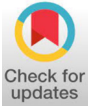




## *Legal Policy of President Joko Widodo and the Independence of Constitutional Court*

### **Politik Legislasi Presiden Joko Widodo dan Independensi Mahkamah Konstitusi**



Yance Arizona 

Faculty of Law, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Yance Arizona  
✉ [yancearizona@ugm.ac.id](mailto:yancearizona@ugm.ac.id)

##### History:

Submitted: 22-11-2022  
Revised: 27-09-2023  
Accepted: 06-03-2024

##### Keyword:

*Legal Policy; Independence of the Judiciary; Joko Widodo; Constitutional Court; Judicial Review.*

##### Kata Kunci:

Politik Legislasi; Independensi Peradilan; Joko Widodo; Mahkamah Konstitusi; Pengujian undang-undang.

#### Abstract

*This article discusses the independence of the Constitutional Court in reviewing legislation created by President Joko Widodo. There are three main questions posted: What is the character of legal policy under President Joko Widodo, how has the role of the Constitutional Court shifted in the last decade and what is the character of the Constitutional Court's decisions in reviewing legislation enacted by President Joko Widodo. These questions are discussed using normative research on Constitutional Court decisions. Data from the results of this research are deployed quantitatively and qualitatively. Quantitative data is displayed to show legislative trends and Constitutional Court decisions. Analysis was carried out on 78 laws and 277 Constitutional Court Decisions. Meanwhile, qualitative research is to assess the character of legislation and Constitutional Court decisions through case studies of several Constitutional Court decisions related to politics, economics, law enforcement institutions and civil liberties. This article shows that the Constitutional Court has not been effective in exercising judicial review of legislation enacted under President Joko Widodo, amidst an increasingly abusive legislative process.*

#### Abstrak

Artikel ini membahas independensi Mahkamah Konstitusi dalam melakukan pengujian undang-undang yang dibuat oleh Presiden Joko Widodo. Ada tiga pertanyaan pokok yang diajukan: Bagaimana karakter politik legislasi Presiden Joko Widodo, bagaimana pergeseran peran MK dalam satu dekade terakhir dan bagaimana karakter putusan MK dalam menguji undang-undang yang dibuat Presiden Joko Widodo. Pertanyaan tersebut dibahas dengan menggunakan penelitian normatif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Data dari hasil penelitian ini ditampilkan secara kuantitatif dan kualitatif. Data kuantitatif ditampilkan untuk menunjukkan tren legislasi dan putusan Mahkamah Konstitusi. Analisis dilakukan terhadap 78 undang-undang dan 277 Putusan Mahkamah Konstitusi. Sementara penelitian kualitatif untuk menilai karakter legislasi dan putusan Mahkamah Konstitusi melalui studi kasus terhadap beberapa putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan politik, ekonomi, lembaga penegak hukum, dan kebebasan sipil. Artikel ini menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi belum secara efektif dalam melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo, di tengah proses legislasi yang semakin *abusive*.



Copyright © 2024 by  
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal  
are personal views of the authors  
and do not represent the views of the  
Constitutional Court.

 <https://doi.org/10.31078/jk2113>

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Bagaimana independensi peradilan bisa diukur? Jawaban atas pertanyaan ini bukanlah perkara yang mudah. Kerumitan mulai muncul ketika dihadapkan pada pertanyaan apakah yang hendak diukur itu independensi hakim ketika memutus perkara konkret atau independensi kelembagaan peradilan itu sendiri? Lebih lanjut, bila yang diteliti adalah mengenai independensi peradilan, maka yang hendak diajukan ialah independensi kekuasaan kehakiman terhadap apa? Hal ini mengingat bahwa independensi itu sendiri bukanlah suatu konsep yang berdiri sendiri melainkan suatu konsep yang bersifat relasional. Oleh karena itu, independensi hakim atau suatu badan peradilan harus dikaitkan dengan keteguhannya ketika dihadapkan pada intervensi atau kekuatan yang datang dari luar diri hakim dan badan peradilan itu sendiri. Pada umumnya, independensi peradilan dikaitkan dengan kemandirian peradilan dari tekanan-tekanan yang datang dari cabang kekuasaan lain, yaitu dari cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Artikel ini mencoba untuk terlibat dalam perbincangan mengenai independensi peradilan dengan menjadikan lembaga Mahkamah Konstitusi, termasuk hakim-hakim yang berada di dalamnya, sebagai studi kasus. Ada beberapa pertimbangan mengapa Mahkamah Konstitusi yang dijadikan sebagai studi kasus untuk penelitian mengukur independensi peradilan. Pertama, Mahkamah Konstitusi merupakan badan peradilan yang secara langsung dibuat untuk mengadili perkara-perkara yang kuat sekali persinggungannya dengan permasalahan politik. Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan untuk menilai konstitusionalitas suatu undang-undang yang dibuat oleh Presiden bersama dengan DPR. Belum lagi kewenangan lain terkait dengan persoalan politik, misalkan pembubaran partai politik, pemakzulan presiden dan/atau wakil presiden, sengketa hasil pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah, serta sengketa kewenangan antar-lembaga negara.<sup>1</sup> Sehingga dengan kewenangan yang demikian, potensi intervensi politik terhadap Mahkamah Konstitusi sangatlah besar.

Kedua, Mahkamah Konstitusi merupakan suatu badan peradilan yang relatif baru bila dibandingkan dengan peradilan lain dalam sistem hukum di Indonesia. Sebagai lembaga yang relatif baru, Mahkamah Konstitusi memiliki kerentanan institusional yang memungkinkannya untuk terombang-ambing karena tekanan eksternal, maupun karena dinamika internal di dalam tubuh Mahkamah Konstitusi itu sendiri. Hal ini terlihat dengan beberapa kasus korupsi yang menimpa hakim konstitusi (Akil Mochtar dan Patrialis Akbar) yang mempengaruhi tingkat kepercayaan publik terhadap imparisialitas Mahkamah Konstitusi. Belum lagi tekanan-tekanan eksternal yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR dengan

---

\* Penelitian ini didanai oleh Hibah Penelitian Jurnal Nasional (HPJN) 2022 yang dikelola oleh Unit Riset dan Publikasi (URP).

<sup>1</sup> Kewenangan dan kewajiban Mahkamah Konstitusi diatur di dalam Pasal 24C Ayat (1) dan Ayat (2) UUD 1945.

mengubah UU Mahkamah Konstitusi berkali-kali untuk mengotak-atik desain kelembagaan dan jabatan hakim konstitusi.

Ketiga, Mahkamah Konstitusi adalah peradilan yang bersifat tunggal, berbeda dengan Mahkamah Agung yang terdiri dari berbagai jenis dan tingkatan pengadilan di bawahnya. Perbedaan ini memungkinkan untuk menilai Mahkamah Konstitusi secara langsung dari perkara-perkara yang ditanganinya, sebab Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir perkara-perkara konstitusional yang diajukan kepadanya. Sedangkan Mahkamah Agung mengadili pada tahapan lebih lanjut perkara yang sudah ditangani oleh peradilan yang ada di bawahnya. Sehingga untuk memahami independensi Mahkamah Agung dalam penanganan perkara harus memahami proses peradilan sebelumnya di bawah Mahkamah Agung. Sementara itu, untuk menilai Mahkamah Konstitusi dapat dilakukan langsung dengan menganalisis perkara yang ditanganinya.

Keempat, keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pilar penyangga negara hukum dan demokrasi. Jimly Asshiddiqie, misalnya, menyampaikan bahwa keberadaan peradilan konstitusi, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi dalam konteks Indonesia, merupakan salah satu tolak ukur mengenai Negara Hukum yang Demokratis.<sup>2</sup> Independensi Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pilar penting untuk memastikan bahwa kekuasaan pemerintahan dalam diperiksa dan diimbangi (*check and balances*) oleh lembaga-lembaga negara supaya tidak terjadi konsentrasi kekuasaan pada satu cabang kekuasaan negara saja yang berpotensi membuat suatu negara jatuh kepada model pemerintahan otoritarianisme. Sehingga independensi Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu tolak ukur untuk menilai kualitas negara dan hukum dan demokrasi di Indonesia.

Penulis menyadari bahwa Mahkamah Konstitusi di Indonesia bukanlah suatu objek penelitian yang baru. Sudah banyak penelitian yang dilakukan membahas berbagai dimensi mengenai Mahkamah Konstitusi sejak pendiriannya pada tahun 2003 di Indonesia. Dari kajian pustaka yang dilakukan untuk keperluan penelitian ini ditemukan setidaknya terdapat empat kelompok kajian mengenai Mahkamah Konstitusi dalam jurnal-jurnal ilmiah di bidang hukum di Indonesia. Pertama, penelitian mengenai kelembagaan Mahkamah Konstitusi. Hal ini termasuk pula mengenai desain kelembagaan, hakim konstitusi meliputi persyaratan dan model rekrutmen,<sup>3</sup> serta mengenai pengawasan terhadap hakim konstitusi.<sup>4</sup> Penelitian mengenai kelembagaan ini termasuk pula mengenai hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan lembaga negara lainnya. Kelompok kedua ialah penelitian

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021), 58-59.

<sup>3</sup> Winda Wijayanti, Nuzul Quraini M, dan Siswantana Putri R, "Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Rekrutmen Calon Hakim Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (2016): 663-90, <https://doi.org/10.31078/jk1241>; Mira Fajriyah, "Refraksi dan Alinasi Pengangkatan Hakim Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2016): 237-63, <https://doi.org/10.31078/jk1223>; Fence Wantu et al., "Proses Seleksi Hakim Konstitusi: Problematika dan Model Ke Depan," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 241-61, <https://doi.org/10.31078/jk1820>.

