



JURNAL KONSTITUSI

Volume 17 Nomor 2, Juni 2020

- Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018
M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad
- Penggunaan *Global Positioning System* dalam Tafsir Konstitusional Hak atas Informasi
Hwian Christianto
- Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak
Haniah Ilhami
- Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah
Donal Fariz
- Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris
Iskandar Muda
- Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia
Achmad Edi Subiyanto
- Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara
Sutan Sorik dan Dian Aulia
- Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amendemen UUD 1945
Merdiansa Paputungan dan Zainal Arifin Hoesein
- Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-Undangan
Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto
- Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi
Fathan Ali Mubiina

JK	Vol. 17	Nomor 2	Halaman 243 - 460	Jakarta Juni 2020	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657
----	---------	---------	----------------------	----------------------	--------------------------------------

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 21/E/KPT/2018



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 17 No. 2	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN: 2548-1657	Juni 2020
Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 21/E/KPT/2018		

Jurnal Konstitusi memuat naskah hasil penelitian atau kajian konseptual yang terkait dengan putusan Mahkamah Konstitusi, isu-isu ketatanegaraan dan kajian hukum konstitusi.

Jurnal Konstitusi adalah media triwulan, terbit sebanyak empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember).

Susunan Redaksi
(Board of Editors)

Pemimpin Redaksi
(Chief Editor)

Mohammad Mahrus Ali

Redaktur Pelaksana
(Managing Editors)

Anna Triningsih
Irfan Nur Rachman
Intan Permata Putri
Sharfina Sabila
Abdul Basid Fuadi
Melisa Fitria Dini

Sekretaris
(Secretary)
Yuni Sandrawati

Tata Letak & Sampul
(Layout & cover)
Nur Budiman

Alamat *(Address)*
Redaksi Jurnal Konstitusi

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta 10110

Telp. (021) 23529000 Faks. (021) 352177

E-mail: jurnalkonstitusi@mkri.id

Jurnal ini dapat diunduh di OJS Jurnal Konstitusi di: jurnalkonstitusi.mkri.id
atau di menu publikasi-jurnal pada laman mkri.id

Isi Jurnal Konstitusi dapat dikutip dengan menyebutkan sumbernya
(Citation is permitted with acknowledgement of the source)

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii - vi
Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018	
M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad	243-262
Penggunaan <i>Global Positioning System</i> dalam Tafsir Konstitusional Hak atas Informasi	
Hwian Christianto	263-283
Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak	
Haniah Ilhami	284-308
Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah	
Donal Fariz	309-329
Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris	
Iskandar Muda	330-354

Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia	
Achmad Edi Subiyanto	355-371
Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara	
Sutan Sorik dan Dian Aulia	372-387
Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amendemen UUD 1945	
Merdiansa Paputungan dan Zainal Arifin Hoesein	388-412
Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-Undangan	
Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto	413-436
Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi	
Fathan Ali Mubiina	437-460

Biodata

Pedoman Penulisan

Dari Redaksi



Jurnal Konstitusi kembali hadir untuk dinikmati oleh pembaca pada Edisi Juni tahun 2020 untuk menyuguhkan 10 karya terbaru yang membahas persoalan seputar hukum dan ketatanegaraan. Pada Edisi kedua tahun ini jurnal konstitusi tetap konsisten menampilkan hasil penelitian atau kajian konseptual terkait putusan MK serta topik hangat seputar konstitusi. Berikut sepuluh artikel tersebut:

Artikel pertama berjudul “Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018”, M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhamad dalam artikel ini mengupas terkait implikasi putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 terhadap perkembangan kepemiluan di Indonesia khususnya pemilihan umum anggota DPD yang dibatasi pada dua pokok permasalahan. *Pertama*, implikasi hukum putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 terhadap pencalonan DPD dan urgensi Penegasan Anggota DPD RI Bebas dari Anggota Partai Politik. Hasil kajian menunjukkan bahwa implikasi hukum yang ditimbulkan pasca dikeluarkannya putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 terjadi terhadap perubahan mekanisme pendaftaran calon peserta pemilu anggota DPD dan urgensi penegasan anggota DPD bebas dari partai politik adalah agar terhindar dari *Double Representation* serta untuk memperkuat prinsip *check and balances* antara DPD dan DPR.

Artikel kedua berjudul “Penggunaan *Global Positioning System* dalam Tafsir Konstitusional Hak atas Informasi”, Hwian Christianto menulis tentang Putusan MK Nomor 23/PUU-XVI/2018 terkait penggunaan *Global Positioning System* (GPS). Setidaknya 2 (dua) isu utama yang diperdebatkan dalam pengajuan permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009, *Pertama*, penggunaan GPS sebagai kebutuhan masyarakat kekinian sehingga merupakan bagian dari pemenuhan hak atas ekonomi serta *Kedua*, upaya perlindungan atas ketertiban umum

yang diupayakan oleh pembentuk UU 22/2009. Mahkamah dalam pertimbangannya memberikan kajian secara historis filosofis atas keberadaan kedua ketentuan hukum tersebut sebagai dasar memahami arti penting larangan atas kegiatan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di jalan. Uniknya, Mahkamah tidak serta merta menyebutkan bahwa penggunaan GPS secara mutlak termasuk dalam ruang lingkup kedua ketentuan hukum tersebut. Penggunaan GPS harus dikaji secara kasuistis sebagai perbuatan yang mengganggu konsentrasi. Putusan tersebut memberikan pemahaman secara berimbang atas kebutuhan penggunaan GPS sebagai sistem navigasi saat berkendara dan perlindungan keselamatan pengguna jalan.

Artikel selanjutnya berjudul “Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak”, oleh Haniah Ilhami, mengupas terkait relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam upaya mencegah perkawinan usia anak yang dikaitkan dengan ketentuan Dispensasi Kawin. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang mengamanatkan pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan batas minimal usia perkawinan, tidak relevan dalam upaya mencegah perkawinan usia anak karena sistem hukum perkawinan Indonesia tetap membuka peluang penyimpangan terhadap batas usia perkawinan melalui Dispensasi Kawin. Regulasi Dispensasi Kawin sejak KUHPerdota telah mengalami perkembangan yang berimplikasi salah satunya pada tingginya angka Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama. Berdasarkan perkembangan tersebut, maka faktor yang menyebabkan tidak relevannya Putusan *a quo* dalam mencegah perkawinan usia anak adalah faktor regulasi terkait Dispensasi Kawin yang tidak mengatur persyaratan khusus, adanya asas kebebasan hakim dalam hukum acara, sifat *voluntair* yang melekat pada permohonan Dispensasi Kawin, serta perluasan ketentuan tentang pihak yang dapat mengajukan Dispensasi Kawin.

Artikel keempat berjudul “Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah”, Donal Fariz dalam artikel tersebut membahas pemilu sebagai instrumen sirkulasi elit pada kenyataannya menciptakan korupsi. Maka dibutuhkan instrumen hukum yang baik untuk mengatur pencalonan bagi calon pejabat publik salah satunya kepala daerah agar diperoleh kandidat yang berkualitas dan berintegritas untuk dipilih oleh pemilih. Salah satu bentuknya dengan cara membatasi hak bagi mantan terpidana kasus korupsi untuk dapat maju mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah. Pembatasan tersebut dibolehkan secara konsep dan dipertegas melalui sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi.

Artikel selanjutnya berjudul Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris, Iskandar Muda menulis terkait

penyelesaian persoalan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi. Apabila dua pernyataan ditampilkan simultan akan menimbulkan apa yang oleh logika disebut “hubungan logika.” Dalam penyelesaian enam perkara uji konstitusional undang-undang tentang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) terungkap adanya penggunaan berbagai macam logika hukum dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (i) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 menggunakan logika hukum “hubungan ekuivalen (persamaan),” (ii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (iii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” (iv) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (v) putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” dan (vi) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan).”

Kemudian dalam artikel, “Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia”, Achmad Edi Subiyanto menulis terkait Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Pemilihan Umum diselenggarakan secara serentak. Namun demikian terdapat kelemahan dalam penyusunan kebijakan pelaksanaan Pemilihan Umum serentak. Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya diikuti oleh proses penyusunan kebijakan berbasis bukti dengan data yang kuat dan berdasarkan simulasi terhadap penyelenggaraan. Dengan demikian, beban penyelenggaraan Pemilihan Umum dapat diidentifikasi sejak awal dan langkah-langkah untuk meminimalisasi resiko dapat dipikirkan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Kemudian yang tidak kalah penting adalah perlu dievaluasi mengenai persoalan integritas penyelenggara atau peserta Pemilihan Umum, misalnya dengan memperketat sistem rekrutmen, sehingga dapat mewujudkan Pemilihan Umum serentak yang berintegritas di masa yang akan datang.

Artikel ketujuh berjudul “Menata Ulang Relasi MPR dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara” oleh Sutan Sorik dan Dian Aulia. Artikel ini membahas tentang

membahas tentang relasi MPR dan Presiden dalam pembentukan, penetapan, serta pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi pembangunan nasional tidak berlandaskan pada pedoman yang konkret sebagaimana Garis Besar Haluan Negara. Pembangunan dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan mengacu kepada visi misi pada saat pencalonan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga pembangunan nasional seringkali mengalami benturan politik yang menyebabkan pembangunan nasional yang tidak berkelanjutan, hal tersebut juga dikarenakan tidak adanya lembaga negara yang mampu mengontrol secara utuh atas pencapaian rencana pembangunan nasional serta pertanggungjawabannya. Oleh karenanya, penataan relasi MPR dan Presiden sudah seharusnya dilaksanakan. Idealnya diharapkan MPR dan Presiden ke depan bekerja sama dalam membuat dan menetapkan haluan negara. MPR dan Presiden harus melakukan koordinasi dengan prinsip *check and balances*.

Artikel kedelapan, berjudul “Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri pasca Amendemen UUD 1945” oleh Merdiansa Papatungan dan Zainal Arifin Hoesein. Perubahan Pasal 11 UUD NRI 1945, dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri, melalui persetujuan DPR. Dalam perkembangannya, persetujuan ini direduksi menjadi persetujuan yang diberikan terhadap undang-undang APBN. Hasil penelitian menunjukkan bahwa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan terhadap perjanjian pinjaman luar negeri adalah dua hal yang berbeda, sehingga adalah keliru apabila persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, direduksi menjadi terbatas pada persetujuan yang diberikan terhadap APBN.

Selanjutnya artikel yang berjudul “Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-Undangan” oleh Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto. Tulisan ini mengupas permasalahan putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 terkait pengujian yudisial yang membatalkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 yang menyatakan larangan menyertakan bakal calon yang merupakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi. Namun, keluarnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut memicu pro dan kontra. Di satu sisi, substansi peraturan yang mengatur pelarangan tersebut dianggap sebagai pencabutan hak politik warga negara bila dilihat dari perspektif hak asasi manusia dan akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena mengatur hal yang sebaliknya. Namun di sisi lain, ini merupakan langkah progresif yang menjadi harapan banyak pihak bahwa lembaga legislatif menunjukkan citra yang

baik dan bebas dari korupsi. Tulisan ini mengangkat 2 (dua) rumusan masalah yakni: *pertama*, pengaturan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum terkait hak politik terpidana kasus korupsi dan *Kedua*, justifikasi dimensi Hak Asasi Manusia terkait hak politik mantan terpidana kasus korupsi. Hasil penelitian menunjukkan pemberlakuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang menormakan larangan hak politik pasif bagi mantan terpidana mengandung sejumlah kelemahan dan pada akhirnya dianulir oleh Putusan Mahkamah Agung. Ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia terkait hak politik, dalam penerapannya harus ada limitasi waktu pencabutan hak.

Artikel terakhir berjudul “Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi” Fathan Ali Mubiina. Peran Fraksi di DPR RI ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya sebagai bentuk penyalur aspirasi yang terstruktur. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan. Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI.

Akhir kata redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi dapat memperkaya khasanah pengetahuan dan wawasan pembaca di bidang hukum dan konstitusi di Indonesia serta bermanfaat dalam upaya membangun budaya sadar konstitusi.

Redaksi Jurnal Konstitusi

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad

Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 243-262

Di dalam sistem perwakilan, DPD memiliki peran penting untuk mengartikulasikan kepentingan daerah dalam praktik negara dan pemerintahan, oleh karena itu DPD memiliki kedudukan yang sejajar dengan DPR. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui implikasi putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 terhadap perkembangan kepemiluan di Indonesia khususnya pemilihan umum anggota DPD yang dibatasi pada dua pokok permasalahan. *Pertama*, apa implikasi hukum putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terhadap pencalonan DPD; *Kedua*, apa urgensi Penegasan Anggota DPD RI Bebas dari Anggota Partai Politik. Hasil kajian menunjukkan bahwa implikasi hukum yang ditimbulkan pasca dikeluarkannya putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terjadi terhadap perubahan mekanisme pendaftaran calon peserta pemilu anggota DPD dan urgensi penegasan anggota DPD bebas dari partai politik adalah agar terhindar dari *Double Representation* serta untuk memperkuat prinsip *check and balances* antara DPD dan DPR.

Kata Kunci: Anggot DPD, Perwakilan Wilayah, Putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018.

M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad

Purification of Regional Representative Assembly Members after Constitutional Court Decision No. 30/PUU-XVI/2018

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

In the representation system, the Regional Representative Assembly (DPD) has an important role to articulate regional interests in state and government practices. Therefore, the DPD has an equal position with the DPR. This paper aims to determine the implications of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 on electoral developments in Indonesia especially the general election of DPD members which is limited to two main issues. First, what are the legal implications of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 on the nomination of DPD and, second, what is the urgency of affirming DPD RI Members to be free from members of political parties? The results of the study indicate that the legal implications arising after the issuance of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 happened to change the mechanism of registration of candidates for election candidates for DPD members and the urgency of affirming DPD members to be free from political parties is to avoid double representations and to strengthen the principle of checks and balances between the DPD and the DPR.

Keywords: *DPD Members, Territorial Representation, MK Decision No.30/PUU-XVI/2018.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Hwian Christianto

Penggunaan *Global Positioning System* dalam Tafsir Konstitusional Hak atas Informasi

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 263-283

Putusan MK Nomor 23/PUU-XVI/2018 menjadi putusan yang paling ditunggu oleh masyarakat sebagai pengguna teknologi informasi dalam berkendara, secara khusus penggunaan *Global Positioning System* (GPS). Setidaknya 2 (dua) isu utama yang diperdebatkan dalam pengajuan permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009, *pertama*, penggunaan GPS sebagai kebutuhan masyarakat kekinian sehingga merupakan bagian dari pemenuhan hak atas ekonomi serta *Kedua*, upaya perlindungan atas ketertiban umum yang diupayakan oleh pembentuk UU 22/2009. Metode penelitian yuridis normatif digunakan dengan mendasarkan pada asas hukum dan peraturan yang berlaku dikaitkan dengan pertimbangan Mahkamah terhadap isu hukum yang dibahas. Mahkamah dalam pertimbangannya memberikan kajian secara historis filosofis atas keberadaan kedua ketentuan hukum tersebut sebagai dasar memahami arti penting larangan atas kegiatan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di jalan. Uniknya, Mahkamah tidak serta merta menyebutkan bahwa penggunaan GPS secara mutlak termasuk dalam ruang lingkup kedua ketentuan hukum tersebut. Penggunaan GPS harus dikaji secara kasuistis sebagai perbuatan yang mengganggu konsentrasi. Walaupun Mahkamah pada akhirnya menyatakan permohonan tersebut ditolak, Putusan tersebut memberikan pemahaman secara berimbang atas kebutuhan penggunaan GPS sebagai sistem navigasi saat berkendara dan perlindungan keselamatan pengguna jalan.

Kata Kunci: *Global Positioning System*, Hak atas Informasi, Interpretasi.

Hwian Christianto

The Usage of Global Positioning System on Constitutional Interpretation Against Rights of Information

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

Constitutional Court Decision Number 23/PUU-XVI/2018 has become the most waited decision by the society as the user of technology in driving, more specifically the use of Global Positioning System (GPS). There are at least 2 (two) main issues which are debated in the submission of the application of the constitutional testing of Article 106 paragraph (1) and Article 283 of Law 22/2009. First, the use of GPS is needed by the society so that it has become a part of the fulfillment of economical right. Second, the effort of protection of public order is being maintained by the former of Law 22/2009. A normative judicial method was used based on the legal principles, the ongoing regulations, and the consideration of the court on the legal issues being discussed. The court in the consideration gave a philosophical historical analysis on the existence of both rules of law as the base to understand the important meaning of the ban on the activity that causes distractions in driving on the street. Strangely, the court did not directly state that the use of GPS was definitely included in the second scope of both rules of law. The use of GPS needs to be case studied as an action that distracts concentration. Although the court finally stated that the application was denied, the decision gave a balanced understanding on the need of GPS as the navigation system while driving and the protection of the road users.

Keywords: *Global Positioning System, right of information, Interpretation*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Haniah Ilhami

Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 284-308

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif terhadap permasalahan relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam upaya mencegah perkawinan usia anak yang dikaitkan dengan ketentuan Dispensasi Kawin. Penelitian menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan di bidang hukum perkawinan Indonesia, regulasi Pemerintah Daerah, serta putusan Pengadilan yang dianalisa secara deskriptif kualitatif. Penelitian menyimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang mengamatkan pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan batas minimal usia perkawinan, tidak relevan dalam upaya mencegah perkawinan usia anak karena sistem hukum perkawinan Indonesia tetap membuka peluang penyimpangan terhadap batas usia perkawinan melalui Dispensasi Kawin. Regulasi Dispensasi Kawin sejak KUHPerdota telah mengalami perkembangan yang berimplikasi salah satunya pada tingginya angka Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama. Berdasarkan perkembangan tersebut, maka faktor yang menyebabkan tidak relevannya Putusan *a quo* dalam mencegah perkawinan usia anak adalah faktor regulasi terkait Dispensasi Kawin yang tidak mengatur persyaratan khusus, adanya asas kebebasan hakim dalam hukum acara, sifat *voluntair* yang melekat pada permohonan Dispensasi Kawin, serta perluasan ketentuan tentang pihak yang dapat mengajukan Dispensasi Kawin.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, Dispensasi Kawin, Perkawinan Usia Anak.

