasyarat untuk terpenuhinya partisipasi masyarakat yang bermakna, yaitu: pertama, hak untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).

Keterwujudan partisipasi bermakna yang akan dijalankan DPD tentu tidak akan maksimal dengan kewenangan yang dimaknai saat ini. Sehingga urgensi pembentukan undang-undang khusus yang mengatur mengenai susunan dan kedudukan DPD sangat dibutuhkan, sebagaimana telah dijelaskan dalam



pembahasan sebelumnya. DPD sebagai representasi daerah sudah seyogyanya diberikan ruang dalam pembentukan undang-undang secara maksimal. Karena UUD NRI 1945 memberikan kewenangan DPD sebagai pembahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

DPD sebagai lembaga perwakilan daerah untuk representasi kepentingan daerah dalam kebijakan nasional demi menjaga integrasi nasional. Hal ini selaras dengan yang disampaikan oleh I Dewa Gede Palguna, Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR, bahwa pembentukan DPD sebagai upaya konstitusional untuk memberi saluran sekaligus peran kepada daerah-daerah untuk turut serta dalam pengambilan keputusan politik terhadap masalah-masalah yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya adalah, jika daerah-daerah telah merasa diperhatikan dan diperankan dalam pengambilan keputusan-keputusan politik penting yang menyangkut kepentingannya maka alasan untuk memisahkan diri itu

akan kehilangan argumentasi rasionalnya.<sup>410</sup>

Kepentingan daerah akan mendapat legitimasi jika telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga pembentukan undang-undang yang akan mengakomodir kewenangan DPD sangat urgen untuk dilakukan. Pembentukan undang-undang harus memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, selain itu karena DPD ini berkaitan dengan kedaerahan, maka perlu merefleksikan asas kesusantaraan.

Asas kesusantaraan ini diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam penjelasannya dikatakan bahwa maksud dari asas kesusantaraan adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada dua unsur yang menjadi perhatian dalam asas ini, yaitu (1) unsur memperhatikan kepentingan seluruh

---

<sup>410</sup> I Dewa Gede Palguna, Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), *Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem*

*Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003), h. 62.

wilayah Indonesia, dan (2) berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Memaknai kepentingan seluruh wilayah Indonesia perlu memperhatikan Pasal 25A UUD NRI 1945. Pasal tersesebut memberikan aturan dasar mengenai wilayah negara, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah dan batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang. Maka kepentingan seluruh wilayah Indonesia didasari atas konsep Indonesia sebagai negara kepulauan yang berciri nusantara. Kedaulatan yang terdapat dalam Pasal 25 UUD NRI 1945 dalam menentukan wilayah hukum (batas-batas dan haknya) dapat dimaknai dua aspek. Pertama aspek internal, yaitu negara bebas menentukan kewenangan dalam wilayahnya, sistem pemerintahan, pengelolaan sumber daya, dan penegakan hukum yang didasarkan atas prinsip negara kesatuan dan prinsip negara kepulauan yang berciri nusantara. Dan Kedua aspek eksternal, bahwa kedaulatan internal dalam wilayah hukumnya tidak bertentangan dengan hukum internasional, dalam hal ini mengenai wilayah sebagai negara kepulauan.<sup>411</sup>

---

<sup>411</sup> Tahegga Primananda Alfath, dkk, Derivasi Konsep Negara Kepulauan Dalam Undang-Undang

Maksud dari berciri nusantara oleh Hasjim Djalal adalah bahwa melihat wilayah Indonesia merupakan Negara Kepulauan yang kesatuan kewilayahan itu menganut 5 prinsip pokok itu, darat, udara, laut, tanah di bawahnya dan dasarnya dan keseluruhan kekayaan alam dan benda-benda hidup.<sup>412</sup> Alasan ini yang menguatkan bahwa refleksi asas kenusantaraan dalam pembentukan undang-undang tentang DPD diperlukan. Karena konsepsi negara kepulauan yang berciri nusantara harus menjadi paradigma DPD dalam menjalankan kewenangannya yang diatur dalam Pasal 22D UUD NRI 1945.