<sup>4</sup> Wiryanto Wiryanto, "Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 720-42, <https://doi.org/10.31078/jk1342>.

mengenai hukum acara Mahkamah Konstitusi serta berbagai aspek dan pihak yang terkait dengan hukum acara, misalkan mengenai kedudukan hukum para pihak (*legal standing*),<sup>5</sup> pembuktian,<sup>6</sup> peranan kuasa hukum dan ahli di dalam persidangan. Kelompok ketiga adalah penelitian mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini baik berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan yang saat ini dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi maupun penelitian terhadap kewenangan baru yang diharapkan dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi misalkan mengenai pengaduan konstitusional (*constitutional complaint*)<sup>7</sup> maupun pertanyaan konstitusional (*constitutional questions*).<sup>8</sup> Sedangkan kategori penelitian yang terakhir adalah penelitian mengenai putusan Mahkamah Konstitusi. Kajian mengenai putusan Mahkamah Konstitusi inilah yang paling banyak dilakukan baik kajian yang mendeskripsikan atau mengkritik putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>9</sup> Kajian mengenai putusan sering dilakukan untuk mengetahui penalaran hukum (*legal reasoning*) hakim konstitusi memutuskan perkara.<sup>10</sup> Selain itu juga ada beberapa kajian yang melakukan pembahasan mengenai pelaksanaan dan kepatuhan pemerintah dan DPR terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

Penelitian ini merupakan penelitian terhadap kelembagaan Mahkamah Konstitusi dalam kaitannya dengan pelaksanaan kewenangan pengujian undang-undang yang dibuat oleh rezim pemerintahan tertentu, yaitu masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Dengan kata lain, penelitian ini ialah penelitian mengenai independensi peradilan, dalam hal ini melihat independensi Mahkamah Konstitusi terhadap suatu rezim pemerintahan. Menurut Bambang Soetiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, independensi peradilan dapat dibedakan menjadi tiga jenis, yaitu kemandirian lembaga peradilan, kemandirian proses peradilan, dan kemandirian hakim.<sup>11</sup> Penelitian ini fokus pada aspek pertama dan ketiga yaitu membahas kemandirian lembaga peradilan. Dalam menguji kemandirian pengadilan, maka permasalahan yang relevan diperiksa antara lain apakah lembaga peradilan tersebut mempunyai ketergantungan terhadap lembaga lain. Apakah lembaga tersebut mempunyai hubungan hierarkis ke atas secara formal, dimana lembaga atasannya tersebut dapat campur tangan dan mempengaruhi kebebasan atau kemandirian terhadap lembaga peradilan tersebut.

<sup>5</sup> Ajie Ramdan, "Problematika Legal Standing Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2016): 737–58, <https://doi.org/10.31078/jk1147>.

<sup>6</sup> Helmi Kasim et al., "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2016): 713–42, <https://doi.org/10.31078/jk946>.

<sup>7</sup> Vino Devanta Anjas Krisdhan, "Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2016): 185–208, <https://doi.org/10.31078/jk737>.

<sup>8</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, "Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2016): 029–048, <https://doi.org/10.31078/jk713>.

<sup>9</sup> Firman Floranta Adonara, "Prinsip Kebebasan Hakim dalam Memutus Perkara Sebagai Amanat Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2016): 217–36, <https://doi.org/10.31078/jk1222>.

<sup>10</sup> Mahrus Ali, "Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2016): 067–090, <https://doi.org/10.31078/jk715>.

<sup>11</sup> Bambang Soetiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 2005), 53–55.

Selain dari fokus penelitian ini pada persoalan independensi peradilan, perbedaan dari penelitian ini dengan kebanyakan penelitian terdahulu mengenai Mahkamah Konstitusi terletak pada metode yang digunakan. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif yang digabungkan dengan kualitatif terhadap hukum. Dengan penggunaan pendekatan gabungan ini (*mixed method*) diharapkan bisa memberikan gambaran yang lebih utuh dalam menilai independensi Mahkamah Konstitusi terhadap rezim pemerintahan.

## **2. Perumusan Masalah**

Latar belakang penelitian di atas mengantarkan pada perumusan permasalahan penelitian yang menjadi hal sentral di dalam penelitian ini. Ada tiga pertanyaan pokok yang diajukan dalam artikel ini, yaitu:

- a) Bagaimana politik hukum pemerintahan Presiden Joko Widodo di bidang legislasi dari tahun 2014 sampai dengan 2022?
- b) Bagaimana pergeseran peran Mahkamah Konstitusi dalam satu dekade terakhir yang memberikan pengaruh terhadap kredibilitas Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang melakukan pengujian undang-undang?
- c) Bagaimana karakteristik putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo?

Pertanyaan-pertanyaan di atas menjadi pengantar untuk memahami komitmen Mahkamah Konstitusi dalam mengawal demokrasi dan akuntabilitas pemerintahan di Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan di atas, penelitian ini akan melakukan analisis terhadap perundang-undangan dan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang dibuat pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Mengenai cara yang penulis lakukan dalam mengumpulkan dan menganalisis putusan-putusan tersebut akan dijelaskan pada bagian metodologi penelitian di bawah ini.

## **3. Metode Penelitian**

Penelitian mengenai independensi peradilan merupakan penelitian terhadap hubungan kelembagaan antara pengadilan, dalam hal ini Mahkamah Konstitusi, dengan eksekutif dan legislatif. Dengan karakteristik penelitian yang demikian, maka penelitian ini akan berfokus pada pengumpulan data berkaitan dengan hal berikut: (a) politik legislasi dan undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo, terutama untuk melihat apa perbedaan substansial dan proses penyusunan legislasi dibandingkan dengan proses legislasi pada umumnya (b) posisi Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dibuat oleh Presiden dengan DPR; dan (c) analisis terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap undang-undang yang dibuat oleh Presiden Joko Widodo bersama dengan DPR.

Oleh karena penelitian ini hendak melihat bagaimana relasi antara Mahkamah Konstitusi dengan Pemerintahan Presiden Joko Widodo, maka periode yang diteliti ialah sejak Presiden Joko Widodo menjabat pada bulan Oktober tahun 2014 sampai dengan Agustus 2022.

Semua data baik peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, maupun bahan-bahan sekunder lainnya dikumpulkan dalam rentang waktu tersebut. Di dalam artikel ini, yang dimaksud dengan Pemerintahan Presiden Joko Widodo bukan saja Lembaga eksekutif, melainkan juga melingkupi dukungan-dukungan politik terhadap Presiden Joko Widodo melalui partai politik koalisi penduduk pemerintah yang ada di dalam DPR maupun di luar DPR.

Dalam mengumpulkan data untuk penelitian ini, Peneliti dibantu oleh satu orang asisten peneliti yang mengumpulkan data melalui internet. Data dari internet dikumpulkan dari website Mahkamah Konstitusi dan berbagai media online yang merekam peristiwa-peristiwa penting yang terjadi pada Mahkamah Konstitusi dari tahun 2014 sampai dengan bulan Agustus 2022.

Di dalam penelitian ini, peneliti tidak menjadikan wawancara sebagai teknik paling utama dalam pengumpulan data. Ada dua alasan mengenai hal ini. Pertama, berdasarkan pengalaman yang pernah dilakukan dalam melakukan penelitian tentang Mahkamah Konstitusi, hakim konstitusi sangat membatasi diri untuk diwawancarai karena larangan hakim untuk mengomentari putusan yang telah dibuatnya. Alasan kedua karena pemberitaan mengenai Mahkamah Konstitusi tersebar luas di banyak media masa. Sering pula hakim konstitusi menyampaikan pandangannya di hadapan publik dan diliput oleh media, maka liputan dan pemberitaan di media itu dipandang cukup memadai untuk melakukan penelitian ini. Namun, dalam hal nanti ternyata informasi tersebut belum memadai, maka sebagai tambahan, peneliti berencana melakukan wawancara kepada mantan hakim konstitusi, beberapa pakar hukum tata negara dan aktivis NGO yang selama ini mencermati dinamika kelembagaan Mahkamah Konstitusi.

Dalam melakukan analisis data, penelitian ini menerapkan metode kuantitatif dan kualitatif. Kedua metode itu digunakan secara sekuensial atau bertahap. Analisis kuantitatif berdasarkan inventarisasi undang-undang dan putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo. Peneliti mengumpulkan terdapat 277 Putusan Mahkamah Konstitusi yang termasuk di dalam kategori ini. Lebih lanjut, analisis kuantitatif dilakukan dengan menunjukkan jenis dan kategori perkara yang paling banyak diuji kepada Mahkamah Konstitusi. Sementara analisis kualitatif dilakukan untuk mendalami substansi putusan Mahkamah Konstitusi. Analisis kualitatif dilakukan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang di bidang politik dan ekonomi. Putusan MK terkait dengan undang-undang di bidang politik dan ekonomi adalah 75% dari seluruh putusan MK dalam pengujian undang-undang terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo.

## B. PEMBAHASAN

Bab pembahasan dibagi ke dalam tiga bagian yang berhubungan satu sama lain. Bagian pertama akan dimulai dengan pemaparan dan analisis terhadap politik legislasi pada masa Presiden Joko Widodo. Bagian kedua membahas mengenai peranan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang mengawasi proses dan substansi legislasi agar sesuai dengan ketentuan di dalam konstitusi. Dalam kaitan dengan Mahkamah Konstitusi, pembahasan dimulai dengan situasi kemerosotan karena kasus korupsi yang menjerat dua orang hakim konstitusi yaitu Akil Mochtar dan Patrialis Akbar. Kasus korupsi menggoyahkan Mahkamah Konstitusi dan sejak peristiwa itu, Mahkamah Konstitusi mencoba mencari Kembali posisi strategisnya di dalam ketatanegaraan Indonesia. Bagian ketiga membahas putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam menguji undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo. Pembahasan dilakukan secara kuantitatif sekaligus kualitatif dengan mendalami beberapa putusan, antara lain mengenai *presidential threshold* dalam UU Pemilu, pengujian formil UU Cipta Kerja, dan beberapa perkara lainnya.