Haniah Ilhami

The Relevance of Constitutional Court Decision Number 22/PUU-XV/2017 Related to the Dispensation of Marriage to Prevent Child Age Marriage

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

As the normative research, this research focus on analyzing the relevance of Constitutional Court Decision Number 22/PUU-XV/2017 to prevent child marriage in relation with the Dispensation of Marriage. This research explores and analyzes secondary data related to Indonesian Marriage Law, Regency Regulations, as well as several Religious Court's decision related to Dispensation of Marriage. This research concludes that the Constitutional Court Decision Number 22 / PUU-XV / 2017 which mandates the legislators to revise the age-limit of marriage, is irrelevant in preventing child-age marriages. Indonesian marriage legal system continues to open up opportunities for deviations of the principle of age-limit of marriage through Dispensation of Marriage. This research finds the juridical development on Dispensation of Marriage implicates the high number of Dispensation of Marriage accepted by Religious Court. Based on these developments, several factors that cause irrelevancy of the Constitutional Court Decision Number 22 / PUU-XV / 2017 in preventing child-age marriages are the absence of specific requirements in the application of Dispensation of Marriage to the court, the existence of the Principle of Freedom in procedural law, the voluntary nature attached in the request for Dispensation of Marriage, as well as the extension of provisions of applicants who can submit an application to the court.

Keywords: *Constitutional Court Decision Number 22/PUU-XV/2017, Dispensation of Marriage, Child Marriage.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Donal Fariz

Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 309-329

Pemilu sebagai instrumen sirkulasi elit pada kenyataannya menciptakan persoalan lain yakni korupsi. Maka dibutuhkan instrumen hukum yang baik untuk mengatur pencalonan bagi calon pejabat publik salah satunya kepala daerah agar diperoleh kandidat yang berkualitas dan berintegritas untuk dipilih oleh pemilih. Salah satu bentuknya dengan cara membatasi hak bagi mantan terpidana kasus korupsi untuk dapat maju mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah. Pembatasan tersebut dibolehkan secara konsep dan dipertegas melalui sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga rumusan masalah dalam tulisan ini terdiri dari: *pertama*, bagaimanakah permasalahan korupsi dan demokrasi yang terjadi di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah konsep dan pengaturan pembatasan hak dalam politik? *Ketiga*, bagaimanakah perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan hak bagi mantan terpidana korupsi untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif.

Kata Kunci : korupsi, kepala daerah, pemilu lokal.

Donal Fariz

Restrictions of Former Convicted Corruption Becoming Regional Head Candidates

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

Election as an instrument of elite circulation actually creates another problem, namely corruption. A strict of legal instrument is needed to arrange nominations for candidates for public officials, one of which is the head of the region in order to obtain qualified candidates with integrity to be elected by voters. One form is by limiting the rights of former convicted corruption cases to be able to run for candidates for regional head. These restrictions are permitted conceptually and are emphasized through a number of decisions of the Constitutional Court. Research questions in this paper consist of: first, how are the problems of corruption and democracy that occur in Indonesia? Second, how are the concepts and regulation on the right of politics? Third, how are the development of the decisions of the Constitutional Court related to the right for former convicts of corruption to run for candidates as regional heads? This research uses the normative juridical method.

Keywords: *corruption, regional head, local election.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Iskandar Muda

Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 330-354

Penyelesaian persoalan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (uji konstitusional; *constitutional review*) diperlukan pula untuk mengetahui logika hukum beserta macam hubungannya. Apabila dua pernyataan ditampilkan simultan akan menimbulkan apa yang oleh logika disebut “hubungan logika.” Dalam penyelesaian enam perkara uji konstitusional undang-undang tentang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) terungkap adanya penggunaan berbagai macam logika hukum dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (i) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 menggunakan logika hukum “hubungan ekuivalen (persamaan),” (ii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (iii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” (iv) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (v) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” dan (vi) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan).”

Kata Kunci: Logika, Pengujian, Jabatan Notaris.

Iskandar Muda

The Legal Logic of the Constitutional Court Decision Regarding the Constitutional Review of the Notary Position Law

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

Settlement of the problem of testing the law in the Constitutional Court (constitutional review) is also needed to find out the logic of the law and its relationship. If two statements are displayed simultaneously it will give rise to what by logic is called "logic relationship." In the settlement of the six cases of constitutional review of the law on the Position of Notary Public (Law No. 30 Year 2004) and its Amendments (Law No. 2 Year 2014) revealed the use of various kinds of legal logic in legal considerations (ratio decidendi) of the Court. This research is a legal research using normative approach. The results showed that: (i) Constitutional Court Decision No. 009-014/PUU-III/2005 uses the legal logic of "equivalence relations," (ii) Constitutional Court Decision No. 52/PUU-VIII/2010 uses the legal logic of "independent relationship," (iii) Constitutional Court Decision No. 49/PUU-X/2012 uses the legal logic of "contradictory relationship," (iv) Constitutional Court Decision No. 72/PUU-XII/2014 uses the legal logic of "independent relationship," (v) Constitutional Court Decision No. 43/PUU-XV/2017 uses the legal logic of "independent relationship," and (vi) in Constitutional Court Decision No. 22/PUU-XVII/2019 uses the legal logic of "contradictory relationship."

Keywords: *Logic, Testing, Notary Position.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Achmad Edi Subiyanto

Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 355-371

Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena terdapat kelemahan dalam penyusunan kebijakan pelaksanaan Pemilihan Umum serentak. Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya diikuti oleh proses penyusunan kebijakan berbasis bukti dengan data yang kuat dan berdasarkan simulasi terhadap penyelenggaraan. Dengan demikian, beban penyelenggaraan Pemilihan Umum dapat diidentifikasi sejak awal dan langkah-langkah untuk meminimalisasi resiko dapat dipikirkan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Kemudian yang tidak kalah penting adalah perlu dievaluasi mengenai persoalan integritas penyelenggara atau peserta Pemilihan Umum, misalnya dengan memperketat sistem rekrutmen, sehingga dapat mewujudkan Pemilihan Umum serentak yang berintegritas di masa yang akan datang.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Demokrasi, Mahkamah Konstitusi.

Achmad Edi Subiyanto

General Elections with Integrity as an Update of Indonesian Democracy

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

The implementation of the General Election of the President and Vice President after the General Election of Members of the House of Representatives, the Regional Representatives Council, and the Regional People's Legislative Assembly turned out to be unable to become a tool for transforming social change in the desired direction. The experience of these constitutional practices did not strengthen the governance system desired by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. That, through the Decision of the Constitutional Court General Elections are held simultaneously. However, there are weaknesses in the preparation of the policy for implementing general elections simultaneously. The decision of the Constitutional Court should be followed by an evidence-based policy making process with strong data and based on simulations of implementation. Therefore, the burden of organizing General Elections can be identified from the start and steps to minimize risk can be considered if things happen that are not desirable. Then what is equally important is that it needs to be evaluated on the issue of the integrity of the organizers or participants of the General Election, for example by tightening the recruitment system, so that it can create simultaneous elections with integrity in the future.

Keywords: *election, democracy, the constitutional court.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Sutan Sorik dan Dian Aulia

Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 372-387

Penelitian ini membahas tentang relasi MPR dan Presiden dalam pembentukan, penetapan, serta pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional. Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi pembangunan nasional tidak berlandaskan pada pedoman yang konkret sebagaimana Garis Besar Haluan Negara. Pembangunan dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan mengacu kepada visi misi pada saat pencalonan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga pembangunan nasional seringkali mengalami benturan politik yang menyebabkan pembangunan nasional yang tidak berkelanjutan, hal tersebut juga dikarenakan tidak adanya lembaga negara yang mampu mengontrol secara utuh atas pencapaian rencana pembangunan nasional serta pertanggungjawabannya. Oleh karenanya, penataan relasi MPR dan Presiden sudah seharusnya dilaksanakan. Idealnya diharapkan MPR dan Presiden kedepan bekerja sama dalam membuat dan menetapkan haluan negara. MPR dan Presiden harus melakukan koordinasi dengan prinsip *check and balances*. Sehingga tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia yang tercantum dalam alinea ke empat pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

Kata Kunci: Relasi MPR dan Presiden, Politik Hukum, Haluan Negara.

Sutan Sorik dan Dian Aulia

Rearranging Relationships MPR and President Through the Politics of State Policy

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

This study discusses the relationship between the MPR and the President in the formation, establishment and accountability of achieving national development. The research method used in this study is qualitative, with normative juridical type of research. The results of the study indicate that post-national development reform is not based on concrete guidelines as outlined in the State Policy. Development is carried out by the President and Vice President elected by referring to the vision and mission at the time of nominating the presidential and vice presidential elections. So that national development often experiences political conflicts that cause unsustainable national development, it is also due to the absence of state institutions that are able to fully control the achievement of national development plans and their accountability. Therefore, the arrangement of relations between the MPR and the President should have been carried out. Ideally, it is expected that the MPR and the President will work together in making and setting the country's direction. The MPR and the President must coordinate with the principle of checks and balances. So that the goal of forming an Indonesian government listed in the fourth paragraph of the opening of the 1945 Constitution can be achieved.

Keywords: *Relations between MPR and President, Political Law, State Policy.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Merdiansa Papatungan dan Zainal Arifin Hoesein

Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amendemen UUD 1945

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 388-412

Perubahan Pasal 11 UUD NRI 1945, dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri, melalui persetujuan DPR. Dalam perkembangannya, persetujuan ini direduksi menjadi persetujuan yang diberikan terhadap undang-undang APBN. Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti hal dimaksud, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Dalam hasil penelitian, ditemukan bahwa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan terhadap perjanjian pinjaman luar negeri adalah dua hal yang berbeda, sehingga adalah keliru apabila persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, direduksi menjadi terbatas pada persetujuan yang diberikan terhadap APBN.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Pinjaman Luar Negeri, Pembatasan Kekuasaan, Persetujuan DPR.

Merdiansa Papatungan dan Zainal Arifin Hoesein

Limitation of Presidential Power to Submit the Foreign Loan Agreement After Constitutional Reform

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

Amendment to Article 11 of the 1945 Constitution, intended to limit the power of the President to make foreign loan agreements, through the approval of the DPR. In its development, this agreement was reduced to approval given to the State budget act. This research is intended to examine the matter referred to, using normative legal research methods. This study was conducted by examining literature or secondary data, specifically the laws and regulations in the field of state budget. In the research results, it was found that the Parlement approval of the State budget act and the fpreign loan agreement were two different thingd, do it was wrong if Parlement approval of foreign loan agreement was reduced to be limited to the approval given to the State budget act.

Keywords: *International Treaties, Foreign Loans, Restrictions of Power, DPR Approval.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto

Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-Undangan

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 413-436

Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 terkait pengujian yudisial yang membatalkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 yang menyatakan larangan menyertakan bakal calon yang merupakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi. Namun, keluarnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut memicu pro dan kontra. Di satu sisi, substansi peraturan yang mengatur pelarangan tersebut dianggap sebagai pencabutan hak politik warga negara bila dilihat dari perspektif hak asasi manusia dan akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena mengatur hal yang sebaliknya. Namun di sisi lain, ini merupakan langkah progresif yang menjadi harapan banyak pihak bahwa lembaga legislatif menunjukkan citra yang baik dan bebas dari korupsi. Tulisan ini mengangkat 2 (dua) rumusan masalah yakni: (1) bagaimanakah pengaturan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum terkait hak politik terpidana kasus korupsi dan (2) bagaimanakah justifikasi dimensi Hak Asasi Manusia terkait hak politik mantan terpidana kasus korupsi. Tulisan ini secara khusus menggunakan metode penulisan yuridis normatif melalui *library research* yang dianalisis dengan sistematisasi menjadi suatu tulisan ilmiah deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan pemberlakuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang menormakan larangan hak politik pasif bagi mantan terpidana mengandung sejumlah kelemahan dan pada akhirnya dianulir oleh Putusan Mahkamah Agung. Ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia terkait hak politik, dalam penerapannya harus ada limitasi waktu pencabutan hak.

Kata Kunci: *Justifikasi; Hak Politik; Mantan Terpidana Korupsi; Peraturan Komisi Pemilihan Umum.*

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto

Justification of Political Rights of Ex-Convicted: Human Rights and Statutory Law Perspectives

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

Decision of the Supreme Court Number 46 P/HUM/2018 regarding judicial review which invalidates the provisions of the Article 4 paragraph (3) of the General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018 which states the prohibition of including candidates who are ex-convicts of drug cases, sexual crimes and corruption. However, the enactment of General Election Commission Regulation triggered pros and cons. On the one hand, the substance of the regulation regulates the prohibition and revoking the political rights of ex-convicted and contrary with the higher regulations, because it regulates the contrary substance with higher regulation. But on the other hand, this is a progressive step which is the hope for parties to shown the good image and free corruption legislative bodies. This paper raises 2 (two) problem formulations are (1) how is the regulation through the Election Commission Regulation related to political rights of convicted corruption cases and (2) how is the justification of the Human Rights dimension of the political rights of ex-corruption convicted. The purpose of this paper is to examine and find out how the General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018 regulates the political rights of ex-corruption convicted as well as legal implications of the Supreme Court Decision Number 46 P/HUM/2018 towards General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018. This study specifically uses normative legal method through library research and analyzed systematization into a descriptive analytical paper. The results showed that the enactment of the Election Commission Regulation that normalized the prohibition of passive political rights for ex-convicts contained several weaknesses and ultimately annulled by the Supreme Court's Decision. Viewed from the perspective of Human Rights related to political-rights, in its application, there must be a limitation in the time of the revocation of rights.

Keywords: *Justification; Political Rights; Ex-Corruption Convicted; General Election Commission Regulation.*

Kata Kunci bersumber dari artikel Lembar abstrak ini boleh dikopi tanpa ijin dan biaya

Fathan Ali Mubiina

Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi

Jurnal Konstitusi Vol. 17 No. 2 hlm. 437-460

Peran Fraksi di DPR RI ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya sebagai bentuk penyalur aspirasi yang terstruktur. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan. Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI. Penelitian hukum ini bersifat preskriptif, yang dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Fraksi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Fathan Ali Mubiina

Position of the Faction in the People's Representative of the Republic of Indonesia Post Reform

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 17 No. 2

The Faction of Political Party in the Indonesian House of Representatives or Parliament is as a strategic forum in the political system in Indonesia in order to connect between the process of forming government policy both in the executive and legislative branches with its citizens as a form of structured channeling of aspirations. Because in political parties there is a form of institutionalization of the expression of ideas, thoughts, views, and free beliefs in a democratic society. Then the political parties also according to the laws and regulations in force in the history of the development of political parties after the reform is to function as political education, absorb, channel and fight for the interests of the community, and prepare community members to fill political positions in accordance with the existing democratic mechanism in Indonesia through representative democracy. The pattern of relations between political parties and the DPR RI is quite simple, namely political parties have the right to participate in the election process for legislative members in the DPR RI. This legal research is prescriptive in nature, which is carried out to solve the legal issues at hand.

Keywords: *Electoral, Factions of Political Party, and Parliament of Republic of Indonesia.*

Purifikasi Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30/PUU-XVI/2018

Purification of Regional Representative Assembly Members after Constitutional Court Decision No. 30/PUU-XVI/2018

M. Yasin Al Arif dan Hasanuddin Muhammad

Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung
Jl. Letkol H. Endro Suratmin, Sukarame Bandar Lampung
E-mail: myasinalarif@radenintan.ac.id; hasanudinm@radenintan.ac.id

Naskah diterima: 30-09-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Di dalam sistem perwakilan, DPD memiliki peran penting untuk mengartikulasikan kepentingan daerah dalam praktik negara dan pemerintahan, oleh karena itu DPD memiliki kedudukan yang sejajar dengan DPR. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui implikasi putusan MK No. 30/PUU-XVI/2018 terhadap perkembangan kepemiluan di Indonesia khususnya pemilihan umum anggota DPD yang dibatasi pada dua pokok permasalahan. *Pertama*, apa implikasi hukum putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terhadap pencalonan DPD; *Kedua*, apa urgensi Penegasan Anggota DPD RI Bebas dari Anggota Partai Politik. Hasil kajian menunjukkan bahwa implikasi hukum yang ditimbulkan pasca dikeluarkannya putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terjadi terhadap perubahan mekanisme pendaftaran calon peserta pemilu anggota DPD dan urgensi penegasan anggota DPD bebas dari partai politik adalah agar terhindar dari *Double Representation* serta untuk memperkuat prinsip *check and balances* antara DPD dan DPR.

Kata Kunci: Anggota DPD, Perwakilan Wilayah, Putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018.

Abstract

In the representation system, the Regional Representative Assembly (DPD) has an important role to articulate regional interests in state and government practices. Therefore, the DPD has an equal position with the DPR. This paper aims to determine the implications of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 on electoral developments in Indonesia especially the general election of DPD members which is limited to two main issues. First, what are the legal implications of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 on the nomination of DPD and, second, what is the urgency of affirming DPD RI Members to be free from members of political parties? The results of the study indicate that the legal implications arising after the issuance of the Constitutional Court's decision No. 30/PUU-XVI/2018 happened to change the mechanism of registration of candidates for election candidates for DPD members and the urgency of affirming DPD members to be free from political parties is to avoid double representations and to strengthen the principle of checks and balances between the DPD and the DPR.

Keywords: *DPD Members, Territorial Representation, MK Decision No.30/PUU-XVI/2018.*

PENDAHULUAN

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Republik Indonesia adalah lembaga negara produk amandemen UUD 1945¹ yang mempunyai posisi penting dalam struktur kelembagaan negara, khususnya sebagai lembaga perwakilan. Hal ini dapat dilihat pada dua hal: *Pertama*, Pembentukan DPD dimaksudkan dalam rangka mereformasi struktur parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*) yang terdiri atas DPR dan DPD. Dengan struktur bicameral itu diharapkan proses legislasi dapat diselenggarakan berdasarkan sistem *double-check* yang memungkinkan representasi kepentingan seluruh rakyat secara relatif dapat disalurkan dengan basis sosial yang lebih luas.²

Kedua, DPD RI merupakan representasi wilayah (*territorial representation*) yang mempunyai fungsi *check and balances* terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Terciptanya *check and balances* diantara kedua lembaga tersebut sejatinya adalah cita negara hukum yang menjunjung tinggi pembatasan kekuasaan sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

¹ Masnur Marzuki, *Introduction to Indonesian Constitutional Law*, Yogyakarta: UII Press, 2016, h. 89.

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 119.

Dalam rangka menjalankan fungsi tersebut maka format perwakilan DPD dibagi ke dalam fungsi legislasi, pertimbangan dan pengawasan dalam hal kewajiban dan kewenangan DPD berikut ini:³ *Pertama*, fungsi legislasi, DPD dapat mengajukan draf rancangan undang-undang kepada DPR dan mem bahas nya, hal ini hanya berkaitan dengan bidang regional, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, sumber daya alam dan sumber daya ekonomi, ekspansi, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Kedua, fungsi pertimbangan, DPD mempunyai kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada DPR. *Ketiga*, fungsi Pengawasan, DPD dapat mengawasi pelaksanaan legislasi dan menyampaikan hasil pengawasan tersebut kepada DPR untuk dijadikan pertimbangan untuk langkah selanjutnya. DPD juga mempunyai kewenangan untuk menerima hasil audit keuangan negara yang dilakukan oleh BPK.