### Penutup

1. Seyogyanya diibentuk aturan tersendiri pengaturan mengenai susunan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah yang menindaklanjuti Putusan MK No. 92/PUU-X/2012;
2. Seyogyanya DPD dapat memiliki hak menolak RUU yang tidak melibatkan DPD sebagaimana kewenangan yang dimiliki dalam Pasal 22D UUDNRI 1945.

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Volume 4, Nomor 2, April 2020.

<sup>412</sup> Ibid.

## Daftar Pustaka

- Alfath, Tahegga Primananda, dkk, Derivasi Konsep Negara Kepulauan Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Jurnal Bina Hukum Lingkungan, Volume 4, Nomor 2, April 2020
- Direktorat Jenderal Bina Administrasi Kewilayahan Kementerian Dalam Negeri, “Kemendagri Mutakhirkan Kode, Data Wilayah Administrasi Pemerintahan Dan Pulau Di Seluruh Indonesia”, <https://ditjenbinaadwil.kemendagri.go.id/berita/detail/kemendagri-mutakhirkan--kode-data-wilayah-administrasi-pemerintahan--dan-pulau-di-seluruh-indonesia>, diakses pada 25 Desember 2022.
- Helmi, Azuan. “Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Dalam Fungsi Legislasi (Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 79/Puu-Xii/2014).” Skripsi, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan, 2018.
- Reza, Fahrul. “DPD Sebagai Pembentuk Undang-Undang Dan Perannya Dalam Fungsi Legislasi Pascaputusan Mahkamah Konstitusi.” Media Syari’ah 20, no. 1 (2019): 42-50
- Nirahua, Garciano. “Kedudukan Dan Pelaksanaan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 79/PUU-XII/2014.” SASI 26, no. 3 (2020): 356-364
- Nirahua, Salmon E.M. “Kedudukan Dan Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal Hukum 18, no. 4 (2011): 585-603
- Laksono, Fajar, et. al., “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012 Terkait Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah dalam Pembentukan Undang-Undang.” Jurnal Konstitusi 12, no. 3 (2015): 543-568
- Pusat Perancangan Undang-Udang Badan Keahlian DPR RI. “RUU tentang Perubahan atas Undang-undang nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD & DPRD”, <https://pusatpuu.dpr.go.id/simas-puu/detail-ruu/id/32>, diakses pada 20 November 2022.
- Palguna, I Dewa Gede, Susunan dan Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah, dalam Janedjri M. Gaffar et al. (ed.), Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI dan UNDP, 2003)

- Isra, Saldi. "Penataan Lembaga Perwakilan Rakyat Sistem Trikameral di Tengah Siahahan, Maruarar, "Integrasi Konstitusional Kewenangan Judicial Review Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung Constitutional Integration of the Judicial Review uthority of the Constitutional Court and the Supreme Court, *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2020): h. 730-752
- Supremasi Dewan Perwakilan Rakyat." *Jurnal Konstitusi* 1, no. 1 (2004): 116-139
- Syarwi, Pangli. "Diskursus Teori Dan Praktik Model Demokrasi Konsensus di Indonesia." *Jurnal Communitarian* 3, no. 2 (2022): 450-473
- Sadono, Bambang, et. al., *Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Badan Pengkajian MPR RI, 2017.
- Lailam, Tanto. "Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia Problem and Solutions for Arranging of The Checks and Balances System in The Process of Making Law and Constitutional Review in Indonesia." *Negara Hukum* 12, no.1 (2021): 123-142
- Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy; Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. Yale University Press: New Haven and London, 1999
- Sherlock, Stephen. "Indonesia's Regional Representative Assembly: Democracy, Representation and the Regions, Centre for Democratic Institutions Research School of Social Sciences." Australian National University, 2005.