### 1. Politik Legislasi pada masa Presiden Joko Widodo

Bagaimana memahami politik legislasi suatu pemerintahan bukanlah suatu hal yang mudah. Kesulitan itu ditemui sebab politik merupakan suatu arena kontestasi, demikian pula dalam pembentukan undang-undang. Dengan demikian, politik legislasi sering kali tidak tunggal, melainkan hadir sebagai kompromi dari berbagai kepentingan yang bertarung baik di dalam pemerintahan maupun di DPR. Suatu undang-undang disahkan atas suatu persetujuan bersama antara Presiden dan DPR, maka akan sulit untuk melakukan klaim bahwa suatu undang-undang merupakan representasi dari politik legislasi dari eksekutif. Oleh karena itu, politik hukum suatu pemerintahan harus bisa dibaca dalam kaitannya dengan dukungan partai politik mayoritas di dalam parlemen. Semakin suatu pemerintahan memiliki kursi dukungan mayoritas di parlemen, maka pemerintah bisa meloloskan agenda politik legislasi apa pun tanpa perdebatan dan hambatan yang signifikan dari kelompok oposisi minimal di parlemen.

#### a. Kuantitas legislasi yang menurun

Salah satu cara yang dapat dipakai untuk melihat kecenderungan politik legislasi ialah dengan meninjau kuantitas legislasi yang dibuat oleh rezim pemerintahan. Pertanyaan yang bisa diajukan, misalkan, apakah suatu rezim pemerintahan secara aktif membuat undang-undang yang memperbesar kekuasaannya untuk melakukan konsolidasi politik, atau menyediakan perangkat undang-undang yang besar bagi masyarakat dan institusi hukum untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah? Dalam kaitannya dengan meninjau kuantitas legislasi, penulis membandingkan antara jumlah undang-undang yang dibuat pada masa 10 tahun pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2014) dengan 8 tahun Pemerintahan Presiden Joko Widodo (2014- Agustus 2022).

Kuantitas undang-undang jauh berbeda antara masa Presiden SBY dengan Presiden Joko Widodo. Pada masa Presiden SBY, sebanyak 319 undang-undang, sedangkan Presiden Joko Widodo sementara ini sudah mengeluarkan 137 undang-undang. Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, produktivitas pembuatan legislasi jauh menurun. Namun bisa jadi kurang adil bila membandingkan saja keseluruhan jumlah undang-undang yang dibuat dalam dua rezim pemerintahan. Untuk mendukung klaim bahwa produktivitas legislasi menurun, penulis melakukan dua hal. Pertama, menyisihkan undang-undang yang bersifat penetapan dari perhitungan untuk perbandingan. Yang dimaksud dengan undang-undang penetapan ialah undang-undang yang dibuat oleh Presiden dan DPR untuk melakukan penetapan dan pengesahan tertentu, misalkan pembentukan provinsi, kabupaten/kota, pembentukan pengadilan, dan pengesahan perjanjian internasional. Dengan menyisihkan undang-undang penetapan itu, jumlah legislasi yang dibuat oleh Presiden SBY sejumlah 174, sedangkan pada masa Presiden Joko Widodo sebanyak 78 undang-undang.

Cara yang kedua dilakukan untuk menyeimbangkan perbandingan dengan mengambil rata-rata pembuatan produk undang-undang per tahun. Hal ini mengingat bahwa yang dihitung adalah 10 tahun masa Presiden SBY dengan 8 tahun masa Presiden Joko Widodo. Hasil perbandingan rata-rata menunjukkan, dengan menyisihkan undang-undang yang bersifat penetapan, bahwa Presiden SBY rata-rata membuat 19,3 undang-undang setiap tahun, sedangkan Presiden Joko Widodo membuat 8,9 undang-undang per tahun.

Dari segi substansi pengaturan juga dapat dilihat secara kuantitatif kecenderungan politik legislasi pemerintah. Setelah mengecualikan undang-undang penetapan, terdapat 78 undang-undang yang dapat dinilai secara umum substansi pengaturannya oleh pemerintah. Penulis mengelompokkan undang-undang tersebut ke dalam enam kategori untuk melihat substansi regulasi yang dibuat dalam delapan tahun terakhir. Hasilnya sebagai berikut:

**Tabel. 1.**  
**Kategori substansi undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo**

<b>Bidang Pengaturan</b>	<b>Jumlah</b>	<b>%</b>
Ekonomi	37	47.44
Kebebasan Sipil dan HAM	17	21.79
Politik	11	14.10
Lembaga Penegak Hukum	5	6.41
Pemerintahan Daerah	5	6.41
Kesehatan	3	3.85
Total	78	100.00

**Sumber:** Diolah oleh penulis, 2022.



Tabel di atas menunjukkan bahwa undang-undang yang paling banyak dibuat pada masa Presiden Joko Widodo adalah undang-undang yang terkait dengan ekonomi. Di dalam kategori ini termasuk undang-undang tentang Cipta Kerja, APBN, Mineral dan Batu Bara, Perseroan Terbatas, Merek dan Indikasi Geografis, Jasa Konstruksi dan Perpajakan. Jumlah kedua yang paling banyak termasuk dalam kategori kebebasan sipil dan HAM. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa undang-undang yang dibuat malah memperluas kebebasan sipil, melainkan sebaliknya. Misalkan dengan UU Penetapan Perubahan UU Ormas yang memperluas dasar hukum untuk pembubaran organisasi kemasyarakatan yang langsung ditindaklanjuti oleh pemerintah dengan membubarkan Hizbut Tahrir Indonesia. Demikian pula misalkan dalam UU Penetapan Perpu Perubahan UU Perlindungan Anak yang menambahkan jenis hukuman kebiri kimia. Kategori ketiga yang paling banyak mendapatkan perhatian dari Pemerintahan Presiden Joko Widodo ialah undang-undang di bidang politik, yang termasuk di dalamnya adalah UU Pemilu, UU Pemilihan Kepala Daerah, dan UU tentang MPR, DPR, DPRD, dan DPRD. Undang-undang tentang Lembaga penegak hukum misalkan dengan dilakukannya perubahan UU KPK dan UU MK. Sedangkan terkait dengan pemerintahan daerah selain pembentukan UU Pemerintah Daerah, di dalam ini termasuk UU Ibukota Negara dan Perubahan UU Otonomi Khusus Papua.

#### **b. Kualitas legislasi yang memburuk: Abusive legislation**

Di bagian atas, kita sudah membahas politik legislasi secara kuantitatif dan menemukan beberapa titik terang tentang politik legislasi masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Bagian berikutnya lebih dalam menilai substansi dan proses pembuatan undang-undang pada masa ini. Penulis memberikan karakter 'abusive legislation' untuk memahami karakter politik legislasi pada masa Presiden Joko Widodo. Gagasan mengenai abusive legislation ini erat kaitannya dengan konsep 'autocratic legalism' yang diperkenalkan oleh Kim Lane Scheppele<sup>12</sup> dan 'abusive constitution' dari David Landau (2013).

Selain itu, konsep lain yang relevan ialah 'abusive constitution' yang diperkenalkan oleh David Landau (tahunnya). Lebih lanjut Landau mengembangkan konsep ini bersama dengan Rosalind Dixon dalam buku yang mereka tulis berdua berjudul "*Abusive Constitutional Borrowing: Legal globalization and the subversion to liberal democracy*" (2021).

Di dalam artikel ini, yang penulis maksud dengan 'abusive legislation' adalah proses pembentukan undang-undang yang mengabaikan prosedur dan partisipasi publik, serta substansi pengaturannya yang bersifat represif, eksploitasi dan manipulatif untuk memperlemah prinsip-prinsip dasar demokrasi dan negara hukum. Karakter 'abusive legislation' itu dapat dilihat di dalam pembentukan undang-undang pada masa Presiden Joko Widodo. Pertama, mari membahasnya dari aspek prosedur. UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) adalah contoh yang paling baik untuk menunjukkan bahwa pemerintah mengabaikan prosedur pembentukan undang-undang yang sudah ditetapkan melalui UU

<sup>12</sup> Kim Lane Scheppele, "Autocratic legalism," *University of Chicago Law Review* 85, no. 2 (2018): 545–83.

No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP). Proses pembahasannya yang tidak terbuka dan partisipatif, serta pelanggaran terhadap perubahan naskah rancangan undang-undang yang sudah disetujui bersama antara DPR dan Pemerintah. Selain, itu metode omnibus yang digunakan oleh UU Cipta Kerja untuk melakukan perubahan tambal-sulam terhadap 77 undang-undang dan mencabut 1 undang-undang, tidak dikenal di dalam UU PPP. Oleh karena itulah kemudian Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional, namun dengan sejumlah persyaratan.

Persoalan prosedur yang lain terkait dengan ketergesaan pembentukan undang-undang yang mempersempit ruang partisipasi publik. Dengan menjadikan pandemi COVID-19 sebagai konteks yang menghendaki pemerintah membuat undang-undang merespons situasi krisis, pemerintah mengeluarkan sejumlah undang-undang pada masa pandemi. Ketergesaan ini dikenal pula dengan istilah ‘fast-track legislation’. Memang di dalam UU PPP tidak diatur mengenai batas waktu minimal ataupun maksimal pembentukan undang-undang, namun semakin cepat dan tertutup pembahasan suatu undang-undang, maka semakin kecil peluang untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang.<sup>13</sup> Sebagai contoh, perubahan UU MK (UU No. 7 Tahun 2020) hanya dibahas selama 7 hari oleh Pemerintah dan DPR, Perubahan UU KPK (UU No. 19 Tahun 2019) hanya dibahas 13 hari, UU Ibukota Negara (UU No. 3 Tahun 2022) hanya dibahas 43 hari, Perubahan UU Minerba (UU No. 3 Tahun 2020) dibahas kurang dari 3 bulan, dan UU Cipta Kerja (UU No. 11 Tahun 2020) yang mengubah lebih dari 70 undang-undang hanya dibahas dalam waktu 8 bulan. Sekalian protes warga terhadap rancangan undang-undang kontroversial tersebut tidak dipertimbangkan, dan rancangan undang-undang tersebut lolos menjadi undang-undang.