Sebagai representasi wilayah (*territorial representation*), DPD memiliki peran penting dalam mengartikulasikan kepentingan daerah di pusat, sehingga eksistensi DPD berupa posisi tawar, kapasitas, dan citra kelebagaannya jelas akan dipengaruhi latar belakang figur-figur yang mengisinya. Untuk itu, diharapkan yang akan tampil mengisi keanggotaan DPD adalah figur-figur kritis, independen dan memiliki kapasitas individu sebagai anggota DPD, yang mampu mengekspresikan aspirasi masyarakat daerah secara langsung dalam proses-proses pengambilan kebijakan di tingkat nasional dan jangan sampai hanya menjadi tempat ‘mangkal pemain-pemain lama.’⁴

Oleh karena itu, agar anggota DPD sebagai perwakilan wilayah dapat menjalankan perannya secara maksimal, maka berdasarkan UUD 1945 Pasal 22 E ayat (4) ditentukan peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Hal inilah yang membedakan dengan DPR yang keanggotaannya berasal dari partai politik. Sehingga dapat dikatakan bahwa DPR merupakan *political representation* dan DPD merupakan *territorial representation*.

Pengaturan lebih lanjut dapat dilihat dalam Undang-Undang Pemilu yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dapat dilihat pada Pasal 181 yang menyatakan bahwa “Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan”. Kemudian, pada Pasal 182 huruf L disebutkan bahwa “*Perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 181 dapat menjadi*

³ Masnur Marzuki, *Introduction...* Op.Cit, h. 89-90.

⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: Ull Press, 2007. h. 116.

Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan bersedia untuk tidak berpraktik sebagai akuntan publik, advokat, notaris, pejabat pembuat akta tanah, dan/atau tidak melakukan pekerjaan penyedia barang dan jasa yang berhubungan dengan keuangan negara serta pekerjaan lain yang dapat menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas, wewenang dan hak sebagai anggota DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Bunyi pasal tersebut konsisten dengan ketentuan pada peraturan sebelum perubahan, yaitu dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD dan DPRD. Frasa “pekerjaan lain” tidak dijelaskan lebih lanjut yang termasuk di dalamnya adalah partai politik. Sehingga banyak pengurus partai politik tanpa melepaskan jabatannya di dalam kepengurusan partai politik mengikuti kontestasi pencalonan anggota DPD yang pada akhirnya berhasil menduduki keanggotaan DPD.

Diskursus tersebutlah yang mendorong diujikannya UU No. 7 Tahun 2017 ke Mahkamah Konstitusi dengan nomor perkara 30/PUU-XVI/2018. Adapun materi UU Pemilu yang dimohonkan oleh Pemohon, yaitu frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf l UU Pemilu. Sedangkan sebagai alat ujinya yaitu Pasal 28D Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pada intinya, permohonan uji materil UU Pemilu yang diajukan Pemohon adalah mengenai persyaratan menjadi calon anggota DPD. Ia mempermasalahkan rangkap jabatan pengurus parpol dan anggota DPD menimbulkan benturan kepentingan. Menurut pemohon, calon anggota DPD harus melepaskan jabatan sebagai fungsionaris parpol.⁵

Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya dan menyatakan frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf I Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.

Putusan MK tersebut tidak serta merta disambut baik oleh masyarakat, sebab pada saat yang bersamaan tengah berjalan agenda pemilihan umum legislatif pada

⁵ Calon anggota DPD harus Mundur dari Parpol, *Majalah Konstitusi*, No. 138, Agustus 2018, h. 11.

tahapan pendaftaran pencalonan DPD yang kemudian ditindaklanjuti oleh KPU dengan dikeluarkannya putusan PKPU No. 26 Tahun 2018 tentang Pencalonan perseorangan peserta pemilu anggota DPD. Berdasarkan ketentuan PKPU ini maka setiap calon DPD yang menjadi pengurus partai harus mengundurkan diri. Sehingga putusan MK ini membawa polemik hukum lantaran terdapat calon anggota DPD yang tengah mendaftarkan diri tidak mau mundur dari kepengurusan partai politik.

Adalah Osman Sapta Odang (OSO) yang tengah mencalonkan kembali sebagai calon anggota DPD menjadi pihak yang dirugikan karena ia merupakan ketua umum partai HANURA dan OSO tidak mau mengundurkan diri dari partai politik yang bersangkutan. Penolakan terhadap PKPU No. 26 Tahun 2018 yang sejatinya berasal dari putusan MK Nomor 30/PUU- XVI/2018 berujung pada diajukannya permohonan uji materil ke Mahkamah Agung.

Polemik ini pun menjadi pusat perhatian ketika MA berdasarkan putusannya nomor 65/P/HUM/2018 mengabulkan uji materi OSO pada tanggal 25 Oktober 2018. Sehingga polemik menjadi perdebatan yang sangat panas di tengah-tengah masyarakat. Ada yang mendukung atau pro tidak sedikit pula yang tidak mendukung atau kontra.

Berangkat dari pijakan berfikir yang diuraikan di atas, maka penting untuk mengkaji implikasi putusan MK terhadap pencalonan anggota DPD. Adapun pembatasan masalah dalam tulisan ini setidaknya mengacu pada dua permasalahan pokok, yaitu Apa implikasi hukum putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terhadap pencalonan DPD? dan Apa urgensi Penegasan Anggota DPD RI Bebas dari Anggota Partai Politik?

PEMBAHASAN

A. Tinjauan Umum terhadap Kedudukan DPD RI sebagai Representasi Wilayah (*Territorial Representation*)

Duduk perkara dalam polemik yang terjadi terhadap DPD RI adalah mengenai keanggotaan DPD RI, apakah boleh berasal dari partai politik atau tidak. Sebab frasa “pekerjaan lain” sebagaimana tertuang dalam Pasal 182 huruf L Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak disebutkan secara jelas termasuk anggota partai politik.

Oleh karena itu penting untuk dikaji secara teoritis terhadap fungsi perwakilan dalam sistem parlemen. Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian *representation in presence* dan *representation in ideas*. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan, pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.

Dalam rangka pelembagaan fungsi representasi itu, dikenal pula adanya tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi. Ketiga fungsi itu adalah:⁶

- 1) Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- 2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*);
- 3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik (*political representatives*), sistem perwakilan teritorial menghasilkan wakil-wakil daerah (*regional representatives* atau *territorial representatives*). Sedangkan, sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional (*functional representatives*). Misalnya, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari partai politik merupakan contoh dari perwakilan politik, sementara anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari tiap-tiap daerah provinsi adalah contoh dari perwakilan teritorial atau *regional representation*. Sedangkan, anggota utusan golongan dalam sistem keanggotaan MPR di masa Orde Baru (sebelum perubahan UUD 1945) adalah contoh dari sistem perwakilan fungsional (*functional representatives*).⁷

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006, h. 40.

⁷ *Ibid*, h. 41.

Dianutnya ketiga sistem perwakilan politik (*political representation*), perwakilan teritorial (*territorial representation*), dan perwakilan fungsional (*functional representation*) menentukan bentuk dan struktur pelebagaan sistem perwakilan itu di setiap negara. Pilihan sistem perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut di suatu negara. Pada umumnya, di setiap negara, dianut salah satu atau paling banyak dua dari ketiga sistem tersebut secara bersamaan. Dalam hal negara yang bersangkutan menganut salah satu dari ketiganya, maka pelebagaannya tercermin dalam struktur parlemen satu kamar. Artinya, struktur lembaga perwakilan rakyat yang dipraktikkan oleh negara itu mestilah parlemen satu kamar (*unicameral parliament*). Jika sistem yang dianut itu mencakup dua fungsi, maka kedua fungsi itu selalu dilebagaikan dalam struktur parlemen dua kamar (*bicameral parliament*).⁸

Bertolak pada hal tersebut, maka dapat dikatakan dengan jelas bahwa DPD RI merupakan perwakilan daerah yang mempunyai fungsi Sistem perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*), sehingga desain yang dibangun dalam struktur parlemen dapat dikatakan menganut sistem dua kamar (*bicameral parliament*).

Hal ini pun diamini oleh Sulardi dalam penelitiannya yang berjudul "Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral Setara" menyatakan bahwa Pasca perubahan UUD 1945 (1999-2002) model lembaga perwakilan rakyat di Indonesia mengalami perubahan, dari sistem monokameral menjadi bikameral seiring perubahan komposisi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Semula ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 berbunyi: "*MPR terdiri dari anggota-anggota DPR ditambah utusan-utusan daerah dan golongan-golongan*".⁹

Rekonstruksi bangunan bikameral di Indonesia dimana DPD sebagai perwakilan teritorial (*territorial* atau *regional representation*) pada dasarnya juga diilhami oleh praktik ketatanegaraan beberapa negara di antara adalah Inggris dan Amerika Serikat. Inggris sebagai negara menganut kesatuan parlemen dua kamar, yang terdiri dari *House of Lord* (Majelis Tinggi) dan *House of Commons* (Majelis Rendah). Menurut Irving Stevent seperti yang dikutip oleh Saldi Isra, pada awalnya Majelis Tinggi merupakan anggota dewan raja yang berasal dari petinggi militer dan penasihat raja lainnya. Demokratisasi dan keberadaan kelas sosial baru memunculkan gagasan untuk menyeimbangkan lembaga perwakilan

⁸ *Ibid*, h. 42.

⁹ Sulardi, "Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral Setara" *Jurnal Media Hukum*, Vol. 19, No. 1, 2012, h. 139.

rakyat yang dapat mempresentasikan rakyat secara luas. Akhirnya muncullah Majelis Rendah yang dikenal sebagai *House of Commons*.¹⁰

Hal berbeda dianut di Amerika Serikat, dimana parlemennya terdiri dari *House of Representative* sebagai Majelis Rendah dan *Senate* sebagai Majelis Tinggi. Pilihan pada sistem bikameral merupakan hasil perundingan antara negara bagian yang berpenduduk banyak dengan negara bagian yang berpenduduk sedikit. *Senate* mewakili kepentingan negara bagian, sedangkan *House of Representative* mewakili kepentingan negara federasi.¹¹

Melalui konsep tersebutlah maka DPD yang dibentuk pasca amandemen, DPD ditempatkan sebagai perwakilan daerah (*territorial representation*) yang mana hal ini diperkuat melalui ketentuan dalam UUD 1945 Pasal 22D mengatur mengenai kewenangan DPD sebagai perwakilan daerah. Adapun substansi dalam pasal tersebut adalah (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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) Dewan Perwakilan Daerah ikut 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. (3) Dewan Perwakilan Daerah 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 Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. (4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

¹⁰ Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara, Pasca Amendemen UUD 1945*, Padang: Andalas University Press, 2006, h. 25.

¹¹ Saldi Isra, *Reformasi Hukum Tata Negara.... Loc. Cit.*

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 22D Undang-Undang Dasar 1945, Dewan Perwakilan Daerah dalam pembentukan undang-undang memiliki 3 (tiga) peranan sebagai berikut:¹²

- a. Dapat 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 kekuasaan pusat dan daerah;
- b. Ikut membahas 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 kekuasaan pusat dan daerah;
- c. Memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara serta yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama.

Dengan demikian teranglah bahwa baik ditinjau dari historis maupun ditinjau dari teoritis, DPD dibentuk sebagai *territorial representation* yang menjalankan kewenangan sebagai wakil daerah dalam rangka memperjuangkan kepentingan daerah.

B. Implikasi Hukum Putusan MK terhadap Keanggotaan DPD

Munculnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30/PUU-XVI/2018 bermula dari permohonan uji materiil UU Pemilu yang diajukan oleh Muhammad Hafidz, warga Kelurahan Cijujung, Kecamatan Sukaraja, Kabupaten Bogor. Menurut catatan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Hafidz mengajukan permohonan ke MK pada 4 April 2018. Setelah permohonan dinilai lengkap, pada 9 April 2018 Kepaniteraan Mahkamah meregistrasi permohonan Hafidz dengan Nomor 30/PUU-XVI/2018.

Adapun materi UU Pemilu yang dimohonkan untuk diuji di MK oleh Hafidz, yaitu frasa “pekerjaan lain” pada Pasal 182 huruf I UU Pemilu. Sedangkan sebagai alat ujinya yaitu Pasal 28 D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang menyatakan, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”. Terhadap permohonan tersebut, pada intinya

¹² Lenny M.L. Sipangkar, “Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 3, 2016, h. 236.

permohonan uji materil UU Pemilu yang diajukan oleh Hafidz adalah mengenai persyaratan menjadi calon anggota DPD. Ia mempermasalahkan rangkap jabatan pengurus parpol dan anggota DPD menimbulkan benturan kepentingan.¹³

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 30/PUU-XVI/2018 ihwal uji materi UU Pemilu yang diajukan oleh Muhammad Hafidz ini, menyatakan bahwa ketentuan Pasal 22D UUD 1945 telah mengatur fungsi, tugas, dan kewenangan DPD. Bahkan Mahkamah Konstitusi telah pula menyatakan desain fungsi, tugas, dan kewenangan DPD sebagaimana termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 10/PUU-VI/2008, bertanggal 1 Juli 2008.

Menurut Mahkamah Konstitusi, Keberadaan DPD dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah untuk membangun mekanisme kontrol dan keseimbangan antar cabang kekuasaan negara. DPD dibentuk untuk memperjuangkan aspirasi daerah sekaligus memperkuat ikatan-ikatan daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, makin meneguhkan persatuan kebangsaan seluruh daerah, meningkatkan agregasi dan kepentingan daerah dalam perumusan kebijakan nasional, serta mendorong percepatan demokrasi, pembangunan dan kemajuan daerah secara berkeadilan dan berkesinambungan.¹⁴

Lebih lanjut, Meskipun menjadi anggota DPD adalah hak konstitusional setiap warga negara, seorang anggota DPD yang juga pengurus partai politik akan menimbulkan benturan kepentingan karena harus menjalankan dua peran sekaligus yaitu peran sebagai anggota DPD dan peran sebagai pengurus (fungsiaris) partai politik. Pemohon masih mentolerir adanya anggota partai politik menjadi anggota DPD karena kecil kemungkinan timbulnya benturan kepentingan dalam menjalankan tugas, wewenang, dan haknya sebagai anggota DPD. Pemohon selanjutnya menyertakan tabel yang memuat adanya sejumlah anggota DPD yang sekaligus merupakan fungsiaris partai politik di 16 (enam belas) partai politik.¹⁵

Dalam pertimbangannya juga, Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa kehadiran DPD merupakan bagian tak terpisahkan dari perubahan UUD 1945 yang telah mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan Indonesia dari sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi MPR menjadi sistem ketatanegaraan yang memberlakukan prinsip supremasi Konstitusi.¹⁶ Persyaratan anggota DPD tidak boleh menjadi pengurus atau berasal dari pengurus partai

¹³ Calon anggota DPD harus Mundur dari Parpol, *Majalah Konstitusi.. Op.Cit.*, h. 11.

¹⁴ Putusan MK Nomor 30/PUU- XVI/2018, h. 36.

¹⁵ *Ibid.*, h. 37.

¹⁶ *Ibid.*, h. 38.

politik mencegah terjadinya distorsi politik berupa lahirnya perwakilan ganda (*double representation*) partai politik dalam pengambilan keputusan, lebih-lebih keputusan politik penting seperti perubahan Undang-Undang Dasar. Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa MPR terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu, menurut Pasal 3 ayat (1) UUD 1945, MPR memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, jika anggota DPD dimungkinkan berasal dari pengurus partai politik, berarti akan terjadi perwakilan ganda dalam keanggotaan MPR di mana partai politik yang sudah terwakili dalam keanggotaan DPR juga terwakili dalam keanggotaan DPD.¹⁷

Dengan demikian, berangkat dari landasan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat dalil Pemohon mengenai inkonstitusionalitas Pasal 182 huruf l UU Pemilu adalah beralasan menurut hukum sepanjang frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf l UU Pemilu dimaksud tidak dimaknai mencakup pula pengurus partai politik. Sehingga, Mahkamah Konsitusi menyatakan mengabulkan permohonan Muhammad Hafidz dan menyatakan Frasa “pekerjaan lain” dalam Pasal 182 huruf l Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsionaris) partai politik.

Sesuai dengan sifat putusan MK yang sudah tertuang dalam konstitusi maka putusan tersebut telah final dan mengikat. Final berarti tidak ada upaya hukum lagi dan mengikat berarti berlaku secara umum. Idealnya putusan MK ditindalajuti dengan perubahan undang-undang oleh pembentuk undang-undang sebagai produk legislasi, akan tetapi beberapa putusan MK dilaksanakan oleh *addressat* putusan MK melalui proses regulasi sehingga tanpa harus menunggu perubahan undang-undang, yang juga dapat mengambil-alih putusan MK untuk diadopsi dalam revisi atau pembentukan baru suatu peraturan perundang-undangan.¹⁸ Dengan demikian putusan MK dapat diberlakukan setelah diucapkan dalam sidang.¹⁹

¹⁷ *Ibid*, h. 35.

¹⁸ Moh. Mahrus Ali, dkk. “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 12, Nomor 3, September 2015, h. 635-636.

¹⁹ Yuswanto dan M. Yasin al Arif, “Diskursus Pembatalan Perda Pasca No. 137/PUU-XIII/2015 and No. 56 / PUU-XIV / 2016”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15 No. 4 Desember 2018, h. 723.

Putusan MK ini membawa terobosan hukum terhadap perkembangan pemilu di Indonesia yaitu berubahnya mekanisme pencalonan anggota DPD yang tengah berlangsung pendaftaran calon peserta pemilihan umum DPD RI. Dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai penyelenggara pemilu harus meregulasi ulang atas ketentuan yang sudah ditetapkan dalam PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah yang kemudian diubah menjadi PKPU No. 26 Tahun 2018.

Substansi putusan MK tersebut diakomodir dalam PKPU No. 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua PKPU No. 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah Pasal 60A ayat (2) yang berbunyi “Bakal calon Anggota DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib mengundurkan diri dari kedudukannya sebagai pengurus partai politik sebelum masa pendaftaran calon Anggota DPD”. Melalui mekanisme ini maka setiap calon peserta pemilihan umum anggota DPD yang terlibat aktif dalam kepengurusan partai politik wajib menyertakan surat pengunduran diri dari partai politik yang bersangkutan.