**Tabel 2.**

**Dukungan Parpol di DPR dalam Pencalonan dan Pembentukan Pemerintahan Presiden Joko Widodo**

	2014 - 2019 Joko Widodo - Jusuf Kalla		2019- sekarang Joko Widodo - Ma'ruf Amin	
	Koalisi Pencalonan	Koalisi Pemerintahan	Koalisi Pencalonan	Koalisi Pemerintahan
Partai Pendukung di DPR	PDIP, Hanura, Nasdem, dan PKB	PDIP, Hanura, Nasdem, PKB + Golkar, PAN dan PPP	PDIP, Golkar, PKB, PPP, Nasdem, Hanura	PDIP, Golkar, PKB, PPP, Nasdem + Gerindra, dan PAN.
Persentase Kursi DPR	36,96%	69%	60,36%	81,91%

**Sumber:** Diolah oleh penulis, 2022.

<sup>13</sup> Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, “Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law,” *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 31, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

Mengapa kiranya proses legislasi yang tergesa-gesa tersebut bisa terjadi? Hal itu bisa terjadi karena pemerintah mendapatkan dukungan politik yang signifikan dari Partai Politik yang memiliki kursi di DPR. Saat ini, partai politik pendukung pemerintahan Presiden Joko Widodo memiliki kursi mayoritas di DPR, yaitu 81,91% kursi DPR. Hanya tersisa Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera yang tidak bergabung dengan pemerintahan. Apalagi relasi dukungan Parpol di DPR punya hubungan yang kuat dengan posisi di pemerintahan. Saat ini ada empat Menteri Kabinet Pemerintahan Presiden Joko Widodo-Ma'ruf Amin yang sekaligus menjadi ketua umum partai politik, antara lain:

- 1) Airlangga Hartanto (Ketua Umum Partai Golkar/Menteri Koordinator Bidang Perekonomian)
- 2) Prabowo Subianto (Ketua Umum Partai Gerindra/Menteri Pertanian)
- 3) Zulkifli Hasan (Ketua Umum PAN/Menteri Perdagangan)
- 4) Suharso Monoarfa ('mantan' Ketua Umum PPP/Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional).

Kalau kita tarik ke belakang, pada awalnya Presiden Joko Widodo memulai pencalonannya sebagai presiden dalam Pemilu 2014 dengan dukungan koalisi minoritas yang hanya memiliki 36,96% suara. Ketika terpilih sebagai Presiden, Pemerintahan yang dibuat Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla tidak memiliki dukungan mayoritas 50%+1 di DPR. Pada mulanya proses penyelenggaraan pemerintahan dan proses legislasi di DPR berjalan tidak mudah. Kemudian secara perlahan sejumlah Parpol di DPR bergabung menjadi pendukung pemerintah, yakni Partai Golkar, PAN, dan PPP. Untuk mengakomodasi dukungan maksimal dari DPR, Pemerintah dan DPR mengubah UU tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD untuk mengubah aturan mengenai komposisi wakil ketua MPR dan DPR sehingga bisa memberikan alokasi jabatan baru kepada partai pendukung pemerintah. Selain itu, Parpol pendukung pemerintah juga mendapatkan alokasi kursi sebagai Menteri di dalam kabinet pemerintahan.

Pada pemilu 2019, Joko Widodo dan Ma'ruf Amin maju sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan dukungan koalisi mayoritas yang memiliki 60,36% suara DPR. Setelah untuk kedua kalinya Joko Widodo mengalahkan Prabowo Subianto dalam Pilpres, kemudian setelah selesai Pilpres, Partai Gerindra yang dipimpin oleh Prabowo Subianto beralih haluan menjadi partai pendukung pemerintah. Terakhir disusul oleh PAN. Dengan dukungan kursi di DPR yang sangat dominan, serta kedudukan banyak ketua umum Parpol yang menjadi Menteri, maka proses legislasi yang dicanangkan oleh Presiden bisa berjalan mulus. Sebagian pengamat kemudian menilai bahwa DPR hanya berfungsi sebagai 'tukang-stempel' atas rancangan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah. Anggapan ini tidak sepenuhnya benar karena menganggap 'abusive legislation' selalu datang dari RUU yang diajukan oleh Pemerintah. Ada beberapa undang-undang yang termasuk dalam kategori ini namun diusulkan oleh DPR, antara lain Perubahan UU KPK dan Perubahan UU MK yang

justru memperlemah dan menundukkan lembaga-lembaga pengawasan yang merupakan salah satu pilar terpenting dalam negara hukum.

Kedua, dari sisi substansi pengaturan. Sebagaimana sudah disampaikan pada Tabel 1 yang menunjukkan bahwa urutan orientasi legislasi pada masa Presiden Joko Widodo secara berurutan adalah bidang ekonomi, kebebasan sipil dan HAM, politik, Lembaga penegak hukum, pemerintahan daerah dan Kesehatan. Dari sisi orientasi pembangunan ekonomi, sebenarnya tidak banyak perubahan legislasi yang dibuat oleh Presiden SBY dan Presiden Joko Widodo terkait dengan permasalahan ekonomi. Presiden Joko Widodo meneruskan kebijakan ekonomi neoliberal yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi, pembangunan infrastruktur untuk pengintegrasian perekonomian nasional dengan perekonomian global, serta deregulasi yang mengikis hambatan-hambatan bagi perluasan investasi.<sup>14</sup>

Dari sisi politik, legislasi yang dibuat mendukung konsolidasi elit dan kontrol dari elit parpol-pengusaha terhadap pengambilan kebijakan dan nominasi jabatan-jabatan publik. Hal ini tercermin pertama kali sejak perubahan UU MD3 yang dibuat untuk menambah jabatan-jabatan di MPR dan DPR untuk mengalokasikan kursi sebagai kompensasi bergabungnya parpol sebagai pendukung pemerintah. Pada masa Presiden Joko Widodo juga dilakukan konsolidasi UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017) yang menggabungkan sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu. UU Pemilu mengatur mengenai *Presidential Threshold* yang tinggi, yaitu 20% dari suara Parpol atau gabungan Parpol di DPR. Ketentuan *Presidential Threshold* yang tinggi ini membuat proses Pilpres di Indonesia menjadi tidak kompetitif, sebab Pasangan Calon hanya bisa diajukan oleh Parpol besar dengan dukungan Parpol lainnya. Ketentuan *Presidential Threshold* ini banyak diuji kepada Mahkamah Konstitusi. Untuk Pemilu 2024, Pemerintah dan DPR tidak melakukan perubahan terhadap UU Pemilu sebagai tanda bahwa Parpol di DPR merasa nyaman dengan ketentuan yang ada saat ini.

Secara kuantitatif, undang-undang di bidang kebebasan sipil dan HAM termasuk cukup banyak pada masa Presiden Joko Widodo. Namun itu tidak berarti bahwa semua undang-undang yang dibuat adalah untuk memperluas kebebasan sipil dan perlindungan HAM. Memang ada beberapa undang-undang yang mendukung kebebasan sipil dan perlindungan HAM, misalkan UU Penyandang Disabilitas, UU Perlindungan Pekerja Migran (UU No. 18 Tahun 2017) dan UU Tindak Pidana Kekerasan Seksual, Namun semua undang-undang itu adalah undang-undang yang hadir dari inisiatif DPR, bukan dari Presiden. Sementara itu Presiden Joko Widodo dua kali mengeluarkan Perppu yang membatasi kebebasan sipil dan menimbulkan kontroversi terkait dengan perlindungan HAM. Pertama ialah Perppu o.. 2 Tahun 2007 tentang Perubahan UU Organisasi Kemasyarakatan yang memperluas dan mengubah proses pembubaran Ormas oleh pemerintah. Ketentuan ini kemudian yang

<sup>14</sup> Eve Warburton, "Jokowi and the New Developmentalism," *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2016, 297, <https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262>.

dipakai untuk membubarkan Hizbut Tahrir. Selain itu, Perppu No. 1 Tahun 2016 tentang Perubahan UU Perlindungan Anak yang mengadopsi hukuman kebiri.

Sedangkan dalam kaitannya dengan undang-undang mengenai Lembaga penegakan hukum lebih banyak diusulkan oleh DPR. Substansi regulasinya memperlemah pengawasan, dan sekaligus bertujuan untuk menundukkan Lembaga penegak hukum sebagaimana dilakukan dengan Perubahan UU KPK dan Perubahan UU MK. Pemerintah dan DPR juga membuat beberapa undang-undang terkait dengan bidang Kesehatan untuk merespons Pandemi Covid-19 serta beberapa undang-undang yang terkait dengan pemerintahan daerah, antara lain Perubahan UU Ots Papua (UU No. 2 Tahun 2021) dan UU IKN (UU No. 3 Tahun 2022).

Bagian ini telah menunjukkan karakter proses dan produk legislasi pada masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo yang dipandang banyak memiliki persoalan baik dari sisi proses maupun substansi peraturannya. Persoalan ini semestinya bisa diselesaikan dengan mengandalkan Mahkamah Konstitusi yang diberikan kewenangan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk melakukan pengujian proses dan materi undang-undang (*judicial review*). MK sebagai pengawas terhadap legislasi melalui *judicial review* seharusnya bisa bekerja secara efektif untuk mengontrol proses dan substansi undang-undang yang memperlemah demokrasi dan negara hukum. Namun, sebelum sampai pada analisis terhadap putusan MK tersebut, bagian berikut akan menjelaskan MK di dalam konteks waktu pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo. Informasi awal ini diperlukan untuk meletakkan MK ke dalam konteks yang tepat.

## **2. Mahkamah Konstitusi Bangkit dari Keterpurukan**

Kasus korupsi yang melibatkan Akil Mochtar (Ketua Mahkamah Konstitusi) pada tahun 2013 merupakan pintu masuk yang paling tepat untuk memahami kedudukan Mahkamah Konstitusi di dalam sistem politik dan ketatanegaraan pada masa Presiden Joko Widodo. Sebelumnya, banyak orang tidak menyangka bahwa Mahkamah Konstitusi juga akan terkena 'virus' korupsi. Namun, kasus Akil Mochtar menunjukkan bahwa kasus korupsi di Mahkamah Konstitusi bisa terjadi dalam perkara penyelesaian sengketa hasil pemilihan kepala daerah yang penyelesaiannya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Kasus tersebut terjadi menjelang berakhirnya masa jabatan Presiden SBY.

Beberapa faktor yang dipandang sebagai akar permasalahan dari kasus Akil Mochtar adalah sistem rekrutmen hakim yang tidak transparan serta lemahnya pengawasan terhadap perilaku hakim. Merespons hal itu, setelah penangkapan Akil Mochtar oleh KPK, Presiden SBY mengeluarkan Perppu No. 1 Tahun 2013 yang mengubah UU Mahkamah Konstitusi (UU No. 24 Tahun 2003). Pada intinya, Perppu yang kemudian menjadi UU No. 4 Tahun 2014 itu mengatur mengenai tiga hal penting. Pertama, larangan bagi anggota Parpol untuk menjadi calon hakim konstitusi, kecuali telah 7 tahun tidak menjadi anggota Parpol sebelum mencalonkan diri sebagai hakim konstitusi. Ketentuan ini untuk membatasi agar

Politisi yang rentan terjerat korupsi masuk menjadi hakim MK, berkaca pada Akil Mochtar mantan politisi Partai Golkar. Kedua, pembentukan Panel Ahli dalam proses seleksi Hakim Konstitusi. Ketiga, pembentukan Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi. Panel ahli dan Majelis Kehormatan MK itu dibentuk dengan melibatkan Komisi Yudisial. Pada dasarnya, substansi Perubahan UU MK tersebut memiliki banyak nilai positif untuk mendukung independensi dan pemulihan kredibilitas MK setelah kasus Akil Mochtar. Namun, di bawah kepemimpinan Ketua Mahkamah Konstitusi yang baru, Hamdan Zoelva, Mahkamah Konstitusi membatalkan sebagian besar isi Perppu Perubahan UU Mahkamah Konstitusi tersebut.

Hakim Mahkamah Konstitusi menilai bahwa Perppu tersebut sebagai suatu 'intervensi' yang tidak diperlukan, khususnya ketika Komisi Yudisial dilibatkan dalam membentuk Majelis Kehormatan Hakim Konstitusi. Jauh sebelumnya, Mahkamah Konstitusi telah membatalkan kewenangan Komisi Yudisial untuk mengawasi hakim konstitusi (Putusan Perkara No. 005/PUU-IV/2006). Meskipun Majelis Hakim Konstitusi resisten terhadap Perubahan UU MK tersebut, tidak berarti kondisi Mahkamah Konstitusi sepenuhnya membaik tanpa adanya upaya perbaikan dari luar. Pada tahun 2017, Hakim Konstitusi yang lain Patrialis Akbar ditangkap oleh KPK karena kasus korupsi. Sama seperti Akil Mochtar, Patrialis Akbar sebelumnya merupakan mantan Politisi PAN dan pernah menjadi Menteri Hukum dan HAM. Perbedaannya, bila Akil Mochtar terjerat kasus korupsi terkait penyelesaian sengketa pilkada, sedangkan Patrialis Akbar dalam kasus pengujian UU No. 41 Tahun 2014 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan, khususnya mengenai kuota impor hewan.

Sebagian pengamat menilai bahwa salah satu argumen penyebab kemerosotan Mahkamah Konstitusi adalah keberadaan hakim konstitusi yang berlatarbelakang politisi. Hal ini mendapatkan pembenaran ketika Akil Mochtar dan Patrialis Akbar yang keduanya merupakan mantan politisi terjerat kasus korupsi. Hakim Konstitusi lain yang berlatarbelakang politisi, Hamdan Zoelva menyelesaikan masa tugasnya pada tahun 2015 dan tidak mencalonkan lagi sebagai hakim konstitusi untuk periode berikutnya. Pengganti Hamdan Zoelva adalah I Dewa Gede Palguna yang sebelumnya pernah menjadi politisi PDIP dan menjadi anggota MPR dalam proses amandemen UUD 1945. Bagi Palguna, ini adalah kali kedua ia menjadi hakim konstitusi setelah masa tugasnya menjadi hakim konstitusi pada awal pendirian Mahkamah Konstitusi (2003-2008).

Saat ini (2022), komposisi hakim MK tidak ada satu pun hakim konstitusi berlatarbelakang partai politik. Selama masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, sebanyak sekian hakim konstitusi yang masuk dan keluar dari Mahkamah Konstitusi.

**Tabel 3.**  
**Hakim Yang Keluar dan Masuk ke Mahkamah Konstitusi**  
**pada masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo**

Hakim yang digantikan	Hakim yang menggantikan	Waktu	Lembaga pengusul
Hamdan Zoelva (Mantan politisi PBB)	I Dewa Gede Palguna (Mantan politisi PDIP, dan hakim konstitusi 2003-2008)	7 Januari 2015	Presiden
Patrialis Akbar (mantan politisi PAN)	Saldi Isra (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas)	22 Januari 2017	Presiden
Maria Farida Indrati (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia)	Enny Nurbaningsih (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)	13 Agustus 2018	Presiden
I Dewa Gede Palguna (Mantan politisi PDIP, dan hakim konstitusi 2003-2008)	Daniel Yusmic Pancastaki Foekh (Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Atmajaya Jakarta)	7 Januari 2020	Presiden
Muhammad Alim (Ketua Pengadilan Tinggi Sulawesi Tengah)	Manahan M. P. Sitompul (Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Banjarmasin)	21 April 2015	Mahkamah Agung
Ahmad Fadlil Sumadi (Wakil Ketua Pengadilan Tinggi Agama Yogyakarta)	Suhartoyo (Hakim Pengadilan Tinggi Denpasar)	7 Januari 2015	Mahkamah Agung
Aswanto (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanudin)	Guntur Hamzah (Sekjen Mahkamah Konstitusi)	29 September paripurna DPR memberhentikan Aswanto dan mengusulkan Guntur Hamzah	

**Sumber:** Diolah oleh penulis, 2022

Sementara itu ada empat orang hakim konstitusi yang mulai menjabat sebelum Presiden Joko Widodo dan sampai hari ini masih berkedudukan sebagai hakim konstitusi. Para hakim senior itu yaitu: Anwar Usman (Kepala Balitbang Mahkamah Agung) yang menjadi hakim konstitusi dari Mahkamah Agung dan saat ini menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi. Selain itu ada tiga orang hakim konstitusi melalui jalur DPR yaitu: Arief Hidayat (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro) yang pernah menjadi Ketua Mahkamah Konstitusi, Aswanto (Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin). Bila dicermati, komposisi hakim konstitusi saat ini didominasi oleh akademisi (5 hakim), lalu dari hakim karir (3 hakim), dan birokrat (1 hakim). Lalu, pertanyaannya, dengan hilangnya hakim konstitusi dengan latar belakang politisi, dan saat ini didominasi oleh akademisi, membuat performa Mahkamah Konstitusi menjadi lebih baik dalam melakukan pengawasan terhadap proses dan substansi legislasi yang dibuat oleh Presiden dan DPR?

Ada dua hal lain yang perlu dicermati dalam memahami persoalan desain dan performa Mahkamah Konstitusi, terutama terkait dengan posisi hakim konstitusi. Pertama ialah mekanisme seleksi hakim konstitusi. Saat ini, tidak ada mekanisme yang baku dalam proses seleksi hakim konstitusi. Dari Mahkamah Agung tidak ada seleksi hakim konstitusi yang dilakukan secara terbuka yang bisa diikuti oleh hakim-hakim di lingkungan Mahkamah Agung. Sehingga, tidak ada jaminan bahwa Mahkamah Agung betul-betul mengutus hakim terbaik untuk duduk sebagai hakim konstitusi. Dari sisi Presiden dan DPR mekanisme pengajuan juga berubah-ubah. Dalam keadaan tertentu, Presiden dan DPR membentuk Tim Seleksi dan melakukan wawancara atau *fit and proper test*, secara terbuka. Namun tetap saja, tidak ada tolak ukur yang objektif yang menjadi penentu seseorang diutus menjadi hakim konstitusi, melainkan keputusan politik dari lembaga pengusul.

Faktor kedua berkaitan dengan kepemimpinan Mahkamah Konstitusi. Hakim konstitusi berjumlah 9 orang dan semua memiliki suara dan kedudukan yang sama dalam mengambil putusan. Dengan sifat yang kolegial seperti itu, sebenarnya kedudukan kepemimpinan sebagai ketua seharusnya tidaklah berpengaruh banyak. Namun, penelitian dari Stephanus Hendrianto (2018) menunjukkan bukti yang berbeda. Kepemimpinan Mahkamah Konstitusi menurutnya memiliki faktor penting dalam perkembangan pengadilan. Dengan membandingkan pola kepemimpinan antara Jimly Asshiddiqie dan Mahfud MD, Stephanus menjelaskan bagaimana kepemimpinan mahkamah mendukung pembangunan institusi peradilan sekaligus performanya dalam menangani persoalan-persoalan konkret untuk mendukung demokratisasi dan pencapaian keadilan substantif. Meskipun penelitian itu tidak melakukan penelitian terhadap kepemimpinan Mahkamah Konstitusi setelah Mahfud MD, kita menyaksikan bagaimana Ketua MK Akil Mochtar meruntuhkan reputasi MK melalui skandal korupsi, serta saat ini banyak pengamat yang mempertanyakan posisi Ketua MK Anwar Usman yang menikahi adik perempuan Presiden Joko Widodo.

Faktor lain yang perlu dipertimbangkan untuk memahami kedudukan dan performa Mahkamah Konstitusi pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo terkait dengan perubahan UU Mahkamah Konstitusi (UU No. 7 Tahun 2020). Undang-undang ini mengotak-atik syarat, periode, dan usia pensiun hakim konstitusi. Di dalam undang-undang ini ditentukan bahwa usia minimal calon hakim konstitusi dinaikkan dari yang sebelumnya 50 tahun menjadi 55 tahun. Undang-undang ini menghilangkan periode hakim konstitusi. Bila sebelumnya hakim konstitusi menjabat selama lima tahun dan dapat diangkat untuk satu periode berikutnya selama lima tahun, di dalam undang-undang ini tidak ada lagi proses *re-election*. Sehingga hakim konstitusi bisa menjabat selama 15 tahun atau sampai memasuki usia pensiun pada usia 70 tahun. Ketentuan ini diberlakukan kepada hakim konstitusi yang sedang menjabat, sehingga hal ini dianggap sebagai 'gratifikasi konstitusi'. Sebagian pengamat menilai bahwa perubahan UU MK yang memberikan keuntungan



kepada hakim konstitusi dilakukan untuk memuluskan undang-undang yang bermasalah baik secara prosedur maupun substansi yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah. Undang-undang tersebut diuji kepada Mahkamah Konstitusi, dan MK menyatakan bahwa ketentuan tersebut konstitusional melalui Putusan No. 96/ PUU-XVIII/2020.