Kemudian putusan ini juga memiliki dampak terhadap keanggotaan DPD pasca pemilihan umum anggota DPD yaitu terjadinya purifikasi terhadap komposisi keanggotaan DPD dari pengurus partai politik, sebab telah dilaksanakannya penyaringan sejak pendaftaran melalui mekanisme yang diatur melalui putusan PKPU No. 26 Tahun 2018. Ketentuan ini harus dipatuhi secara konsisten baik oleh KPU sebagai penyelenggara pemilu maupun bagi siapapun yang ingin mencalonkan sebagai anggota DPD. Sebagai lembaga yang independen, KPU tidak boleh terprovokasi terlebih terpengaruhi oleh pihak-pihak yang ingin melangkahi ketentuan tersebut. Oleh karenanya KPU harus tegas dalam menegakkan putusan MK tersebut, karena putusan MK memiliki kekuatan hukum yang setara dengan UU.

C. Urgensi Penegasan Anggota DPD RI Bebas dari Pengurus Partai Politik

Setidaknya terdapat dua urgensi pentingnya penegasan anggota DPD RI harus bebas dari pengurus partai politik, di antaranya antara lain:

1. Menghindari *Double Representation*

Secara historis, pembentukan DPD sebagai lembaga perwakilan sudah terekam dalam Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI 1945 Buku III Jilid 2 yang secara hukum dijadikan dasar *original intent* (kehendak awal) dari

perumus bangunan DPD di Indonesia. Penegasan DPD sebagai perwakilan daerah setidaknya dapat dilihat pada Rapat PAH I BP MPR ke-26. Rapat ini diselenggarakan pada 10 September 2001 dengan agenda melanjutkan pembahasan mengenai Bab II, khususnya Pasal 3. Dalam hal ini, Frans F. H. Matrutty dari F-PDIP menyampaikan pandangan bahwa adanya DPD adalah mengakomodasi aspirasi daerah yang beragam. Secara lengkap, apa yang disampaikannya adalah sebagai berikut.²⁰

...Dewan Utusan Daerah atau Dewan Perutusan Daerah. Saya melihat ini sebagai sesuatu upaya untuk menempatkan Utusan Daerah ini dalam satu posisi yang sebenarnya diakomodir kekhususan aspirasinya di tengah daerah yang beragam itu. Konsekuensi logisnya juga ialah kalau kita beri nama Dewan Perwakilan Daerah, nanti kita akan dihadapkan pada suatu pilihan yang sulit untuk melaksanakan sesuatu yang sesungguhnya kita tidak maksudkan. Nanti kita akan tiba pada suatu sistem bikameral yang murni. Itu yang kedua yang ingin saya kemukakan

Lebih lanjut mengenai kekhawatiran akan terjadinya *double representation* sudah diperhitungkan sejak desain pembentukan DPD, hal ini dapat terlihat melalui pandangan I Dewa Gede Palguna, dalam pandangannya Palguna menekankan peran Dewan Perwakilan Daerah, sebagai berikut.²¹

Dan yang kedua, dengan kewenangan seperti itu, dan besar seperti itu, apakah tidak akan menimbulkan pertanyaan terhadap keanggotaan dewan atau status dari Dewan Perwakilan Rakyat sendiri? Karena kemungkinan bisa terjadi kalau dilihat dari fungsi-fungsi dan kewenangan dari Dewan Perwakilan Daerah seperti itu dan luas seperti tadi itu maka orang bisa berpikir ini akan terjadi double representasi. Karena tidak jelas antara fungsi perwakilan wilayah dengan fungsi parlementarian dan fungsi representasi. Bukankah pada awal pembicaraan ketika kita berbicara tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah itu, Dewan Perwakilan Rakyat adalah fungsi representasi politik sedangkan Dewan Perwakilan Daerah adalah mewakili kewilayahan. Sehingga peran yang dimainkan Dewan Perwakilan Daerah itu adalah sebatas hal-hal yang berkaitan langsung dengan kepentingan daerah dan yang mencerminkan kekhasan dan keragaman daerah.

²⁰ Mahkamah Konstitusi RI, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Buku III, Jilid 2, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 1344.

²¹ *Ibid*, h. 1354.

Selain itu, sejalan dengan pemikiran tersebut, Pembentukan DPD di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie, “ide pembentukan DPD dikaitkan dengan upaya untuk merestrukturisasi bangunan Parlemen Indonesia menjadi dua kamar (*bicameral*). Oleh karena itu diperlukan aturan mengenai pembagian tugas dan kewenangan masing-masing lembaga perwakilan ini. Secara demikian maka pelaksanaan fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi anggaran yang berkenaan dengan kepentingan daerah-daerah, haruslah dilakukan oleh DPD bukan oleh DPR.²² Lebih lanjut, perbedaan antara keduanya terletak pada hakikat kepentingan yang diwakili masing-masing, yakni Dewan Perwakilan Rakyat dimaksudkan untuk mewakili rakyat, sedang Dewan Perwakilan Daerah dimaksudkan untuk mewakili daerah-daerah. Perbedaan hakikat perwakilan ini penting untuk menghindari pengertian ‘*double representation*’ atau ganda mengartikan fungsi Parlemen yang dijalankan kedua dewan tersebut.²³

Bertolak dari argumen tersebutlah maka anggota DPD harus bebas dari anggota partai politik, sebab jika seseorang ingin menjadi dewan perwakilan dan tetap menjadi anggota partai politik maka dapat maju sebagai anggota DPR atau DPRD yang memang sebagai *political representation*. Selain itu konsep yang demikian sedari awal sudah dimaksudkan agar tidak terjadi ‘*double representation*’.

Selain itu, apabila calon perseorangan/atau anggota DPD mempunyai jabatan, tugas, fungsi dan tanggung jawab kepengurusan di partai politik, dapat dipastikan menimbulkan konflik kepentingan dengan tugas dan wewenang anggota DPD sebagai representasi masyarakat lokal untuk mewakili daerah yang bebas dari kepentingan partai politik tertentu

2. Penguatan Sistem *Check and Balances* Antara DPD RI dan DPR RI

Istilah *check and balances* muncul seiring dengan dikenalnya doktrin *trias politica* yang mana menurut doktrin ini cabang kekuasaan suatu negara dibagi menjadi tiga kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Doktrin ini pertama kali dikemukakan oleh John Locke (1632-1704) dan Montesquieu (1689-1755) dan pada taraf itu ditafsirkan sebagai pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Filsuf Inggris John Locke mengemukakan konsep ini dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government*

²² Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 2004, h. 17.

²³ *Ibid*, h. 50.

(1630) yang ditulisnya sebagai kritik atas kekuasaan absolut dari raja-raja Stuart serta untuk membenarkan Revolusi Gemilang tahun 1688 (*the Glorious Revolution of 1688*) yang telah dimenangkan oleh parlemen Inggris. Menurut Locke kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu: kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu sama lain. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat peraturan dan undang-undang; kekuasaan eksekutif ialah kekuasaan melaksanakan undang-undang dan di dalamnya termasuk kekuasaan mengadili; dan kekuasaan federatif ialah kekuasaan yang meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya.²⁴

Beberapa puluh tahun kemudian, pada tahun 1748, filsuf perancis Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran Locke ini dalam bukunya *L'esprit des Lois (The Spirit of The Laws)*. Karena melihat despotis dari raja-raja Bourbon, dia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan di mana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Dalam uraiannya ia membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Menurut dia ketiga jenis kekuasaan itu haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat kelengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Terutama adanya kebebasan badan yudikatif yang ditekankan oleh Montesquieu, oleh karena di sinilah letaknya kemerdekaan individu dan hak asasi manusia itu dijamin dan dipertaruhkan.²⁵

Kemudian bahwa di dalam ajaran *trias politica* itu terdapat suasana *check and balances*, di mana di dalam hubungan antar lembaga itu terdapat saling menguji karena masing-masing lembaga tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan atau masing-masing lembaga tidak mau dicampuri kekuasaannya sehingga antar lembaga itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan.²⁶

Meskipun dalam perkembangannya konsepsi *trias politica* yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1978, h.282.

²⁵ *Ibid.*....h. 282-283.

²⁶ Arifkie, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman*, Thesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2007, h.121.

berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *check and balances*. Karena itu, doktrin *trias politica* yang biasa dinisbatkan dengan tokoh Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di dalam tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.²⁷

Prinsip *check and balances* dapat diartikan sebagai suatu sistem yang saling mengawasi dan mengimbangi antara tiga cabang kekuasaan tersebut. Sehingga hubungan di antara tiga cabang kekuasaan tersebut terkait erat dan tidak dapat dipisahkan dengan pengertian *check and balances* yang mengatakan bahwa masing-masing cabang pemerintahan membagi tindakan-tindakannya. Ini berarti, kekuasaan dan fungsi dari masing cabang adalah terpisah dan dijalankan oleh orang yang berbeda, karena itu dapat dipahami sebagai doktrin konstitusional atau doktrin tidak ada aden tunggal yang dapat menjalankan otoritas yang penuh karena masing-masing bergantung satu sama lain.²⁸

Selanjutnya, dengan adanya prinsip *check and balances* akan meminimalisir dan bahkan mencegah korupsi kekuasaan yang muncul karena kekuasaan yang terjadi tanpa pengawasan. Kontrol atau dorongan publik hampir tidak mungkin jika kekuasaan negara berada pada satu atau sejumlah kecil orang. Kontrol dan pengaruh yang efektif atas kekuasaan negara hanya mungkin terjadi melalui kekuasaan negara sendiri.²⁹ Selain itu, prinsip *check and balances* digunakan sebagai mekanisme untuk mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan diantara tiga lembaga tersebut. Dengan adanya perimbangan yang saling mengendalikan tersebut, diharapkan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan di masing-masing organ yang bersifat independen itu.³⁰

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (sekarang disebut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, disingkat UUDNRI) melahirkan bangunan kelembagaan negara yang satu sama lain dalam posisi setara dan saling melakukan *checks and balances* mewujudkan supremasi hukum dan

²⁷ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press, 2007, h. 72.

²⁸ M. Thalhan, dan Sobirin Mallan, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media, 2011, h.34.

²⁹ *Ibid.*....h.35.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h.22.

keadilan, serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip negara demokrasi dan negara hukum. Implikasi perubahan UUD 1945 membawa dampak sangat luas terhadap semua lembaga negara. Pada satu sisi, ada lembaga negara yang mendapat proporsi baru yaitu dengan bertambahnya kewenangan secara signifikan di dalam konstitusi. Sementara di sisi lain, ada lembaga negara yang mengalami pengurangan kewenangannya dibandingkan sebelum dilakukan perubahan. Tidak hanya itu, ada pula lembaga negara yang dihilangkan karena dinilai tidak relevan lagi bagi kebutuhan penyelenggaraan negara ke depan. Di antara implikasi perubahan UUD 1945, lembaga perwakilan rakyat termasuk yang paling tampak mengalami perubahan dan penataan. Salah satunya adalah pembentukan lembaga negara baru sebagai kamar ke dua yaitu Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD).³¹

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah, selanjutnya disingkat DPD (*senate* atau *upperhouse*) merupakan salah satu wujud nyata perlunya keseimbangan dan kontrol (*check and balances*) di antara lembaga-lembaga negara sehingga berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan dengan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Pembentukan DPD merupakan penegasan prinsip negara hukum dan perlindungan hak asasi (hak konstitusional) yang telah dijamin konstitusi. Selain itu, pembentukan DPD dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian problem yang terjadi dalam praktik ketatanegaraan yang sebelumnya tidak ditentukan.

Lebih lanjut sebagaimana telah disinggung di awal, bahwa dalam hal ini Jimly Asshiddiqie mengatakan “adanya dua majelis di suatu negara dapat menguntungkan karena dapat menjamin semua produk legislatif dan tindakan-tindakan penawasan dapat diperiksa dua kali (*double check*). Keunggulan *double check system* ini semakin terasa apabila majelis tinggi yang memeriksa dan merevisi suatu rancangan itu memiliki keanggotaan yang komposisinya berbeda dengan dari Majelis Rendah”. Selanjutnya, sistem lembaga perwakilan rakyat di Indonesia dapat dilihat dalam konstitusi (UUD). UUD 1945 pra-amandemen menganut sistem unicameral dengan menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai supremasi yang memegang penuh kedaulatan rakyat. Akibatnya timbul ketimpangan ketatanegaraan

³¹ Titik Triwulan Tutik, “Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Check and Balance*’s”, *Yustisia* Vol.1 No. 3 September - Desember, 2012, h.39.

terutama antar lembaga negara, ketika akibat superioritas tersebut MPR dapat memberikan justifikasi pada semua lembaga negara tanpa kecuali, sehingga eksistensi tiga kekuasaan lembaga (legislatif, eksekutif, dan yudikatif)³²

Sehingga sejalan dengan perannya tersebut maka penting ditegaskan bahwa DPD menempati posisi sebagai perwakilan daerah dan harus dibedakan dengan DPR sebagai perwakilan politik. Dengan demikian, sudah semestinya bahwa anggota DPD harus berasal dari non anggota partai politik agar sistem *check and balances* diantara DPD dan DPR menjadi kuat. Karena anggota DPD secara otomatis terhindar dari kepentingan politik.

Berangkat dari argumentasi sebagaimana yang telah diruakan di ataslah maka terhadap polemik anggota DPD bebas dari anggota partai politik, maka melalui makalah ini penulis menekankan pentingnya melakukan penegasan terhadap anggota DPD harus bebas dari partai politik. Melalui landasan di atas pula lah maka penulis setuju bahwa anggota DPD harus bebas dari partai politik. Dengan demikian, saran yang ditawarkan melalui tulisan ini bahwa DPR RI dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang segera menindaklanjuti putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 dengan merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum khususnya pasal 182 huruf L dengan memberikan penegasan frasa bahwa anggota partai politik tidak dapat menjadi anggota DPD.

Dengan demikian maka tidak akan terjadi multi interpretasi terhadap bunyi pasal yang dituliskan dalam undang-undang. Melalui pijakan berfikir di atas, maka makna 'perseorangan' dalam Pasal 22E ayat (4) UUD NRI 1945 secara tegas sudah ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi adalah orang yang bukan merupakan anggota partai politik. Oleh karena itu sebagai Negara Hukum yang menjunjung tinggi tegaknya hukum maka semua elemen negara harus mematuhi putusan Mahkamah Konstitusi.

KESIMPULAN

Berangkat dari penjabaran yang telah diuraikan di atas, maka dapat diperoleh dua kesimpulan. *Pertama*, implikasi hukum yang ditimbulkan pasca dikeluarkannya putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 terjadi terhadap perubahan mekanisme pendaftaran calon peserta pemilu anggota DPD yaitu sebagaimana diatur dalam

³² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan*, *Op.Cit.*, h. 119.

Pasal Pasal 60A ayat (2) bahwa bakal calon Anggota DPD wajib mengundurkan diri dari kedudukannya sebagai pengurus partai politik sebelum masa pendaftaran calon Anggota DPD. Kemudian secara tidak langsung hal ini juga berimplikasi terhadap terjadinya purifikasi keanggotaan DPD dari pengurus partai politik.

Kedua, urgensi penegasan anggota DPD bebas dari partai politik adalah agar terhindar dari *double representation*, sebab secara teoritis maupun historis yang dapat dari *original intent* pembentukan DPD. Adanya DPD merupakan sebagai *territorial representation* yang tidak memiliki keterkaitan dengan partai politik. Selain itu penegasan anggota DPD bebas dari partai politik diperlukan dalam rangka penguatan prinsip *check and balances* antara DPD dengan DPR.

Kemudian perlu adanya tindaklanjut dari DPR RI dan Presiden sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang segera menindaklanjuti putusan MK No. 30/PUU- XVI/2018 dengan merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum khususnya Pasal 182 huruf L dengan memberikan penegasan frasa bahwa anggota partai politik tidak dapat menjadi anggota DPD.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- _____, 2004, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- _____, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Budiardjo, Miriam, 1978, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- Isra, Saldi, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara, Pasca Amendemen UUD 1945*, Padang: Andalas University Press.
- Mahkamah Konstitusi RI, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945*, Buku III, Jilid 2, Lembaga Permusyawaratan dan Perwakilan Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Marzuki, Masnur, 2016, *Introduction to Indonesian Constitutional Law*, Yogyakarta: UII Press.

Thalhah, M., dan Sobirin Malian, 2011, *Perkembangan Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Total Media.

Jurnal dan Tesis

Ali, Moh. Mahrus, dkk., 2015, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru", *Jurnal Konstitusi*, Vol 12, Nomor 3, September, h. 635-636.

Arifkie, 2007, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung sebagai Pelaksana Kekuasaan Kehakiman*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Sipangkar, Lenny M.L., 2016, "Penguatan Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Daerah", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 No. 3, h. 235-240.

Sulardi, 2012, "Rekonstruksi Kedudukan DPD dan DPR Menuju Bikameral Setara" *Jurnal Media Hukum*, Vol. 19, No. 1, h. 138-151.

Tutik, Titik Triwulan, 2012, "Harmonisasi Fungsi DPD dan DPR pada Lembaga Perwakilan Rakyat dalam Sistem Bikameral Guna Pelaksanaan *Check and Balance*"s, *Yustisia*, Vol.1 No. 3 September - Desember, h. 38-47.

Yuswanto dan M. Yasin Al Arif, 2018, "Diskursus Pembatalan Perda Pasca No. 137/PUU-XIII/2015 and No. 56 / PUU-XIV / 2016", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4 Desember, h. 710-731.

Calon anggota DPD harus Mundur dari Parpol, *Majalah Konstitusi*, No. 138, Agustus 2018.

Penggunaan *Global Positioning System* dalam Tafsir Konstitusional Hak atas Informasi

The Usage of Global Positioning System on Constitutional Interpretation Against Rights of Information

Hwian Christianto

Fakultas Hukum Universitas Surabaya
Jl. Raya Kalirungkut Surabaya 60293
E-mail : hwall4jc@yahoo.co.id

Naskah diterima: 19-10-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Putusan MK Nomor 23/PUU-XVI/2018 menjadi putusan yang paling ditunggu oleh masyarakat sebagai pengguna teknologi informasi dalam berkendara, secara khusus penggunaan *Global Positioning System* (GPS). Setidaknya 2 (dua) isu utama yang diperdebatkan dalam pengajuan permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009, *pertama*, penggunaan GPS sebagai kebutuhan masyarakat kekinian sehingga merupakan bagian dari pemenuhan hak atas ekonomi serta *Kedua*, upaya perlindungan atas ketertiban umum yang diupayakan oleh pembentuk UU 22/2009. Metode penelitian yuridis normatif digunakan dengan mendasarkan pada asas hukum dan peraturan yang berlaku dikaitkan dengan pertimbangan Mahkamah terhadap isu hukum yang dibahas. Mahkamah dalam pertimbangannya memberikan kajian secara historis filosofis atas keberadaan kedua ketentuan hukum tersebut sebagai dasar memahami arti penting larangan atas kegiatan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di jalan. Unikny, Mahkamah tidak serta merta menyebutkan bahwa penggunaan GPS secara mutlak termasuk dalam ruang lingkup kedua ketentuan hukum tersebut. Penggunaan GPS harus dikaji secara kasuistis sebagai perbuatan

yang mengganggu konsentrasi. Walaupun Mahkamah pada akhirnya menyatakan permohonan tersebut ditolak, Putusan tersebut memberikan pemahaman secara berimbang atas kebutuhan penggunaan GPS sebagai sistem navigasi saat berkendara dan perlindungan keselamatan pengguna jalan.