Sebagai simpulan, bagian ini hendak menunjukkan bahwa Mahkamah Konstitusi memiliki problem kelembagaan terutama sejak Ketua MK Akil Mochtar dan hakim konstitusi Patrialis Akbar terjerat kasus korupsi. Sejak saat itu, Mahkamah Konstitusi mencoba mencari posisi strategi yang pernah dimiliki sebelumnya sebagai pilar negara hukum. Upaya tersebut tidak sepenuhnya berhasil mengingat problem bahwa hakim yang duduk di MK tidak semuanya merupakan orang terbaik yang hadir dari proses seleksi yang dilakukan secara terbuka dan akuntabel. Belum lagi konsolidasi elit politik yang mendominasi DPR dan Pemerintah mempersempit ruang manuver Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana disampaikan oleh Tom Ginsburg,<sup>15</sup> formasi parlemen dan konstelasi politik yang mengerat dan mendominasi dari eksekutif dan legislatif bisa memberikan tekanan yang kuat kepada Lembaga yudisial. Di tengah situasi elit politik yang semakin terkonsolidasi dan mendominasi, independensi peradilan dipertanyakan.

### **3. Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang yang Dibuat Pada Masa Presiden Joko Widodo**

Untuk memahami bagaimana MK berperan dalam melakukan pengujian terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo, bagian ini dibagi ke dalam tiga sub-bagian. Sub-bagian pertama akan mulai dengan analisis kualitatif untuk memberikan gambaran mengenai tren putusan Mahkamah Konstitusi. Setelah itu, analisis kualitatif akan dilakukan terhadap pengujian undang-undang di bidang ekonomi, politik, Lembaga penegak hukum serta kebebasan sipil dan HAM. Penulis menggunakan beberapa undang-undang untuk mengilustrasikan bagaimana putusan-putusan Mahkamah Konstitusi terhadap pengujian undang-undang di empat bidang tersebut. Sub-bagian ketiga mencoba mendalami lebih lanjut posisi hakim-hakim konstitusi dalam pengujian undang-undang terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo. Bagian ketiga ini mencoba memetakan posisi hakim untuk melihat bagaimana posisi hakim terhadap kepentingan pemerintah, sehingga bisa terbaca kecenderungan hakim loyalis pemerintah dan hakim oposisional.

#### **a. Analisis kuantitatif putusan Mahkamah Konstitusi**

Penulis membangun database analisis putusan dengan mengumpulkan putusan-putusan MK dalam pengujian undang-undang terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo dari tahun 2014 sampai dengan bulan Agustus 2022. Inventarisasi

---

<sup>15</sup> Tom Ginsburg, *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in asian cases*, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511189>.

ini menunjukkan terdapat 277 Putusan Mahkamah Konstitusi yang menguji 28 undang-undang yang dibuat pada masa Pemerintahan Presiden Joko Widodo. Penulis menyisihkan putusan MK yang menguji undang-undang yang dibuat sebelum masa Presiden Joko Widodo.

Inventarisasi putusan mahkamah konstitusi dalam pengujian undang-undang dibagi ke dalam enam kategori sebagaimana kategori yang sebelumnya dipakai Ketika memetakan legislasi yang disebutkan pada bagian 2.1. di atas. Hasil inventarisasi ini menunjukkan bahwa undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo yang paling banyak diuji kepada Mahkamah Konstitusi adalah undang-undang di bidang politik yang meliputi UU Pemilu, UU Pilkada, dan UU MD3 sebanyak 166 putusan atau setara dengan 59,93%. Kategori kedua yang paling banyak diuji adalah undang-undang di bidang Ekonomi, terutama UU Cipta Kerja, lalu undang-undang terkait dengan perpajakan, APBN, dan Minerba. Terdapat 42 putusan MK yang setara dengan 15.16%. Kategori ketiga adalah undang-undang di bidang lembaga penegakan hukum yaitu UU KPK dan UU MK, termasuk juga UU LPSK, UU Kejaksaan, dan UU PTUN sebanyak 23 putusan (8,30%). Lalu kategori keempat terkait dengan undang-undang di bidang kebebasan sipil dan HAM seperti UU Ormas, UU Perlindungan Pekerja Migran, UU dan Nelayan sebanyak 18 putusan (6,50%). Kategori kelima dan keenam ialah undang-undang di bidang Kesehatan sebanyak 15 putusan (5,42%) dan undang-undang di bidang pemerintahan daerah sebanyak 13 putusan (4,69%).

**Tabel 4.**

**Kategori Putusan Mahkamah Konstitusi dalam pengujian undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo**

Kategori	Jumlah	%
Politik (Pemilu, Pilkada, MD3)	166	59.93
Ekonomi (Cipta Kerja, Pajak, Minerba, APBN, Jasa Konstruksi, Merk dan Indikasi Geografis, SDA, PT)	42	15.16
Lembaga Hukum (KPK, MK, LPSK, Kejaksaan, OJK, PTUN)	23	8.30
Kebebasan Sipil dan HAM (Ormas, ITE, Pekerja Migran, Guru dan Dosen, Nelayan, Terorisme)	18	6.50
Kesehatan (Covid, Karantina Kesehatan)	15	5.42
Pemerintahan Daerah (IKN, Otsus Papua, Provinsi Sulut)	13	4.69
<b>Total</b>	<b>277</b>	<b>100</b>

**Sumber:** Diolah oleh penulis, 2022:

Bila dianalisis lebih spesifik terkait dengan undang-undang yang paling banyak diuji berdasarkan statistik adalah undang-undang di bidang politik, khususnya UU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017) yaitu sebanyak 82 putusan dan UU Pilkada 75 putusan. Kedua undang-undang ini paling banyak diuji selain karena materi muatannya yang sangat banyak sekaligus juga menunjukkan bahwa banyak pihak merasa keberatan dengan desain demokrasi elektoral yang ada saat ini. Khusus mengenai UU Pemilu, ketentuan yang paling banyak diuji adalah ketentuan mengenai *presidential threshold* 20% kursi di DPR sebagai syarat pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Analisis lebih jauh mengenai hal ini akan dilakukan pada bagian berikutnya. Sedangkan pada bidang di luar politik, yang paling banyak diuji adalah UU Cipta Kerja 19 putusan, UU terkait penanganan Covid-19 sebanyak 12 putusan, UU KPK 11 putusan, dan kemudian UU IKN dan UU Ormas sama-sama 10 putusan.

Informasi lain yang penting dikemukakan dari inventarisasi putusan Mahkamah Konstitusi ialah menunjukkan statistik semakin banyaknya pengujian formil terhadap undang-undang yang dibuat pada masa Presiden Joko Widodo. Meningkatnya pengujian formil menunjukkan bahwa banyak masyarakat menilai ada kesalahan prosedur dalam pembentukan undang-undang, terutama mengenai minusnya partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. Bahkan pada masa ini untuk pertamakalinya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian formil dalam pembentukan UU Cipta Kerja.

## **b. Analisis Kualitatif**

Analisis kualitatif terhadap putusan MK dilakukan terhadap beberapa undang-undang untuk mewakili empat dari enam kategori yang sudah dibahas pada bagian sebelumnya. Dalam kategori Politik, analisis kualitatif dilakukan terhadap 82 putusan pengujian UU Pemilu, yang paling banyak berkaitan dengan dengan ambang batas pencalonan presiden. Di bidang ekonomi terkait dengan pengujian UU Cipta Kerja, lalu kategori lembaga penegak hukum melalui Putusan MK dalam pengujian UU KPK dan UU MK. Kategori terakhir mengenai kebebasan sipil dan HAM akan melakukan analisis terhadap Putusan MK mengenai pengujian UU Ormas.

### **1) Ambang batas pencalonan presiden**

Ambang batas pencalonan presiden merupakan salah satu isu penting dalam menilai kualitas demokrasi di Indonesia. Sejak mekanisme pemilihan presiden secara langsung diterapkan di Indonesia pada tahun 2004, pengaturan mengenai ambang batas pencalonan presiden selalu berubah-ubah. Tabel berikut memberikan informasi singkat mengenai tahun penyelenggaraan pemilihan presiden, ambang batas pencalonan, dan jumlah pasangan kandidat yang mengikuti pemilihan.

**Tabel 5.**  
**Ambang batas pencalonan dan jumlah pasangan kandidat presiden.**

Tahun	Ambang batas pencalonan	Jumlah kandidat
2004	15% kursi DPR atau 20% suara pemilu nasional*	Lima pasangan Calon** 1. Wiranto dan Salahuddin Wahid 2. Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi 3. Amien Rais dan Siswono Yudho HUSODO 4. Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla 5. Hamzah Haz dan Agum Gumelar
2009	20% kursi DPR atau 25% suara pemilu nasional***	Tiga pasangan calon 1. Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto 2. Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono 3. Jusuf Kalla dan Wiranto
2014	20% kursi DPR atau 25% suara pemilu nasional	Dua Pasangan Calon 1. Prabowo Subianto dan Hatta Radjasa 2. Joko Widodo dan Jusuf Kalla
2019	20% kursi DPR atau 25% suara pemilu nasional	Dua Pasangan Calon 1. Joko Widodo dan Maruf Amin 2. Prabowo Subianto dan Sandiaga Uno

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2022:

Tabel di atas menunjukkan bahwa besarnya ambang batas pencalonan mempengaruhi jumlah kandidat dalam pemilihan presiden. Semakin tinggi ambang batas pencalonan, maka semakin sedikit pasangan calon dan membuat pemilihan presiden menjadi kurang kompetitif. Besarnya ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden menguntungkan partai politik dengan suara yang signifikan di DPR karena bisa menjadi penentu arah koalisi partai politik atau bisa mengajukan sendiri calon presiden dan wakil presiden bila memenuhi ambang batas pencalonan.