Kata kunci: *Global Positioning System*, Hak atas Informasi, Interpretasi.

Abstract

Constitutional Court Decision Number 23/PUU-XVI/2018 has become the most waited decision by the society as the user of technology in driving, more specifically the use of Global Positioning System (GPS). There are at least 2 (two) main issues which are debated in the submission of the application of the constitutional testing of Article 106 paragraph (1) and Article 283 of Law 22/2009. First, the use of GPS is needed by the society so that it has become a part of the fulfillment of economical right. Second, the effort of protection of public order is being maintained by the former of Law 22/2009. A normative judicial method was used based on the legal principles, the ongoing regulations, and the consideration of the court on the legal issues being discussed. The court in the consideration gave a philosophical historical analysis on the existence of both rules of law as the base to understand the important meaning of the ban on the activity that causes distractions in driving on the street. Strangely, the court did not directly state that the use of GPS was definitely included in the second scope of both rules of law. The use of GPS needs to be case studied as an action that distracts concentration. Although the court finally stated that the application was denied, the decision gave a balanced understanding on the need of GPS as the navigation system while driving and the protection of the road users.

Keywords: *Global Positioning System, right of information, Interpretation*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penggunaan teknologi informasi saat ini telah masuk dalam setiap aspek kehidupan sebagai upaya mempermudah aktivitas dan pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat. Data survei APJII Tahun 2018¹ menunjukkan kenaikan prosentase penetrasi pengguna internet di Indonesia sebesar 10,12% yaitu pada prosentase 64,8% (171,17 juta orang dari 264,16 juta orang) sedangkan prosentase di tahun 2017 54,68% (143,26 juta orang dari 262 juta orang). Keunggulan teknologi

¹ APJII, "Laporan Survei: Penetrasi & Profil Perilaku Pengguna Internet Indonesia Tahun 2018", <https://apjii.or.id/survei2018s/kirimlink>, diunduh 14 Oktober 2019.

informasi dalam hal kecepatan, kemutakhiran dan kemudahan menjadi daya tarik dan kepercayaan tersendiri bagi masyarakat sebagai pengguna (prosentase kepercayaan pada koneksi internet 62,8%),² tidak terkecuali bidang transportasi. Hak atas informasi pun mengemuka sebagai hak asasi manusia yang penting di masa ini.

Global Positioning System (GPS) menjadi salah satu piranti elektronik menawarkan beberapa manfaat antara lain penentuan lokasi, navigasi, *tracking*, dan penentuan waktu tempuh. Artinya kemudahan dan kecanggihan menjadi komoditas ekonomi yang disasar oleh pelaku usaha saat ini, terutama wirausaha menengah (74,9%).³ Penggunaan GPS dalam aktivitas ekonomi berbasis digital tampak nyata dalam berbagai aplikasi ojek *online* seperti aplikasi *go-jek*, *grab*, dan lain-lain sehingga menimbulkan reaksi keras ketika penggunaan GPS dilarang.⁴

Ramainya penggunaan teknologi informasi berbasis digital sistem dalam bentuk GPS pun menjadi kendala tersendiri ketika dikaitkan dengan larangan mengemudikan kendaraan bermotor tanpa konsentrasi sebagaimana diatur dalam UU 22 /2009. Penggunaan GPS saat berkendara dinilai membuat konsentrasi pengemudi kendaraan bermotor terganggu sehingga termasuk dalam perbuatan yang dilarang. Ketentuan hukum Pasal 283 jo Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 secara substansi menekankan larangan atas perbuatan mengemudikan kendaraan bermotor di jalan secara tidak wajar dan melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di jalan.

Latar belakang kondisi tersebut menjadi alasan pengajuan permohonan pengujian undang-undang oleh Pemohon TSC pada tanggal 14 Maret 2018 sesuai Akta Penerimaan berkas Permohonan Nomor 44/PAN.MK/2018. Pemohon berargumentasi bahwa keberadaan kedua ketentuan hukum tersebut merenggut hak konstitusional pemohon secara bersyarat terhadap UUD 1945 (*conditionally unconstitutional*). Hal tersebut semakin menarik dikaji lebih lanjut dengan mendasarkan pada dua alasan, *pertama* perkara dikemudian hari ditolak oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 23/PUU-XVI/2018 tertanggal 24 Januari 2019. Mahkamah memang dengan tegas menolak

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ Ilham safutra, ed., "Putusan MK soal GPS dianggap Merugikan Ojol", <https://www.jawapos.com/nasional/31/01/2019/putusan-mk-soal-gps-dianggap-merugikan-ojol/>, 31 Januari 2019, diunduh 14 Oktober 2019.

permohonan tersebut dengan pertimbangan frasa “menggunakan telepon” dalam Penjelasan Pasal 106 ayat (1) dan “melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan” pada Pasal 283 UU 22/2009 memiliki tujuan penting untuk menjamin ketertiban umum dan keselamatan berkendara bukan hanya pengemudi yang bersangkutan melainkan juga pengendara bermotor lainnya. Rupanya putusan Mahkamah tersebut dipahami secara berbeda oleh beberapa pihak sebagai bentuk dukungan atas larangan penggunaan GPS pada telepon pintar yang dinilai tidak mendukung kebutuhan masyarakat. Alasan *kedua*, perkara *a quo* menjadi pokok bahasan baru dalam pemahaman hak atas informasi terkait penggunaan teknologi informasi. Pemahaman akan teknologi informasi sejauh ini selalu dikaitkan dengan keterbukaan informasi publik⁵ atau dikaitkan dengan tugas pemerintah dan demokrasi.⁶

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, penting untuk dikaji lebih lanjut atas pertimbangan putusan Mahkamah terkait: *pertama*, apakah Mahkamah telah mempertimbangkan pentingnya penggunaan GPS dalam pertimbangan putusannya terhadap hak asasi manusia yang dilindungi UUDNRI 1945? *Kedua*, bagaimanakah penggunaan GPS dapat digunakan secara berimbang antara ketertiban umum dan pemenuhan hak atas informasi?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 23/PUU-XVI/2018 sebagai bahan sekunder yang akan dikaji berdasarkan UUDNRI 1945 sebagai bahan primer. Pemahaman atas pertimbangan Mahkamah atas permohonan pengujian undang-undang atas Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009 akan dikaji telah mempertimbangkan hak asasi manusia atas informasi sebagaimana diatur dalam UUDNRI 1945. Konsep hak atas informasi tersebut menjadi dasar dalam memahami sejauh manakah Mahkamah menafsirkan hak atas informasi ini dikaitkan dengan kepentingan ketertiban umum masyarakat. Hasil dari analisis tersebut dilanjutkan dengan pemahaman terhadap arti penting penggunaan GPS sebagai hak konstitusional warga negara secara khusus hak atas informasi.

⁵ Eko Noer Kristiyanto, “Urgensi Keterbukaan Informasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik”. *Jurnal De Jure*, Vol.16 No. 2 Juni 2016, h. 233.

⁶ Abdul Wahid, “Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik?”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 6 No. 3 September 2006, h. 5-6.

PEMBAHASAN

Hak atas Informasi sebagai Hak Konstitusional

Pemikiran akan pentingnya hak atas informasi sebenarnya telah tercantum dengan jelas dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM) yang menyatakan pengakuan dan jaminan kebebasan berpendapat dan mencari, menerima dan menyampaikan keterangan dengan cara apapun. Di Indonesia, pemikiran akan hak atas informasi tidak dapat dilepaskan dari Perubahan Kedua UUDN RI 1945. Hak atas informasi diatur dengan tegas sebagai salah satu hak asasi manusia yang penting bagi manusia dalam melaksanakan kehidupannya. Lebih lagi jika dikaitkan dengan era informasi yang sedang berjalan, informasi menjadi komoditas berharga bagi masyarakat yang mensyaratkan keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas.⁷ Pemahaman atas hak yang dimiliki manusia ini jika dikaitkan dengan kebutuhan manusia yang terdiri dari kebutuhan esensi dan kebutuhan eksistensi sebenarnya dapat dimasukkan sebagai kebutuhan eksistensi.⁸ Secara konstekstual UUD NRI 1945 sendiri menurut Saldi Isra⁹ dibagi pemahaman akan hak menjadi hak individu secara umum (18 Pasal), hak yang khusus dimiliki oleh warga negara (1 pasal) dan hak kelompok rentan (2 pasal). Pembagian hak tersebut jika diperhatikan didasarkan pada pihak yang mengampu hak dimaksud. Hak atas informasi dalam hal ini termasuk dalam hak individu secara umum.

Kesadaran akan pentingnya hak atas informasi tercantum dengan jelas dalam Pasal 28F UUD NRI 1945 bahwa hak atas informasi termasuk di dalamnya hak untuk berkomunikasi merupakan hal yang penting bagi diri manusia untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya. Artinya, hak atas informasi yang dipahami dalam konteks UUD NRI 1945 merupakan hak yang begitu kompleks baik dalam hal bentuk, cara maupun substansi dari perwujudan hak tersebut.

Pemaknaan hak atas informasi pun penting dilakukan, persis seperti pandangan Price¹⁰ bahwa *“understanding the transformed speheres of communication in the modern world also requires appreciations of the expanding application of international human rights norms.”* Artinya, perubahan atas bentuk dan ragam komunikasi terkait erat dengan hak atas informasi yang harus terus menerus

⁷ Mohit Sharma & Sanjiv Singh Bhadauria, “Right to Information: Pros and Cons”, *International Journal of Advance Research and Innovative Ideas in Education*, Vol. 3 Issue 6 2017, h. 611.

⁸ Peter Machmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h. 166

⁹ Saldi Isra, “Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 3 September 2014, h. 413.

¹⁰ Monroe E. Price, *Free Expression, Globalism and the New Strategic Communication*, New York: Cambridge University Press, 2015, h. 3

dimaknai sesuai hak asasi manusia yang relevan, tidak terkecuali Pasal 28F UUD NRI 1945. Penulis memahami bahwa dalam rumusan Pasal 28F UUD NRI 1945 tersebut terdapat setidaknya 3 (tiga) hal mendasar yang sangat penting, *pertama* hakikat dari hak atas informasi; *kedua* tujuan dari hak atas informasi serta *ketiga* ragam hak atas informasi. Hakikat hak atas informasi merupakan hak pendukung kehidupan manusia. Hak atas informasi tidak hanya terbatas pada bidang komunikasi akan tetapi lebih pada upaya pengembangan diri dari seseorang yang tidak harus melibatkan peran atau reaksi orang lain. Artinya, hak atas informasi berkedudukan sebagai hak eksistensi dari kehidupan manusia untuk mengembangkan pengetahuan atau berinteraksi dengan sesama demi memudahkan kehidupannya. Penyebutan ‘hak atas informasi’ secara eksplisit dalam rumusan Pasal 28F UUD NRI 1945 membawa akibat hukum bahwa hak atas informasi berkedudukan sebagai hak asasi manusia sekaligus hak konstitusi warga negara. Tujuan dari pengakuan hak atas informasi pun ditegaskan untuk “mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya” atau dengan kata lain terdapat dua tujuan hak atas informasi yaitu pengembangan diri dan pengembangan lingkungan sosial.

Penekanan kedua aspek pengembangan tersebut menunjukkan pemenuhan hak atas informasi tidak hanya menitikberatkan pada pemenuhan kebutuhan diri sendiri akan tetapi pemenuhan kebutuhan lingkungan sosial. Hal tersebut sangat bertolak belakang dengan konsep hak yang semata-mata hanya berorientasi pada pemenuhan kebutuhan sendiri. UUD NRI 1945 menekankan sisi lain bahwa hak atas informasi pun dimiliki oleh lingkungan sosial bagi pengembangan kesejahteraan. Hak atas informasi dengan tujuan untuk mengembangkan diri lebih lanjut dijabarkan dalam BAB III Bagian Ketiga UU 39/1999. Uraian atas macam hak yang termasuk dalam hak atas pengembangan diri dalam kaitannya dengan hak atas informasi dapat diperhatikan pada tabel berikut:

Tabel 1. Perbandingan Hak atas Pengembangan Diri dan Hak atas Informasi

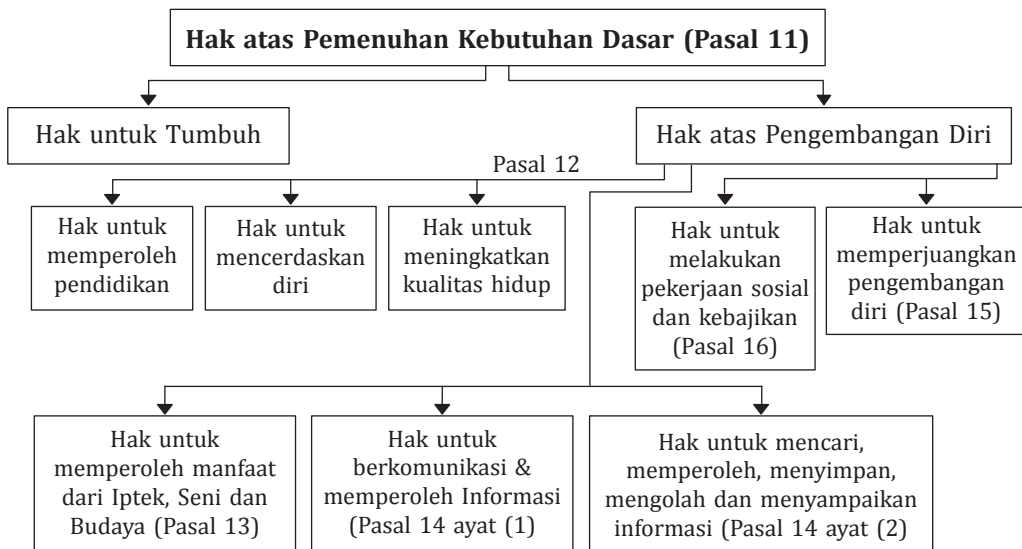
No	Macam Hak atas Pengembangan Diri	Kaitan dengan Hak atas Informasi
1.	Hak Pemenuhan Kebutuhan Dasar untuk tumbuh dan berkembang secara layak (Pasal 11)	Hak atas informasi menjadi bagian dari hak untuk berkembang secara layak

No	Macam Hak atas Pengembangan Diri	Kaitan dengan Hak atas Informasi
2.	Hak atas perlindungan bagi pengembangan pribadi untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan diri dan meningkatkan kualitas hidup demi menjadi manusia yang beriman, bertakwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia (Pasal 12)	Hak atas informasi terkait erat dengan peningkatan pengetahuan, penguasaan ilmu pengetahuan dan peningkatan kecerdasan dan keterampilan sehingga menjadi manusia yang utuh.
3.	Hak untuk mengembang dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya sesuai dengan martabat manusia demi kesejahteraan pribadinya, bangsa dan umat manusia (Pasal 13)	Hak atas informasi merujuk pada penggunaan manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi. Dalam hal ini penggunaan teknologi (GPS) menjadi bagian erat karena termasuk dalam prasarana untuk mendapatkan informasi dan memudahkan kegiatan.
4.	Hak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi yang diperlukan demi mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya (Pasal 14 ayat (1))	Hak atas informasi menjadi penting karena memberikan dampak berarti bagi penguasaan ilmu pengetahuan yang memberi manfaat bagi diri maupun lingkungan masyarakat tempat dia tinggal.
5.	Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis sarana yang tersedia (Pasal 14 ayat (2))	Hak atas informasi dalam hal ini dilindungi keberadaannya mulai dari upaya pencarian, perolehan, kepemilikan, penyimpanan, pengolahan dan publikasi informasi sesuai keinginannya dengan menggunakan sarana yang dipilihnya.
6.	Hak untuk memperjuangkan hak pengembangan diri secara pribadi atau kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya (Pasal 15)	Hak atas informasi menjadi hak yang penting dan layak diupayakan demi pengembangan diri dan kesejahteraan bersama.

No	Macam Hak atas Pengembangan Diri	Kaitan dengan Hak atas Informasi
7.	Hak untuk melakukan pekerjaan sosial dan kebajikan, membentuk organisasi untuk kepentingan pendidikan dan pengajaran termasuk penghimpunan dana	-

Berdasarkan ketujuh bentuk hak atas pengembangan diri tersebut ternyata terdapat enam bentuk hak yang memiliki kaitan erat dengan hak atas informasi. Keenam bentuk hak tersebut jika dipahami dengan seksama merupakan upaya pengakuan atas hak atas pengembangan diri dasar yang dibutuhkan seseorang dalam kehidupan diri pribadi maupun sosial atas informasi yang ada. Lebih lanjut hak atas pengembangan diri tersebut dapat digambarkan melalui bagan berikut:

Bagan 1. Hak atas Pemenuhan Kebutuhan Dasar menurut UU 39/1999



Terlihat dengan jelas bahwa hak atas informasi secara eksplisit diatur dalam Pasal 14 ayat (1) UU 39/1999. Sebagai perwujudan dari hak atas pengembangan diri, hak atas informasi dimiliki oleh seseorang dan suatu lingkungan sosial. Terkait hal tersebut, penulis berpendapat bahwa pemahaman pengaturan hak

atas informasi terbatas pada satu pasal tersebut sangatlah sempit. Pemahaman atas hak atas informasi harus diletakkan dalam konstruksi pengaturan Bagian Ketiga tentang hak atas pengembangan diri secara utuh. Sebagai suatu hak yang dimiliki untuk mengembangkan diri pada dasarnya hak atas informasi tidak hanya terbatas pada persoalan komunikasi saja akan tetapi pada upaya diri untuk pendidikan, mencerdaskan diri, meningkatkan kualitas hidup, memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan teknologi serta seni budaya, upaya pengolahan informasi serta upaya maksimal untuk pengembangan diri dalam berbagai cara baik bagi diri maupun kepentingan sosial. Hal terakhir begitu menarik karena pemenuhan hak atas informasi tidak hanya untuk kepentingan diri sendiri akan tetapi kepentingan sosial. Abdul Wahid¹¹ menyebutkan bahwa hak atas informasi memiliki aspek pribadi, mengandung keterangan dan ide yang sangat khas.

Dengan demikian pemahaman akan hak atas informasi pun termasuk telah diatur dalam Pasal 12, Pasal 13, Pasal 14 dan Pasal 15 UU 39/1999 sebagai satu kesatuan utuh dari konsep hak atas pengembangan diri.

Pemahaman terhadap hak atas informasi sebagai hak konstitusional justru tidak tampak dengan jelas. Mahkamah dalam pertimbangan putusan perkara *a quo* lebih memilih mempertimbangkan penggunaan GPS aplikasi dalam konteks perundang-undangan. Mahkamah memahami penggunaan GPS aplikasi dikaitkan dengan maksud dan tujuan pembentukan UU 22/2009 beserta dengan Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 demi menjawab argumentasi pemohon atas urgensi uji konstitusi. Metode penafsiran yang dapat digunakan dalam pemahaman suatu ketentuan hukum dengan UUD NRI 1945 dapat dirujuk pemahaman kontekstual. Ian MacLeod¹² menjelaskan 3 (tiga) prinsip dasar penafsiran yang bersifat kontekstual, *pertama* prinsip *noscitur a sociis* tentang pemahaman kata didasarkan pada rangkaian rumusan ketentuan yang dimaksud, *kedua* prinsip *ejusdem generis* tentang pemahaman kata sebagaimana dipahami menurut kelompok kata dalam undang-undang dan *ketiga*, prinsip *expression unius exclusio alterius* tentang pemahaman makna kata berbeda tergantung penggunaan situasi dan kondisi kata tersebut. Pemahaman penafsiran bersifat kontekstual oleh McLeod jika dicermati dari sisi obyek penafsiran dapat dibedakan dalam 2 (dua) jenis, penafsiran yang bersumber pada ketentuan hukum (prinsip *noscitur a sociis* dan prinsip *e jusdem generis*) dan penafsiran yang bersumber pada situasi dan

¹¹ Abdul Wahid, *Op.cit.* h. 7.

¹² Thomas Ian Mcleod, *Legal Method*, Marise Cremona, ed., Hampshire: The Macmillan Press, 1993, h. 281-294.

kondisi dimana ketentuan hukum diterapkan (*expression unius exclusio alterius*). Pemahaman penafsiran kontekstual menurut McLeod tersebut sangat berbeda dengan pemahaman penafsiran kontekstual Scalia & Garner yang terbatas pada pemahaman norma hukum yang terdapat dalam Undang-Undang/*textualism*¹³ (Konstitusi).

Berdasarkan penafsiran yang bersifat kontekstual maka penggunaan GPS harus dipahami sebagai bagian dari kebutuhan diri pribadi sekaligus masyarakat dalam menunjang kebutuhan hidup. Ruang lingkup kebutuhan yang dimaksudkan tidak hanya hak atas informasi sebagai pengembangan diri sendiri akan tetapi hak atas informasi berkaitan erat dengan penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal tersebut dapat diperoleh dari pemahaman Pasal 28F UUD NRI 1945 yang menyatakan secara jelas keberadaan hak atas informasi. Prinsip *noscitur a sociis* terkait hak atas informasi dengan jelas terdapat dalam frasa “mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, memngolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia”. Pemahaman penggunaan GPS sebagai hak atas informasi secara jelas ditemukan dari penggunaan frasa tersebut sebagai bagian dari pemenuhan dan penggunaan informasi. Prinsip yang sama sebenarnya dapat diterapkan dalam memahami Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009. Frasa “wajib mengemudikan kendaraannya dengan wajar dan penuh konsentrasi” dipahami sesuai dengan Penjelasan Pasal *a quo* sebagai “penuh perhatian dan tidak terganggu perhatiannya karena sakit, lelah, mengantuk, menggunakan telepon...” sudah menunjukkan pemahaman kontekstual dari prinsip *noscitur a sociis*. Perihal penggunaan prinsip *ejusdem generis* justru tampak dalam pertimbangan Mahkamah yang memahami latar belakang historis yuridis pembentukan UU 22/2009 demi mewujudkan ketertiban umum dan mengurangi angka kecelakaan lalu lintas.¹⁴ Hal yang menarik justru pada penerapan prinsip ketiga, *expression unius exclusio alterius* Mahkamah tampak mempertimbangkan penggunaan GPS ini sesuai dengan perkembangan teknologi dan arti pentingnya bagi bisnis jasa transportasi.¹⁵ Penggunaan GPS saat berkendara tetap dilarang tetapi penggunaan GPS harus dilakukan dengan berimbang agar tidak membahayakan ketertiban umum dan keselamatan pengguna jalan lainnya.

¹³ Antonin Scalia & Bryan A. Garner, *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*, St.Paul Minnesota: Thomson/West, 2012, h. 26.

¹⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 23/PUU-XII/2018”, https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_5306.pdf, hlm. 149-150, diunduh 12 Oktober 2019.

¹⁵ *Ibid.*

Penggunaan GPS dalam Berkendara sebagai Pemenuhan Hak atas Informasi

Penggunaan GPS sebagaimana dijelaskan oleh Hoque¹⁶ ditemukan oleh Bradford Parkinson, Roger L. Easton dan Ivan A. pada awalnya merupakan bagian dari keperluan militer yang dimulai di Amerika Serikat pada tahun 1973. GPS digunakan sebagai sistem navigasi berbasis satelit untuk keperluan Angkatan Udara dan Angkatan Laut yang menjadi terbuka penggunaannya bagi masyarakat umum pada bulan Maret 1996 setelah satelit ke-24 diorbitkan.¹⁷ Perkembangan GPS sendiri dikemudian hari sangat bervariasi menyesuaikan dengan kebutuhan masyarakat. Sistem GPS sendiri dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian yaitu GPS navigasi yang memberikan layanan panduan perjalanan dari satu tempat ke tempat tujuan dengan peta digital sedangkan GPS Tracker sebagai layanan teknologi *Automates Vehicle Locater* (AVL) dalam melacak posisi kendaraan secara *real-time* dengan memanfaatkan kombinasi teknologi *Global System for Mobile Communications* (GSM) dan GPS.¹⁸

Secara historis tampak bahwa penemuan GPS merupakan temuan teknologi informasi yang sangat penting di bidang transportasi. GPS tidak hanya menawarkan kemudahan dalam penentuan posisi tempat akan tetapi memberikan panduan tentang berbagai hal yang dibutuhkan oleh pengendara secara *real-time*. Berbagai kemudahan dan kecanggihan yang ditawarkan oleh GPS tentu menarik masyarakat Indonesia dalam memudahkan pemenuhan kebutuhan informasi yang tepat dan terbaru dalam transportasi. Kemudahan GPS sebagai hasil teknologi pun diterapkan dalam bidang usaha/ekonomi sehingga memengaruhi perilaku masyarakat dalam bertransportasi. Hanafizadeh, et.al¹⁹ menegaskan pengaruh perkembangan kecanggihan informasi dapat dilihat pada perubahan kebiasaan masyarakat (*social behaviour*) baik positif maupun negatif. Hal yang menarik dalam kaitannya dengan penggunaan GPS terkait erat dengan pemahaman hak atas informasi. GPS di satu sisi merupakan piranti elektronik berbasis jaringan satelit yang canggih namun di sisi lain merupakan sistem informasi elektronik yang menawarkan informasi yang dibutuhkan masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka penggunaan GPS dalam rangka mencari dan mengolah informasi yang dibutuhkan masyarakat merupakan pemenuhan hak atas informasi yang dimiliki masyarakat sebagaimana

¹⁶ Md. Ziaul Hoque, "Basic Concept of GPS and Its Applications", *IOSR Journal of Humanities and Social Sciences* Vol. 21, Issue 3 March 2016, pp. 32 (31-37), <http://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.%2021%20Issue3/Version-2/F2103023137.pdf>, diunduh 13 Oktober 2019.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ IFA, "Apa Perbedaan GPS Navigasi dan GPS Tracker?", <https://www.intellitrac.co.id/perbedaan-gps-navigasi-dan-gps-tracker/>, 24 Oktober 2018, diunduh 13 Oktober 2019.

¹⁹ Payam Hanafizadeh, Masoud Asgarimehr & Samira Ghandchi, "Impact of Information Technology on Lifestyle: Review and Classification", *International Journal of Virtual Communication and Social Networkin*g, Vol. 9 Issue 2 2017, h. 6.

diatur dalam UU 39/1999 maupun Pasal 28F UUD NRI 1945. Pemahaman tersebut memang benar jika ditinjau dari substansi penggunaan GPS akan tetapi pada tataran aturan penggunaan GPS sendiri tetap harus merujuk pada aturan hukum yang berlaku dalam berlalu lintas. Mahkamah dalam pertimbangan putusannya pun menekankan hal yang sama dengan memaparkan pentingnya pengaturan berlalu lintas dalam UU 22/2009. Mahkamah dengan menggunakan penafsiran historis dan filosofis menegaskan bahwa;

“(alasan pentingnya UU 22/2009, pen.)... untuk menekan angka kecelakaan lalu lintas yang dirasakan semakin tinggi, sehingga perlu adanya upaya pengaturan yang diarahkan salah satunya [ada penanggulangan angka kecelakaan lalu lintas secara komprehensif mulai dari pencegahan hingga penegakan hukumnya... tujuannya tidak lain adalah untuk menciptakan dan memberikan jaminan ketertiban dan keselamatan berlalu lintas... termasuk dalam hal Undang-Undang a quo adalah sarana untuk rekayasa masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik.”²⁰

Keberadaan UU 22/2009 sebagai pengganti UU 14/1992 dari sisi filosofis merupakan upaya regulasi pemerintah untuk menjamin ketertiban umum dan keselamatan pengguna jalan melalui upaya preventif dan represif. Mahkamah menekankan hal ini sebagai pertimbangan utama dalam memeriksa permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009. Pemahaman akan landasan filosofis tersebut rupanya diperkuat dengan mendasarkan diri pada data statistik angka kecelakaan yang dikemukakan saat pembentukan UU 22/2009 dan keterangan Kepolisian di persidangan yang semakin tinggi. Uniknya, pertimbangan Mahkamah atas landasan filosofis dan historis langsung menitik pada pemahaman ketentuan hukum yang dimohonkan oleh pemohon.

Frasa “melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan” sebagaimana dilarang dalam Pasal 283 UU 22/2009 jika dikaitkan dengan penggunaan GPS sebenarnya memiliki 2 (dua) isu penting, *pertama*, rumusan perbuatan pidana yang dalam ketentuan hukum *a quo* dan *kedua*, pemenuhan hak atas informasi dari penggunaan GPS. Hal pertama terkait erat dengan pemahaman konsep perbuatan pidana yang menekankan asas legalitas dalam 3 (tiga) prinsipnya yaitu *lex scripta* (ketentuan harus tertulis dalam peraturan perundang-undangan), *lex stricta* (mengatur ruang lingkup penafsiran yang ketat) dan *lex certa* (ketentuan

²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Loc.cit.*

mengatur dengan lugas atau jelas).²¹ Jika diamati rumusan perbuatan pidana dalam ketentuan hukum *a quo* memiliki rumusan perbuatan yang dilarang yang tertulis dalam UU 22/2009 dan Lembaran Negara RI Tahun 2009 Nomor 96, memiliki ruang lingkup perbuatan yang dimaksudkan (*actus reus*) yaitu “mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan secara tidak wajar dan melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan”. Sedangkan pengaturan perbuatan yang dilarang tersebut lebih lanjut dipahami dengan merujuk Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009. Hal yang menarik dari pertimbangan Mahkamah perihal frasa “melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan” sebagaimana terdapat dalam Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 yang dipermasalahkan oleh pemohon justru dirujuk pemahaman fungsi Penjelasan dalam ketentuan hukum tersebut. Mahkamah mempertimbangkan bahwa kedudukan Penjelasan Pasal tersebut harus merujuk pada Lampiran huruf E angka 149 UU 10/2004 yang menegaskan penjelasan merupakan tafsir resmi pembentuk Peraturan Perundang-Undangan atas norma tertentu. Berdasarkan pemahaman tersebut Mahkamah menilai bahwa Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 merupakan esensi pokok dari Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 yang dirujuk sebagai perbuatan yang dilarang dalam Pasal 283 UU 22/2009.²² Menurut penulis, dalam hal ini Mahkamah telah menggunakan penafsiran autentik dengan merujuk pemahaman undang-undang sendiri atas frasa yang dipermasalahkan. Langkah tersebut dapat dipahami mengingat ketentuan hukum yang dikaji merupakan ketentuan hukum pidana yang menekankan asas legalitas dalam pemberlakuannya.

Hanya saja dalam tataran pemahaman atas perumusan perbuatan pidana, pertimbangan Mahkamah belum menyentuh tata cara perumusan ketentuan hukum pidana dalam UU 10/2004. Hal tersebut sangat penting mengingat asas legalitas menegaskan pentingnya kejelasan, tertulis dan tidak multitafsir dalam rumusan perbuatan pidana. Terkait dengan hal tersebut patut dipahami pedoman pembentukan peraturan perundang-undangan dalam Lampiran Bab I sub C.3 No. 85 UU 10/2004 tentang syarat utama “ketentuan pidana memuat rumusan yang menyatakan penjatuhan pidana atas pelanggaran terhadap ketentuan yang berisi norma larangan atau perintah.” Berdasarkan pedoman pembentukan peraturan

²¹ Jan Remmelink, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2003, h. 357-359.

²² *Ibid.*, hlm. 156-157.

perundang-undangan tersebut, ketentuan pidana setidaknya harus memuat 2 (dua) hal penting, ketentuan tentang norma larangan dan ketentuan tentang penjatuhan pidana. Ketentuan pidana dalam hal ini adalah Pasal 283 UU 22/2009 karena didalamnya memuat larangan perbuatan dan sanksi pidana atas pelaku. Perihal Rumusan Pasal 283 UU 22/2009 jika dikaji berdasarkan kedua hal tersebut dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 2.

Norma Larangan/Perintah dan Ketentuan Penjatuhan Pidana
dalam Pasal 283 UU 22/2009

No.	Pasal 283 UU 22/2009	
	Norma Larangan atau Perintah	Ketentuan penjatuhan pidana
1.	Larangan (Pasal 106 ayat (1) yaitu : Mengemudikan Kendaraan Bermotor di Jalan secara tidak wajar dan melakukan kegiatan lain dalam mengemudi di Jalan.	Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 750.000,00 (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).
2.	Larangan (Pasal 106 ayat (1) yaitu: dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan.	Dipidana dengan pidana kurungan paling lama 3 (tiga) bulan atau denda paling banyak Rp 750.000,00 (tujuh ratus lima puluh ribu rupiah).

Berdasarkan Tabel 2 dengan jelas bahwa Pasal 283 UU 22/2009 pada dasarnya telah memenuhi syarat pembentukan ketentuan pidana karena mencantumkan norma larangan dan ketentuan penjatuhan pidana. Hanya saja dari sisi pemahaman ruang lingkup perbuatan tetap perlu merujuk Pasal 106 ayat (1) beserta penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009. Hal tersebut menurut pandangan penulis harus dilakukan mengingat pentingnya asas legalitas dalam penerapan hukum pidana. Langkah pemahaman Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 merupakan hal yang tepat karena ketentuan hukum tersebut secara *expressive verbis* dicantumkan dalam rumusan Pasal 283 UU 22/2009 sehingga sesuai dengan prinsip *noscitur a sociis*. Langkah ini memberikan batasan atas ruang lingkup 283 UU 22/2009 pada perbuatan tertentu dan jelas. Lain halnya dengan langkah Mahkamah memahami Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 dengan merujuk Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009. Mahkamah dengan jelas menekankan penggunaan prinsip *ejusdem*

generis bahwa pemahaman akan suatu istilah (dalam hal ini frasa “penuh konsentrasi” dan “gangguan konsentrasi di jalan”) dirujuk pada maksud umum dari UU 22/2009. Mahkamah menegaskan hal ini dengan memberikan pemahaman atas maksud dari pengaturan UU 22/2009 secara keseluruhan sebagai pengganti UU 14/1992 untuk melindungi ketertiban umum dan keselamatan berlalu lintas dan angkutan jalan.²³ Hal ini pun tercantum dengan jelas dalam Bab Konsiderans UU 22/2009 serta Penjelasan Umum UU 22/2009 bahwa untuk mewujudkan keamanan, keselamatan, ketertiban, kelancaran lalu lintas serta menekan angka kecelakaan lalu lintas yang dirasakan sangat tinggi melalui upaya pencegahan dan penindakan.

Penggunaan GPS secara Berimbang

Pemahaman akan hak atas informasi jika dikaitkan dengan hak asasi manusia sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 tidak mudah dilakukan. Price²⁴ mengingatkan bahwa upaya pemahaman atas hak asasi manusia (hak atas informasi dalam Pasal 19 ICCPR) dapat menimbulkan perdebatan sengit tergantung dari sudut pandang yang digunakan. Ide tentang penggunaan GPS secara berimbang sebenarnya secara implisit terdapat dalam Pertimbangan Putusan Mahkamah atas perkara *a quo*. Sebelum membahas pertimbangan putusan Mahkamah tersebut perlu dipahami dengan seksama maksud dari ide “penggunaan GPS secara Berimbang” dalam artikel ini. Penggunaan GPS sebagaimana dimaksudkan dalam perkara ini sebenarnya memiliki 3 (tiga) isu penting, *pertama* keseimbangan hak asasi manusia antara hak atas informasi dan hak ekonomi, *kedua* jenis GPS yang dimaksudkan dan *ketiga*, cara penggunaan GPS yang disarankan. Hal pertama dari penggunaan GPS secara khusus GPS aplikasi terkait erat dengan hak atas informasi berdimensi hak ekonomi. Perihal ini Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia 1948 pada Pasal 19 dan Pasal 22 telah menegaskan. Bahwa tiap orang diakui memiliki hak untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apapun demi terlaksananya hak ekonomi, sosial dan budaya demi pengembangan dirinya.²⁵ Perkara permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) jo Pasal 283 UU 22/2009 pada hakikatnya merupakan pemahaman akan hak atas informasi sekaligus hak ekonomi yang dimiliki warga negara. Hal

²³ *Ibid.*

²⁴ Monroe E. Price, *Loc.cit.*

²⁵ Ignatius Bagus Susilo, et. al., *Kompilasi Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia Berikut Ratifikasinya dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Surabaya: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya, 2003, h. 6-7.

tersebut terkait erat dengan penggunaan GPS pada aplikasi ojek *online* yang saat marak di masyarakat. Pokok materi kedua dan ketiga lebih menyangkut penerapan norma pidana dalam Pasal 283 UU 22/2009. Mahkamah dalam perkara pengujian undang-undang *a quo* memberikan pandangan yang sangat lengkap terhadap ketiga isu utama tersebut. Hal tersebut menunjukkan pertimbangan Mahkamah didasarkan pada argumentasi hukum yang lengkap dan kontekstual atas penggunaan GPS sebagai persoalan kebutuhan masyarakat atas informasi berbasis teknologi sedangkan di sisi lain mengutamakan ketertiban umum dan keselamatan berlalu lintas. Atas dasar pemahaman inilah penulis melihat bahwa ide penggunaan GPS secara berimbang dalam hal ini menyangkut jenis GPS dan penggunaan GPS itu sendiri yang diperkenankan.