Ketentuan bahwa ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden sudah ada sejak diberlakukannya UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun ketentuan itu dipertahankan di dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Banyak kalangan menilai bahwa penentuan ambang batas pengajuan calon presiden yang tinggi membuat pemilihan presiden tidak kompetitif karena calon presiden dan wakil presiden menjadi sangat terbatas dan hanya ditentukan oleh partai politik besar.

\* Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden" (2003). Pasal 5 ayat (4).

\*\* Sebelumnya ada 6 pasangan calon. Pasangan calon Abdurrahman Wahid dan Marwah Duad Ibrahim yang dicalonkan oleh Partai Kebangkitan Bangsa dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagai calon presiden dan wakil presiden oleh Komisi Pemilihan Umum.

\*\*\* Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden" (2008). Pasal 9.

Ambang batas pencalonan presiden menguntungkan partai politik besar. Bagaimana menentukan partai politik besar di Indonesia? Tidak ada tolak ukur yang pasti mengenai hal itu. Bila menggunakan presentasi perolehan suara, maka partai politik besar dalam konteks Indonesia ialah partai politik yang memperoleh kursi lebih dari 10% kursi di DPR.

Bila bersandar pada teks UUD 1945, tidak ketentuan yang menentukan perlunya ambang batas untuk pencalonan presiden dan wakil presiden. Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa: *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.* Dari ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 tidak ada sama sekali mengetur mengenai ambang batas pencalonan presiden.

Ketentuan Pasal 222 UU Pemilu yang menjadi dasar untuk ambang batas calon presiden banyak diajukan pengujian kepada Mahkamah Konstitusi. Perkara ini diajukan oleh pemohon dengan berbagai latar belakang, baik individu pemilih, orang yang berpotensi menjadi calon presiden, partai politik yang memiliki kursi di parlemen maupun tidak memiliki kursi di parlemen. Sampai dengan artikel ini ditulis, sudah ada 37 putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan untuk mempertahankan ambang batas pencalonan presiden sebesar 20% atau 25% suara pemilu nasional.

Setelah membaca keseluruhan putusan MK mengenai pengujian ketentuan ambang batas 20% untuk pencalonan presiden dan wakil presiden di dalam UU Pemilu, penulis merangkum beberapa argumen konstitusional mayoritas hakim konstitusi. Pada bagian berikutnya akan diperbandingkan dengan argumen dari hakim konstitusi yang memiliki pendapat berbeda. Argumen utama dari hakim konstitusi untuk mempertahankan Pasal 222 UU Pemilu adalah sebagai berikut:

- a) Ambang batas pencalonan merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Dalam putusan perkara 51-52-59/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa ambang batas pencalonan yang dikenal dengan *Presidential threshold* merupakan *open legal policy* dengan tujuan multipartai sederhana. Lebih lanjut, menurut Mahkamah Konstitusi, *Presidential threshold* merupakan syarat dukungan awal, sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Argumen ini terus dipakai oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusan-putusan berikutnya.
- b) Penguatan sistem presidensial. Argumen baru digunakan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 yang mempertahankan ambang batas pencalonan demi penguatan sistem Presidensial yang menjadi desain konstitusional UUD 1945. Penguatan sistem presidensialisme yang dimaksud adalah untuk kuatnya dukungan partai politik mayoritas di parlemen agar program politik presiden dapat terwujud.
- c) Penyederhanaan partai politik. Pertama kali disampaikan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 dan putusan-putusan berikutnya bahwa *presidential threshold* diperlukan sebagai rekayasa konstitusional ( ) untuk menyederhanakan jumlah partai politik di Indonesia.

Sementara itu, ada dua orang hakim konstitusi yang menyatakan pendapat berbeda dengan mayoritas hakim konstitusi terkait dengan ketentuan ambang batas pencalonan, yaitu hakim konstitusi Saldi Isra dan Suhartoyo. Argumen dari kedua hakim konstitusi ini adalah:

- a) Pasal 6A UUD 1945 telah secara tegas menyebutkan bahwa subjek yang dapat mengajukan calon partai presiden dan wakil presiden adalah partai politik. Sehingga, pembatasan bahwa hanya partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki minimal 20% kursi DPR atau 25% suara dari Pemilu merupakan pembatasan yang bertentangan dengan Pasal 6A UUD 1945
- b) Mahkamah Konstitusi juga harus mengutamakan pemenuhan hak konstitusional dari partai politik dalam mengajukan calon presiden dan wakil presiden dari pada penyederhanaan partai politik peserta pemilu. Apalagi UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit mengenai penyederhanaan partai politik, melainkan tafsir dari hakim konstitusi.
- c) Menjadikan hasil pemilu sebelumnya untuk menjadi tolak ukur pencalonan presiden dan wakil presiden tidak ada kaitannya dengan efektivitas sistem presidensial dari pemerintahan yang akan berlaku ke depan. Oleh karena itu, menurut Saldi Isra dan Suhartoyo tidak relevan menjadikan hasil pemilu sebelumnya untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden ke depan.

Dari pertimbangan hukum mayoritas hakim konstitusi yang mempertahankan ambang batas pencalonan presiden terlihat bahwa pandangan yang demikian memperkuat dan mempertahankan dominasi partai politik besar yang ada saat ini untuk menentukan calon presiden dan wakil presiden yang akan datang. Anggapan bahwa ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden penting untuk memperkuat dukungan terhadap Presiden dari kursi parlemen juga tidak relevan karena belum tentu partai politik yang pada pemilu sebelumnya mendapatkan dukungan suara mayoritas akan mempertahankan kursi mayoritasnya tersebut di dalam hasil pemilu yang akan dilaksanakan. Sehingga perolehan kursi dari pemilu sebelumnya yang dijadikan sebagai tolak ukur pencalonan tidak punya korelasi dengan pembangunan pemerintahan yang akan datang. Apalagi berkaca pada beberapa pemilu yang telah sudah selalu ada perbedaan antara koalisi partai politik dalam pencalonan presiden dengan koalisi pembentukan kabinet pemerintahan.

Selain itu, pendapat mayoritas hakim konstitusi yang mempertahankan ambang batas pencalonan dengan alasan untuk melakukan penyederhanaan partai politik membuat sistem politik di Indonesia menjadi tidak kompetitif. Padahal demokrasi mempersyaratkan keterbukaan dan kompetisi yang fair dalam pengisian jabatan publik. Tanpa adanya desain yang kompetitif tersebut, sistem demokrasi Indonesia terjebak ke dalam sistem oligarki di mana pengisian jabatan publik dan penyelenggaraan pemerintahan hanya ditentukan oleh segelitir elit politik saja.

## 2) Inkonstitusional bersyarat UU Cipta Kerja

Pemerintah dan DPR sangat berambisius dalam membuat UU Cipta Kerja. Gagasan untuk melakukan perombakan banyak undang-undang melalui satu undang-undang yang bersifat sapu jagad ini pertama kali disampaikan oleh Presiden Joko Widodo dalam Pidato Kenegaraan di hadapan DPR dan DPR pada tanggal 16 Agustus 2019. Pada saat itu, KPU sudah menetapkan bahwa Joko Widodo terpilih sebagai presiden untuk periode kedua dan akan dilantik pada tanggal 20 Oktober 2019. Dalam semangat untuk melanjutkan masa kepemimpinannya, Presiden Joko Widodo dengan percaya diri merancang perubahan mendasar di bidang legislasi. Pemerintah membentuk tim persiapan untuk penyiapan UU Cipta Lapangan Kerja, yang kemudian berubah nama menjadi UU Cipta Kerja.

Penyusunan ini dilakukan dengan metode omnibus yang menggabungkan perubahan terhadap banyak undang-undang ke dalam satu undang-undang secara tambal sulam. Metode ini tidak dikenal di dalam UU No. 12 Tahun 2011, namun pemerintah tetap bersikukuh melakukan perubahan dengan metode ini. Stephanus Hendrianto<sup>16</sup> dalam artikel singkatnya di I-Connect, suatu portal yang berisi analisis hukum konstitusi terkini dari berbagai dunia, menyampaikan bahwa rencana pemerintah Indonesia membuat omnibus law Cipta Kerja merupakan suatu bentuk indikasi dari *'abusive constitutional borrowing'*, maksudnya ialah meminjam metode atau konsep dari negara lain untuk tujuan yang bertentangan dengan penguatan demokrasi dan negara hukum. Benar saja, proses pembahasan RUU Cipta Kerja ditolak oleh banyak kalangan mulai dari buruh, petani, wartawan, mahasiswa, dosen dan berbagai kalangan lainnya, namun pemerintah dan DPR tidak bergeming tetap meloloskan RUU Cipta Kerja.<sup>17</sup> Selain persoalan lemahnya partisipasi publik, proses penyusunan undang-undang ini juga banyak melanggar prosedur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, antara lain dilakukannya perubahan terhadap teks undang-undang secara masif setelah proses persetujuan bersama antara Presiden dan DPR di dalam sidang paripurna DPR.

Banyak kalangan langsung mengajukan pengujian UU Cipta Kerja kepada Mahkamah Konstitusi. Ada 12 permohonan pengujian undang-undang yang masuk kepada MK baik mengajukan pengujian formil maupun pengujian material terhadap UU Cipta Kerja. Pada tanggal 25 November 2021, Mahkamah Konstitusi mengucapkan putusan dengan menyatakan mengabulkan permohonan pengujian formil terhadap perkara No. 91/PUU-XVIII/2020 dan menyatakan tidak dapat diterima permohonan selebihnya karena Mahkamah Konstitusi menilai bahwa UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat. Putusan ini tidak diputuskan

<sup>16</sup> Stefanus Hendrianto, "Early Warning Signs of Abusive Constitutionalism in Indonesia: Pandemic as Pretext," Int'l J. Const. L. Blog, 2020, <http://www.iconnectblog.com/2020/06/early-warning-signs-of-abusive-constitutionalism-in-indonesia-pandemic-as-pretext/>.