Pertimbangan Mahkamah yang menonjolkan penggunaan GPS secara berimbang lebih lanjut dapat dilihat dalam pertimbangan putusan perkara tersebut. Pembahasan isu pertama tentang Hak atas informasi berdimensi hak ekonomi muncul pada saat Mahkamah memeriksa kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon. Ketentuan hukum Pasal 51 UU Mahkamah Konstitusi memberikan 5 (lima) syarat pemenuhan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional, antara lain:

- a. Adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. Hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. Kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. Adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. Adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.²⁶

Kelima syarat tersebut lebih lanjut dipertimbangkan oleh Mahkamah terpenuhi dalam diri pemohon pada pertimbangan bagian [3.5] secara khusus berikut ini:

²⁶ Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98.

“Pemohon I sangat bergantung pada penggunaan sistem navigasi yang berbasis satelit Global Positioning System (GPS) yang terdapat dalam telepon pintar (smartphone) untuk mempermudah titik pertemuan dalam perjalanan yang mereka lakukan... Pemohon II yang berprofesi sebagai Pengemudi Transportasi Online dalam kesehariannya mencari nafkah sangat bergantung pada penggunaan sistem navigasi yang berbasis satelit GPS yang terdapat dalam smartphone (penentuan titik pesanan pengguna jasa, pen.)”²⁷

Jika diamati pertimbangan Mahkamah secara eksplisit mempertimbangkan hak atas informasi sekaligus hak ekonomi yang dimiliki Pemohon. Mahkamah menilai bahwa hak atas informasi dalam penggunaan GPS aplikasi pada dasarnya berkaitan erat dengan mata pencaharian pemohon. Hal tersebut berbeda dengan beberapa putusan Mahkamah terkait hak atas informasi yang berkorelasi dengan kepentingan publik (UU Keterbukaan Informasi Publik, misalnya). Penulis berpandangan bahwa pertimbangan Mahkamah atas kedudukan hukum pemohon atas uji konstitusi dengan dasar kerugian konstitusional sebagaimana disebutkan merupakan upaya pemahaman hak konstitusional secara berimbang. Maksudnya, Mahkamah sejak awal pemeriksaan kedudukan hukum pemohon menegaskan adanya kerugian konstitusional dari pemohon bukan sebatas hak atas informasi akan tetapi hak ekonomi.

Pemahaman terhadap penggunaan GPS secara berimbang dapat dilihat secara khusus pada Pertimbangan putusan hakim Bagian [3.13.3]. Mahkamah menekankan bahwa GPS merupakan hal yang menguntungkan dari segi informasi hanya saja penggunaannya harus dilakukan dengan bijak. Mahkamah mempertimbangkan aspek penggunaan GPS dengan mengatakan :

“Terhadap hal ini (penggunaan GPS, pen.), ahli Sowanwitno Lumadjeng dalam keterangannya menjelaskan instrumen GPS yang merupakan bawaan produksi pabrikan berbeda dengan pemanfaatan fitur GPS melalui telepon seluler. Perbedaan mendasar terletak pada perencanaan desain penempatan layar. Pada mobil produksi, penempatan layar berada dalam jangkauan pandangan maupun jangkauan pengoperasian yang sudah terukur dengan desain tata letak yang mempertimbangkan keamanan dan keselamatan pengemudi... Sementara itu, pemanfaatan fitur GPS melalui penggunaan telepon seluler tidak ada panduannya. Bahkan fakta yang berkembang di lapangan seringkali penempatan telepon genggam (seluler)... ditempatkan dengan cara mengaitkan telepon tersebut pada bagian kaca depan

²⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Op.cit.*, h. 146.

*kendaraan sehingga dapat mengganggu pandangan dan meperlebar ruang tak tampak ("blank spot") bagi pengemudi yang pada akhirnya berisiko terjadinya kecelakaan."*²⁸

Pertimbangan Mahkamah tersebut seolah memberikan keistimewaan pada GPS bawaan pabrik akan tetapi tidak demikian jika dipahami secara mendalam. Mahkamah lebih menekankan pertimbangan penggunaan GPS secara berimbang.

Penggunaan GPS secara berimbang jika dikaitkan dengan pertimbangan Mahkamah tersebut dalam pengertiannya terkait erat dengan jenis GPS dan cara penggunaannya. *Pertama*, Mahkamah dengan jelas memberikan pengakuan akan perbedaan atas instrumen GPS yang merupakan bawaan pabrik dalam mobil dan instrumen GPS sebagai aplikasi atau fitur pada telepon genggam. Kedua jenis instrumen GPS tersebut memiliki karakteristik berbeda, GPS bawaan pabrik dalam mobil merupakan sistem navigasi yang dirancang sebagai satu sistem navigasi transportasi yang ditawarkan sehingga pertimbangan penempatan, jarak dan kemudahan memenuhi aspek konsentrasi, keselamatan dan kenyamanan dalam berkendara. Berbeda halnya dengan GPS aplikasi/fitur pada telepon genggam yang tidak memiliki panduan penempatan dan penggunaan secara jelas sehingga berisiko mengganggu pengemudi saat berkendara. Hal lainnya, penggunaan kedua jenis GPS tersebut menghadirkan risiko yang berbeda, GPS bawaan pabrik minim risiko karena terancang dengan baik berdasarkan panduan yang ada berbanding terbalik dengan GPS aplikasi/fitur pada telepon genggam yang menimbulkan risiko pada pengguna yang sedang mengemudikan kendaraan. Penafsiran akan hal terakhir ini dijumpai pada pertimbangan Mahkamah atas maksud dari frasa "penuh konsentrasi" Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 sebagai berikut:

*"Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa menggunakan telepon dengan memanfaatkan fitur GPS dan menempatkannya tidak sesuai dengan standar pada saat mengemudi merupakan kegiatan yang dapat mengakibatkan gangguan konsentrasi yang berdampak pada kecelakaan lalu lintas. Menurut ahli Kalamullah Ramli... bahwa mengemudikan kendaraan bermotor yang diiringi dengan beragam aktivitas lainnya secara paralel (multi-tasking) akan mengakibatkan penurunan kendali otak (brain drain) dan berkurangnya penguasaan menyeluruh secara visual, spasial dan motorik atas aktivitas utama, yaitu mengemudi."*²⁹

²⁸ *Ibid.*, h. 153.

²⁹ *Ibid.*

Berdasarkan pertimbangan Mahkamah tersebut sebenarnya dapat dipahami bahwa Mahkamah sendiri tidak secara mutlak memahami penggunaan GPS (semua jenis) termasuk dalam ruang lingkup pengertian mengganggu konsentrasi sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 106 UU 22/2009. Mahkamah hanya menekankan pada 2 (dua) hal utama dalam pertimbangannya yaitu jenis GPS yang digunakan yaitu GPS aplikasi atau fitur dan cara penggunaan GPS aplikasi/fitur. Mahkamah dalam pertimbangannya menekankan asas *noscitur a sociis* dengan memadukan maksud dari frasa “penuh konsentrasi” dalam Penjelasan Pasal 106 ayat (1) UU 22/2009 dengan kondisi tertentu, yaitu saat berkendara atau mengemudikan kendaraan. Artinya, penggunaan GPS aplikasi/fitur sama sekali tidak dilarang sepanjang tidak digunakan pada saat berkendara. Penggunaan GPS aplikasi/fitur tetap diperbolehkan untuk mencari lokasi, informasi atau arah navigasi perjalanan yang akan ditempuh atau tidak dalam keadaan mengemudikan kendaraan. Hal ini menunjukkan sikap Mahkamah yang mempertahankan keseimbangan dalam hal pentingnya penggunaan GPS aplikasi/fitur namun di sisi lain tetap menjaga ketertiban umum dan keselamatan pengguna jalan.

KESIMPULAN

Pemenuhan hak atas informasi dalam penggunaan GPS terkait erat dengan upaya pengembangan diri untuk menggunakan hasil ilmu pengetahuan dan teknologi sebagai alat mempermudah komunikasi maupun kesejahteraan diri dan masyarakat. Mahkamah dalam pertimbangan putusan atas permohonan uji konstitusional Pasal 106 ayat (1) dan Pasal 283 UU 22/2009 secara berimbang memberikan pemahaman akan arti penting dari penggunaan GPS pemenuhan hak atas informasi. Namun pengakuan ini pun tidak boleh membahayakan kepentingan orang lain akibat tidak dalam keadaan “penuh konsentrasi”.

Mahkamah dengan tegas menekankan pentingnya pemahaman frasa “melakukan kegiatan lain atau dipengaruhi oleh suatu keadaan yang mengakibatkan gangguan konsentrasi dalam mengemudi di Jalan” didasarkan pada konteks rumusan ketentuan hukum (*noscitur a sociis*) dan penjelasan resmi pasal *a quo* (*ejusdem generis*). Mahkamah pun telah memberikan pertimbangan secara berimbang atas penggunaan GPS. Penggunaan GPS tetap diperbolehkan sebagai pemenuhan hak atas informasi dan pengembangan diri akan tetapi hanya diperbolehkan selama

tidak berkendara atau mengemudikan kendaraan bermotor. Hal penting, pengakuan teknologi bagi kehidupan manusia akan tetapi penggunaannya tetap tidak boleh membahayakan kepentingan orang lain dan ketertiban umum.

DAFTAR PUSTAKA

- APJII, 2019, "Laporan Survei: Penetrasi & Profil Perilaku Pengguna Internet Indonesia Tahun 2018", <https://apjii.or.id/survei2018s/kirimlink>, diunduh 14 Oktober.
- Hanafizadeh, Payam., Asgarimehr, Masoud., & Ghandchi, Samira., 2017 "Impact of Information Technology on Lifestyle: Review and Classification", *International Journal of Virtual Communication and Social Networkinig*, Volume 9, Issue 2, h. 1-17
- Hoque, Md. Ziaul., 2016, "Basic Concept of GPS and Its Appllications", *IOSR Journal of Humanities and Social Sciences* Vol. 21, Issue 3 March, pp. 32 (31-37), <http://www.iosrjournals.org/iosr-jhss/papers/Vol.%2021%20Issue3/Version-2/F2103023137.pdf>, diunduh 13 Oktober 2019
- IFA, 2019, "Apa Perbedaan GPS Navigasi dan GPS Tracker?", <https://www.intellitrac.co.id/perbedaan-gps-navigasi-dan-gps-tracker/>, 24 Oktober 2018, diunduh 13 Oktober.
- Ilham safutra, ed., 2019, "Putusan MK soal GPS dianggap Merugikan Ojol", <https://www.jawapos.com/nasional/31/01/2019/putusan-mk-soal-gps-dianggap-merugikan-ojol/>, 31 Januari 2019, diunduh 14 Oktober.
- Kristiyanto, Eko Noer, 2016, "Urgensi Keterbukaan Informasi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik". *Jurnal De Jure*, Volume 16, Nomor 2, Juni, h. 231-244
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2019, "Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 23/PUU-XVI/2018", HYPERLINK "https://mkri.id/public/content/%20persidangan/putusan/putusan_mkri_5306.pdf" https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_5306.pdf, diunduh 12 Oktober.
- Marzuki, Peter Machmud., 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- McLeod, Thomas Ian., 1993, *Legal Method*, Marise Cremona, ed., Hampshire: The Macmillan Press.

- Price, Monroe E., 2015, *Free Expression, Globalism and the New Strategic Communication*, New York: Cambridge University Press.
- Remmelink, Jan., 2003, *Hukum Pidana: Komentar atas Pasal-Pasal Terpenting dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Saldi Isra, 2014, "Peran Mahkamah Konstitusi dalam Penguatan Hak Asasi Manusia Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi* Vol. 11 No. 3 September, h.409-427
- Scalia, Antonin., & Garner, Bryan A., 2012, *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*, St.Paul Minnesota: Thomson/West.
- Sharma, Mohit., & Bhadauria, Sanjiv Singh., 2017, "Right to Information: Pros and Cons", *International Journal of Advance Research and Innovative Ideas in Education*, Vol. 3 Issue 6, h. 609-620
- Susilo, Ignatius Bagus., et. al., 2003, *Kompilasi Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia Berikut Ratifikasinya dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, Surabaya: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Surabaya.
- Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98.
- Wahid, Abdul, 2006, "Quick Count: Hak Atas Informasi atau Pembohongan Publik?", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September, h. 1-18

Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak

The Relevance of Constitutional Court Decision Number 22/PUU- XV/2017 Related to the Dispensation of Marriage to Prevent Child Age Marriage

Haniah Ilhami

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
Jl. Sosio Justicia No 1 Bulaksumur, Sleman, D.I. Yogyakarta 55281
E-mail: haniah.ilhami@ugm.ac.id

Naskah diterima: 04-11-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif terhadap permasalahan relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam upaya mencegah perkawinan usia anak yang dikaitkan dengan ketentuan Dispensasi Kawin. Penelitian menggunakan data sekunder berupa peraturan perundang-undangan di bidang hukum perkawinan Indonesia, regulasi Pemerintah Daerah, serta putusan Pengadilan yang dianalisa secara deskriptif kualitatif. Penelitian menyimpulkan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang mengamanatkan pembentuk undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan batas minimal usia perkawinan, tidak relevan dalam upaya mencegah perkawinan usia anak karena sistem hukum perkawinan Indonesia tetap membuka peluang penyimpangan terhadap batas usia perkawinan melalui Dispensasi Kawin. Regulasi Dispensasi Kawin sejak KUHPerdota telah mengalami perkembangan yang berimplikasi salah satunya pada tingginya angka Dispensasi

Kawin di Pengadilan Agama. Berdasarkan perkembangan tersebut, maka faktor yang menyebabkan tidak relevannya Putusan *a quo* dalam mencegah perkawinan usia anak adalah faktor regulasi terkait Dispensasi Kawin yang tidak mengatur persyaratan khusus, adanya asas kebebasan hakim dalam hukum acara, sifat *voluntair* yang melekat pada permohonan Dispensasi Kawin, serta perluasan ketentuan tentang pihak yang dapat mengajukan Dispensasi Kawin.

Kata Kunci: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017, Dispensasi Kawin, Perkawinan Usia Anak.

Abstract

As the normative research, this research focus on analyzing the relevance of Constitutional Court Decision Number 22/PUU-XV/2017 to prevent child marriage in relation with the Dispensation of Marriage. This research explores and analyzes secondary data related to Indonesian Marriage Law, Regency Regulations, as well as several Religious Court's decision related to Dispensation of Marriage. This research concludes that the Constitutional Court Decision Number 22 / PUU-XV / 2017 which mandates the legislators to revise the age-limit of marriage, is irrelevant in preventing child-age marriages. Indonesian marriage legal system continues to open up opportunities for deviations of the principle of age-limit of marriage through Dispensation of Marriage. This research finds the juridical development on Dispensation of Marriage implicates the high number of Dispensation of Marriage accepted by Religious Court. Based on these developments, several factors that cause irrelevancy of the Constitutional Court Decision Number 22 / PUU-XV / 2017 in preventing child-age marriages are the absence of specific requirements in the application of Dispensation of Marriage to the court, the existence of the Principle of Freedom in procedural law, the voluntary nature attached in the request for Dispensation of Marriage, as well as the extension of provisions of applicants who can submit an application to the court.

Keywords: *Constitutional Court Decision Number 22/PUU-XV/2017, Dispensation of Marriage, Child Marriage.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Upaya mengubah batas minimal usia perkawinan telah beberapa kali dilakukan melalui pengajuan *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi. Setidaknya ada 3 (tiga) permohonan diajukan yang menyatakan bahwa ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UUP) yang berbunyi “...Perkawinan hanya diizinkan bila pihak pria mencapai umur

19 (sembilan belas) tahun dan pihak wanita sudah mencapai usia 16 (enam belas) tahun....” bertentangan dengan konstitusi.¹ Dalam putusan terakhir, yaitu Putusan Nomor 22/PUU-XV/2017, Mahkamah berpendapat bahwa perkawinan usia anak memang rentan dan berpotensi menghadapi beragam permasalahan, mulai dari kesehatan fisik (khususnya kesehatan reproduksi), kesehatan mental, hambatan psikologis dan sosial, serta kesulitan ekonomi untuk memenuhi kebutuhan hidup yang layak.² Walaupun demikian, perubahan batas usia perkawinan relatif menyesuaikan dengan perkembangan berbagai aspek kesehatan hingga aspek sosial-ekonomi. Oleh sebab itu, tidak ada jaminan bahwa dengan ditingkatkannya batas usia perkawinan akan mengurangi angka perceraian, menanggulangi permasalahan kesehatan, maupun meminimalisir permasalahan sosial lainnya.³

Pada saat yang sama, Mahkamah Konstitusi juga mengakui bahwa batas usia perkawinan tetap harus dipertimbangkan secara yuridis untuk diubah. Hal ini bukan karena alasan-alasan kesehatan dan sosial-ekonomi, melainkan karena telah terjadi diskriminasi sebagai akibat penentuan batas usia perkawinan yang berbeda antara anak laki-laki dan anak perempuan. Penentuan batas usia perkawinan 16 (enam belas) tahun bagi anak perempuan membuka ruang untuk melakukan perkawinan pada usia anak dan merupakan salah satu bentuk pelanggaran hak anak yang dijamin oleh konstitusi.⁴ Legalisasi perkawinan usia anak melalui Pasal 7 ayat (1) UUP telah melahirkan ketidakpastian hukum dalam upaya perlindungan anak. Untuk itu, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa aturan batas usia perkawinan dalam Pasal 7 ayat (1) UUP harus disesuaikan dengan batas usia anak yang ditentukan dalam UU Perlindungan Anak. Terkait perubahan batas usia minimal perkawinan, Mahkamah menyatakan bahwa penentuan batas minimal usia perkawinan merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dan menyerahkan pada pembentuk undang-undang untuk mempertimbangkan batas usia tersebut sesuai dengan perkembangan hukum dan perkembangan masyarakat. Namun, demi untuk kepastian hukum, Mahkamah menentukan batas waktu selambat-lambatnya 3 (tiga) tahun bagi pembentuk undang-undang untuk melakukan perubahan atas ketentuan batas minimal usia perkawinan dalam

¹ Ketiga permohonan tersebut adalah Permohonan Nomor 30/PUU-XII/2014, Permohonan Nomor 74/PUU-XII/2014, dan Permohonan Nomor 22/PUU-XV/2017. Dalam persidangan, 2 permohonan pertama diperiksa bersamaan dan diputus dalam 1 Putusan yaitu Putusan Nomor 30-74/PUU-XII/2014. Sementara Permohonan No. 22/PUU-XV/2017 diputus mandiri dan terpisah pada tanggal 13 Desember 2018.