<sup>17</sup> Adam Prawira, "1,3 Juta Orang Teken Petisi Tolak Omnibus Law Cipta Kerja," Sindo News, 2020, <https://nasional.sindonews.com/read/188594/12/13-juta-orang-teken-petisi-tolak-omnibus-law-cipta-kerja-1602051024>; Tsarina Maharani dan Fabian Januarius Kuwado, "92 Akademisi Teken Petisi Tolak Omnibus Law RUU Cipta Kerja," Kompas.com, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/22/17222001/92-akademisi-teken-petisi-tolak-omnibus-law-ruu-cipta-kerja>.

secara bulat oleh hakim konstitusi. Sebanyak 4 orang hakim konstitusi menyatakan pendapat berbeda, yaitu Anwar Usman, Arief Hidayat, Daniel Yusmic, dan Manahan MP. Sitompul. Meskipun didukung oleh 5 dari 9 hakim konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Cipta Kerja menunjukkan kurang tegasnya Mahkamah Konstitusi dalam mengoreksi pelanggaran-pelanggaran prosedur pembentukan undang-undang yang dilakukan oleh DPR dan Pemerintah.

Pada intinya, mayoritas Hakim Konstitusi menyatakan bahwa pembentukan UU Cipta Kerja bertentangan dengan UUD 1945, namun Mahkamah Konstitusi memberikan batas waktu kepada Pemerintah dan DPR untuk melakukan perbaikan paling lambat dalam jangka waktu dua tahun sejak pengucapan putusan Mahkamah Konstitusi. Bila dalam waktu dua tahun tersebut Pemerintah dan DPR tidak melakukan perbaikan maka, UU Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen. Selain itu, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa pemerintah untuk menanggukkan segala tindakan/kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak luas serta tidak dibenarkan menerbitkan peraturan pelaksana baru yang berkaitan dengan UU Cipta Kerja. Namun kerancuan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terjadi karena pada salah satu amar putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa UU Cipta Kerja tetap belaku sampai dilakukan perbaikan.

Sementara itu, 4 Hakim Konstitusi yang melakukan *dissenting opinions* mengabaikan pelanggaran prosedur yang dilakukan oleh pemerintah dan membuat UU Cipta Kerja, bahkan menurut salah Arief Hidayat dan Anwar Usman penggunaan metode omnibus law yang tidak diatur di dalam UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan merupakan bentuk dari hukum progresif.<sup>18</sup>

### **3) 'Penjinakan' Komisi Pemberantasan Korupsi**

Sejak dibentuk pada tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) telah memainkan peranan penting dalam kegiatan pemberantasan korupsi di Indonesia. Pemberantasan korupsi yang dilakukan oleh KPK telah banyak menysar penyelenggara pemerintah baik di lingkungan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Beberapa orang Menteri pernah diperiksa oleh KPK yang kemudian terbukti melakukan tindak pidana korupsi. Begitu pula dengan Ketua DPR, Ketua DPD, bahkan Ketua Mahkamah Konstitusi. Oleh karena itu, upaya elit politik untuk mengendalikan KPK sangat besar dengan cara melakukan perubahan terhadap UU KPK.

DPR merancang usulan perubahan UU KPK sudah sejak lama namun tidak pernah berhasil karena ada banyak penolakan dari masyarakat. Namun pada tahun 2019, dalam waktu pembahasan yang sangat singkat antara DPR dan Presiden, perubahan UU KPK disahkan menjadi UU No. 19 Tahun 2019. Perubahan UU KPK ini mengurangi kecepatan KPK dalam melakukan penyadapan untuk membongkar perkara tindak pidana korupsi,

---

<sup>18</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2021).



membentuk Dewan Pengawas KPK, serta membuka kemungkinan kepada KPK untuk melakukan penghentian penyidikan. Perubahan UU KPK bersamaan pula dengan proses pergantian komisioner KPK. DPR memilih Polisi aktif, Firli Bahuri sebagai Ketua KPK. Sebagian kalangan menilai bahwa Firli rekam jejak kurang baik selama sebelumnya pernah menjadi bagian dari KPK. Selain itu, meletakkan polisi aktif sebagai Ketua KPK seakan memperlemah kedudukan KPK menjadi di bawah kendali kepolisian.

Di dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak pengujian formil dan mengabulkan Sebagian pengujian material terkait dengan pelaksanaan kewenangan melakukan penyadapan. Mahkamah Konstitusi menilai bahwa kewenangan penyadapan KPK tidak perlu mendapatkan izin dari Dewan Pengawas, namun KPK perlu menyampaikan pemberitahuan kepada Dewan Pengawas mengenai penyadapan yang dilakukan.

Tidak berapa lama dari masa jabatan komisioner KPK yang baru di bawah pimpinan Firli Bahuri, KPK melakukan 'pembersihan' untuk memberhentikan beberapa penyidik senior KPK melalui mekanisme Tes Wawasan Kebangsaan (TWK). Sebanyak 51 orang pegawai dan penyidik senior, termasuk Novel Baswedan, dinyatakan tidak lolos tes TWK dan dijadikan sebagai alasan untuk melakukan pemberhentian terhadap pegawai-pegawai KPK. KPK Watch Indonesia, salah satu organisasi non-pemerintah mengajukan pengujian UU KPK yang menjadi dasar dilakukannya TWK. Di dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon, dan menganggap bahwa tindakan pimpinan KPK yang baru yang mengadakan TWK bukanlah hal yang bertentangan dengan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi tidak mempertimbangkan adanya upaya sistematis untuk menyingkirkan sejumlah pegawai yang memiliki integritas dalam pemberantasan korupsi selama ini.

### **C. KESIMPULAN**

Karakter legislasi pada masa Presiden Joko Widodo perlu diletakkan pada momentum konsolidasi elit politik yang merupakan kombinasi antara penguasa dan pengusaha yang melahirkan produk hukum neoliberal sekaligus melemahkan sendi-sendi demokrasi. Di tengah politik legislasi yang bersifat abusive, Mahkamah Konstitusi tidak lagi memainkan peranan lamanya yang sangat efektif dalam mengawal proses demokratisasi dan mengoreksi undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi membiarkan atau menjustifikasi legislasi yang bersifat abusive, yang dalam lensa Dixon dan Landau termasuk ke dalam kategori 'weak abusive judicial review', dimana pengadilan berubah menjadi lembaga pemberi stempel yang membenarkan apapun yang dilakukan oleh pemerintah dan DPR dalam merusak sendi demokrasi dan negara hukum. Temuan dari artikel menunjukkan diperlukannya penelitian yang lebih mendalam untuk memahami faktor-faktor internal dan eksternal yang membuat Mahkamah Konstitusi tidak berjalan efektif dalam mengawal politik legislasi pemerintahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adonara, Firman Floranta. "Prinsip Kebebasan Hakim dalam Memutus Perkara Sebagai Amanat Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2016): 217–36. <https://doi.org/10.31078/jk1222>.
- Ali, Mahrus. "Mahkamah Konstitusi dan Penafsiran Hukum yang Progresif." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2016): 067–090. <https://doi.org/10.31078/jk715>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Fajriyah, Mira. "Refraksi dan Alinasi Pengangkatan Hakim Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 2 (2016): 237–63. <https://doi.org/10.31078/jk1223>.
- Ginsburg, Tom. *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in asian cases*. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. <https://doi.org/10.1017/CB09780511511189>.
- Hamidi, Jazim, dan Mustafa Lutfi. "Constitutional Question (Antara Realitas Politik dan Implementasi Hukumnya)." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (2016): 029–048. <https://doi.org/10.31078/jk713>.
- Hendrianto, Stefanus. "Early Warning Signs of Abusive Constitutionalism in Indonesia: Pandemic as Pretext." *Int'l J. Const. L. Blog*, 2020. <http://www.icconnectblog.com/2020/06/early-warning-signs-of-abusive-constitutionalism-in-indonesia-pandemic-as-pretext/>.
- Kasim, Helmi, Syukri Asy'ari, Meyrinda R. Hilipito, dan Rio Tri Juli Putranto. "Kompatibilitas Metode Pembuktian dan Penafsiran Hakim Konstitusi dalam Putusan Pemilukada." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2016): 713–42. <https://doi.org/10.31078/jk946>.
- Krisdinar, Vino Devanta Anjas. "Menggagas Constitutional Complaint Dalam Memproteksi Hak Konstitusional Masyarakat Mengenai Kehidupan dan Kebebasan Beragama Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 3 (2016): 185–208. <https://doi.org/10.31078/jk737>.
- Maharani, Tsarina, dan Fabian Januarius Kuwado. "92 Akademisi Teken Petisi Tolak Omnibus Law RUU Cipta Kerja." *Kompas.com*, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/22/17222001/92-akademisi-teken-petisi-tolak-omnibus-law-ruu-cipta-kerja>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2021).
- Mochtar, Zainal Arifin, dan Idul Rishan. "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.
- Prawira, Adam. "1,3 Juta Orang Teken Petisi Tolak Omnibus Law Cipta Kerja." *Sindo News*, 2020. <https://nasional.sindonews.com/read/188594/12/13-juta-orang-teken-petisi-tolak-omnibus-law-cipta-kerja-1602051024>.

- Ramdan, Ajie. "Problematika Legal Standing Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 4 (2016): 737–58. <https://doi.org/10.31078/jk1147>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (2003).
- . Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (2008).
- Scheppele, Kim Lane. "Autocratic legalism." *University of Chicago Law Review* 85, no. 2 (2018): 545–83.
- Soetiyoso, Bambang, dan Sri Hastuti Puspitasari. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Wantu, Fence, Novendri Mohamad Nggilu, Suwitno Imran, dan Rahmat Teguh Santoso Gobel. "Proses Seleksi Hakim Konstitusi: Problematika dan Model Ke Depan." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (2021): 241–61. <https://doi.org/10.31078/jk1820>.
- Warburton, Eve. "Jokowi and the New Developmentalism." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 2016. <https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262>.
- Wijayanti, Winda, Nuzul Quraini M, dan Siswantana Putri R. "Transparansi dan Partisipasi Publik dalam Rekrutmen Calon Hakim Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (2016): 663–90. <https://doi.org/10.31078/jk1241>.
- Wiryanto, Wiryanto. "Penguatan Dewan Etik dalam Menjaga Keluhuran Martabat Hakim Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 720–42. <https://doi.org/10.31078/jk1342>.