² Pendapat yang sama juga digunakan dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30-74/PUU-XII/2014. Lihat bagian Pertimbangan Hukum angka 3.10.2 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017.

³ *Ibid.*

⁴ Pasal 28 B ayat (2) Undang-Undang Dasar R.I. 1945 secara tegas mengakui bahwa “...Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi...”

UU Perkawinan. Apabila dalam tenggang waktu tersebut pembentuk undang-undang masih tidak melakukan perubahan, maka batas minimal usia yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan akan diharmonisasikan dengan usia anak sebagaimana yang diatur dalam undang-undang Perlindungan Anak dan diberlakukan sama bagi laki-laki dan perempuan.

Putusan ini secara substantif berpengaruh dan mengubah sistem hukum perkawinan di Indonesia. Melalui perubahan batas usia minimal perkawinan, praktik perkawinan usia anak, khususnya bagi anak perempuan, yang selama ini memiliki legalitas, akan berubah menjadi perkawinan yang melanggar hukum. Apabila sebelumnya anak perempuan berusia 16 (enam belas) tahun sudah dapat melangsungkan perkawinan, dengan perubahan batas usia yang diamanatkan oleh putusan ini, hal tersebut tidak lagi bisa dilakukan sehingga diharapkan tidak lagi terjadi perkawinan usia anak.

Namun, pada saat yang sama, hal ini akan berhadapan dengan ketentuan lain dalam sistem hukum perkawinan Indonesia yaitu Dispensasi Kawin. Dispensasi kawin adalah penetapan yang diberikan oleh hakim untuk memberikan izin bagi pria yang belum berusia 19 (sembilan belas) tahun dan wanita yang belum berusia 16 (enam belas) tahun untuk melangsungkan perkawinan. Melalui ketentuan Dispensasi Kawin, maka upaya pencegahan perkawinan usia anak melalui penentuan batas usia minimal dapat disimpangi. Perkawinan antara mereka yang belum memenuhi batas usia perkawinan, berapapun batas yang akan ditetapkan oleh negara, bisa mendapatkan legalitas di mata hukum apabila dilengkapi dengan Dispensasi Kawin.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dengan adanya Dispensasi Kawin dalam upaya mencegah perkawinan usia anak?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau juga disebut penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan melalui kajian terhadap peraturan-peraturan hukum tertulis atau bahan-bahan hukum yang ada.⁵ Dikaitkan dengan

⁵ Suratman dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2015, h. 51.

rumusan masalah, penelitian ini dilakukan dengan menggabungkan 3 (tiga) bentuk kajian yaitu:

1. Inventarisasi hukum positif⁶

Guna menemukan regulasi-regulasi yang mendukung penelitian tentang perkawinan usia anak dan Dispensasi Kawin, pada tahap ini peneliti melakukan inventarisasi melalui proses identifikasi yang kritis analitis, dilanjutkan dengan proses klasifikasi yang logis sistematis untuk kemudian hasilnya dikumpulkan dalam suatu sistem yang komprehensif.

2. Penelitian terhadap sistematik hukum⁷

Tahap ini merupakan lanjutan dari tahap sebelumnya (inventarisasi hukum positif) di mana peneliti mengkaji relevansi antara hasil inventarisasi hukum positif dengan ketentuan dasar terkait subyek hukum (anak), peristiwa hukum dan hubungan hukum (perkawinan) dan obyek hukum (Putusan MK No.22/PUU-XV/2017)

3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi

Penelitian dalam tahap ini meneliti sejauh mana hukum yang ada itu sinkron atau serasi satu sama lainnya. Melalui tahap ini, peneliti berusaha untuk mendapatkan jawaban apakah upaya perubahan batas minimal usia perkawinan melalui Putusan MK No.11/PUU-XV/2017 akan relevan dalam upaya mencegah perkawinan usia anak

PEMBAHASAN

Penelitian ini menggunakan Teori Sistem Hukum oleh Lawrence M. Friedman. Melalui teori ini, Friedman membagi sistem hukum dalam 3 (tiga) komponen yaitu:⁸

1. Substansi hukum (*substance rule of the law*), di dalamnya meliputi seluruh aturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, baik hukum materil maupun formil.
2. Struktur hukum (*structure of the law*), meliputi pranata hukum, aparatur hukum, dan sistem penegakan hukum. Struktur hukum erat kaitannya dengan sistem peradilan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum.

⁶ Lihat *Ibid*, h. 58.

⁷ *Ibid*.

⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, New York: Russel Sage Foundation, 1975, p. 12-16.

3. Budaya hukum (*Legal Culture*), merupakan penekanan dari sisi budaya secara umum, kebiasaan, opini, cara bertindak dan berpikir, yang mengarahkan kekuatan sosial dalam masyarakat.

Ketiga komponen tersebut, menurut Friedman, merupakan jiwa yang menggerakkan hukum sebagai suatu sistem sosial.

Penggunaan Teori Sistem Hukum dalam penelitian ini khususnya dalam mempelajari dan menganalisis seluruh regulasi terkait Dispensasi Kawin yang merupakan bagian dari substansi hukum (*substance rule of the law*), mempelajari putusan pengadilan agama dan Mahkamah Konstitusi sebagai bagian dari struktur hukum (*structure of the law*) serta praktik yang ada di masyarakat (*Legal Culture*). Teori Sistem Hukum membantu dan mengarahkan peneliti melakukan analisis hingga sampai pada kesimpulan tentang relevansi putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dalam upaya mencegah perkawinan usia anak yang dikaitkan dengan ketentuan Dispensasi Kawin.

A. Dispensasi Kawin dalam Sistem Hukum Perkawinan Indonesia

Dispensasi kawin adalah penetapan yang diberikan oleh hakim untuk memberikan izin bagi pria yang belum berusia 19 (sembilan belas) tahun dan wanita yang belum berusia 16 (enam belas) tahun untuk melangsungkan perkawinan. Dispensasi Kawin merupakan pengecualian dari aturan dan prinsip dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UUP) yaitu bahwa calon suami-isteri harus telah masak jiwa raganya untuk dapat melangsungkan perkawinan. Untuk itu, maka undang-undang ini menentukan batas umur untuk kawin baik bagi pria maupun bagi wanita, ialah 19 (sembilan belas) tahun bagi pria dan 16 (enam belas) tahun bagi wanita.⁹ Dalam kajian ilmu hukum, setiap prinsip atau asas hukum memiliki sifat instrumental.¹⁰ Sifat instrumental asas hukum berarti bahwa asas hukum mengakui adanya kemungkinan-kemungkinan dan penyimpangan-penyimpangan terhadap asas itu sendiri. Tujuan adanya penyimpangan adalah untuk membuat sistem hukum menjadi luwes.¹¹ Dikaitkan dengan prinsip batas usia perkawinan ini, maka penyimpangan tersebut terwujud dalam ketentuan Dispensasi Kawin.

⁹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

¹⁰ Prinsip adalah pikiran dasar yang bersifat umum dan merupakan latar belakang peraturan hukum konkrit yang terdapat dalam dan di belakang sistem hukum perkawinan itu sendiri, mengacu pada definisi Asas Hukum sebagaimana yang disebutkan oleh Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum Suatu Pengantar, Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1999, h. 34.

¹¹ Sudikno Mertokusumo, *Op.Cit.* h. 36.

B. Perkembangan Yuridis Dispensasi Kawin dalam Sistem Hukum Perkawinan di Indonesia

Ketentuan hukum Dispensasi Kawin dalam regulasi hukum di Indonesia pertama kali diintrodusir melalui KUHPerdata dan ditegaskan kembali melalui Ordonansi Perkawinan Orang-orang Indonesia Kristen S.1933-74. Pasca kemerdekaan Indonesia, ketentuan dalam KUHPerdata dihapus oleh UUP yang mengatur secara berbeda beberapa ketentuan hukum perkawinan, termasuk Dispensasi Kawin.¹² Pada periode berikutnya, perkembangan pengaturan Dispensasi Kawin lebih banyak dilakukan dalam ranah hukum formil khususnya dalam ketentuan hukum acara di Pengadilan Agama. Hal menarik terjadi pada sekitar tahun 2015, ketika Dispensasi kawin mulai diatur dalam ranah Peraturan Daerah setingkat kabupaten.

Perkembangan tersebut telah mengubah konsep Dispensasi Kawin secara substantif, dalam beberapa hal berikut:

1. Perkembangan tentang Bentuk Perkawinan yang Membutuhkan Dispensasi Kawin dan Lembaga yang Berwenang memberikan Dispensasi Kawin

Perubahan tentang bentuk perkawinan yang membutuhkan Dispensasi Kawin ditemukan dalam 3 (tiga) regulasi yang berlaku dan pernah berlaku dalam sistem hukum perkawinan di Indonesia, yaitu KUHPerdata, Ordonansi Perkawinan Orang-orang Indonesia Kristen S.1933-74 pada tanggal 15 Februari 1933, dan terakhir dalam UU Perkawinan. Kedua regulasi mengatur bahwa ada bentuk-bentuk perkawinan yang secara formal dilarang untuk dilakukan. Namun, apabila ditemukan alasan-alasan penting, maka negara bisa menghapus larangan tersebut dengan memberikan dispensasi. Berdasarkan kedua regulasi dimaksud, maka bentuk perkawinan yang membutuhkan Dispensasi Kawin, dapat dilihat dari tabel berikut:¹³

¹² Pasal 66 Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan menegaskan:

Untuk perkawinan dan segala sesuatu yang berhubungan dengan perkawinan berdasarkan atas Undang-undang ini, maka dengan berlakunya Undang-undang ini ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek), Ordonansi Perkawinan Indonesia Kristen (Huwelijks Ordonantie Christen Indonesiers S.1933 No. 74), Peraturan Perkawinan Campuran (Regeling op de gemengde Huwelijken S. 1898 No. 158), dan peraturan-peraturan lain yang mengatur tentang perkawinan sejauh telah diatur dalam Undang-undang ini, dinyatakan tidak berlaku.

¹³ Lihat Pasal 29 dan Pasal 31 ayat (2) KUHPerdata dan Pasal 4,5,6 Ordonansi Perkawinan Orang-orang Indonesia Kristen S.1933-74.

Tabel 1.

Dispensasi Kawin dalam KUHPerdara dan Ordonansi Perkawinan Orang-Orang Indonesia Kristen S.1933-74

Perkawinan yang membutuhkan dispensasi	Pihak yang berwenang memberikan Dispensasi
<p>1. Perkawinan yang calon suami dan atau/ istri belum mencapai batas usia minimal.</p> <p>Yaitu Perkawinan antara laki-laki yang belum mencapai umur delapan belas tahun penuh dan perempuan yang belum mencapai umur lima belas tahun penuh</p>	
<p>2. Perkawinan di antara orang-orang yang memiliki hubungan keluarga</p> <p>Yaitu :</p> <p>a) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dalam garis lurus ke atas dan garis ke bawah (baik karena kelahiran sah kelahiran tidak sah, hubungan perkawinan, atau adopsi)</p> <p>b) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dalam garis ke samping (baik karena kelahiran sah maupun tidak sah, atau karena adopsi)</p> <p>c) Perkawinan antara paman atau uwa laki-laki dengan kemenakan perempuan atau cucu-kemenakan perempuan, bibi atau uwa perempuan dengan kemenakan laki-laki atau cucu-kemenakan laki-laki</p>	<p>a) Residen (Jawa dan Madura), atau</p> <p>b) Kepala Pemerintahan Daerah (di luar Jawa dan Madura)</p> <p>Kepala Pemerintahan Daerah</p>

Ketentuan tersebut kemudian diubah oleh UUP. UUP sebagai unifikasi atas keberagaman regulasi perkawinan yang berlaku sejak kemerdekaan Indonesia, menegaskan penghapusan ketentuan Dispensasi dalam perkawinan yang diatur dalam KUHPerdara dan Ordonansi Perkawinan Orang-Orang Indonesia Kristen S.1933-74.¹⁴ UUP kemudian mengatur berbeda ketentuan Dispensasi Kawin dengan melepaskan diri dari ketentuan dalam KUHPerdara dan Ordonansi Perkawinan Orang-Orang Indonesia Kristen S.1933-74. Melalui UUP, terjadi perubahan atas 2 (dua) hal yang dapat dilihat dalam tabel berikut:

¹⁴ Lihat Penjelasan Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Tabel 2.

Perkembangan tentang Bentuk Perkawinan yang Membutuhkan Dispensasi Kawin dan Lembaga yang Berwenang memberikan Dispensasi Kawin

	KUHPerdata dan aturan pelaksanaannya	UU No. 1/1974 dan aturan pelaksanaannya
Bentuk Perkawinan yang membutuhkan Dispensasi	<p>1. Perkawinan yang calon suami dan atau/ istri belum mencapai batas usia minimal.</p> <p>Yaitu Perkawinan antara laki-laki yang belum mencapai umur delapan belas tahun penuh dan perempuan yang belum mencapai umur lima belas tahun penuh</p>	<p>Perkawinan antara laki-laki yang belum mencapai umur 19 tahun dan perempuan yang belum mencapai umur 16 tahun</p>
	<p>2. Perkawinan di antara orang-orang yang memiliki hubungan keluarga Yaitu :</p> <p>a) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dalam garis lurus ke atas dan garis ke bawah (baik karena kelahiran sah kelahiran tidak sah, hubungan perkawinan, atau adopsi)</p> <p>b) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dalam garis ke samping (baik karena kelahiran sah maupun tidak sah, atau karena adopsi) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga dalam garis ke atas, ke bawah, maupun ke samping</p> <p>c) Perkawinan antara orang-orang yang mempunyai hubungan keluarga antara paman dan kemenakan, bibi dan kemenakan, serta sebaliknya</p>	
Pihak berwenang memberikan Dispensasi	<p>a) Presiden, b) Residen (Jawa dan Madura), atau c) Kepala Pemerintahan Daerah (di luar Jawa dan Madura)</p>	Pengadilan

2. Perubahan tentang Pihak yang Dapat Mengajukan Permohonan Dispensasi Kawin ke Pengadilan

Perubahan tentang pihak yang dapat mengajukan permohonan Dispensasi Kawin ke Pengadilan ditemukan dalam 2 (dua) regulasi yaitu UUP dan Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Agama yang disusun oleh Mahkamah Agung (selanjutnya disebut Buku II MA).¹⁵ UUP secara tegas mengatur bahwa pihak yang berwenang mengajukan Dispensasi Kawin adalah orang tua dari calon suami atau calon istri yang belum memenuhi batas usia perkawinan¹⁶ Buku II MA kemudian mengubah ketentuan ini dengan menambahkan pihak yang berhak untuk mengajukan Dispensasi Kawin, yaitu kedua calon mempelai itu sendiri. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan berikut:

Permohonan dispensasi kawin diajukan oleh calon mempelai pria yang belum berusia 19 tahun, calon mempelai wanita yang belum berusia 16 tahun dan/atau orang tua calon mempelai tersebut kepada Pengadilan Agama/ Mahkamah Syar'iyah dalam wilayah hukum dimana calon mempelai dan/atau orang tua calon mempelai tersebut bertempat tinggal.

Ketentuan tersebut di atas merupakan terobosan baru bagi lembaga Dispensasi Kawin. Apabila UUP telah mengatur bahwa pihak yang dapat mengajukan permohonan Dispensasi Kawin hanyalah orang tua, maka ketentuan ini telah memperluas ketentuan tersebut menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu:

- a) Orang tua dari calon suami yang belum berusia 19 tahun,
- b) Orang tua dari calon istri yang belum berusia 16 tahun,
- c) Calon suami yang belum berusia 19 tahun,
- d) Calon istri yang belum berusia 16 tahun

3. Perkembangan tentang Persyaratan untuk Mengajukan Dispensasi Kawin

Perkembangan tentang persyaratan untuk mengajukan Dispensasi Kawin ditemukan dalam regulasi Pemerintahan Daerah. Diawali dari peningkatan jumlah perkawinan usia anak yang semakin tinggi di banyak daerah, Pemerintah Daerah menyadari pentingnya melakukan berbagai upaya guna mencegah perkawinan

¹⁵ Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Agama merupakan pedoman teknis proses litigasi, dalam lingkup Pengadilan Agama yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Pada tahun 2006, Mahkamah Agung memandang perlu untuk menyusun suatu pedoman pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan secara mantap, jelas, dan tegas. Untuk itu, Mahkamah Agung kemudian membentuk suatu tim yang disebut sebagai Tim Penyempurnaan Buku I, Buku II, Buku III dan Buku tentang Pengawasan guna menyusun Pedoman yang dimaksud. Tim kemudian berhasil menyusun Pedoman yang dimaksud. Khusus terkait dengan pelaksanaan tugas dan administrasi pengadilan, pedoman ini lebih dikenal dengan istilah Buku II.

¹⁶ Sebagaimana disebutkan dalam pasal 7 ayat (2) bahwa *"..dalam hal penyimpangan terhadap ayat (1) pasal ini dapat meminta dispensasi kepada Pengadilan atau Pejabat lain yang ditunjuk oleh kedua orang tua pihak pria maupun pihak wanita.."*

pada usia anak, termasuk di dalamnya pengaturan terkait Dispensasi Kawin.¹⁷ Perkembangan terlihat pada adanya persyaratan tambahan yang diberikan kepada orang tua yang akan mengajukan permohonan Dispensasi Kawin untuk anaknya. Persyaratan tersebut ada yang hanya bersifat anjuran, namun juga ada yang secara tegas diwajibkan untuk dipenuhi oleh orang tua. Persyaratan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Persyaratan untuk meminta pendapat psikolog anak atau konselor sebelum mengajukan permohonan Dispensasi Kawin

Persyaratan ini ditemukan dalam 5 (lima) Peraturan Bupati.¹⁸ Dalam semua PerBup tersebut, persyaratan ini bukan merupakan kewajiban yang dibebankan kepada orang tua, melainkan hanya bersifat anjuran saja. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan dalam setiap PerBup yang menyebutkan bahwa:¹⁹

*Orang tua yang akan memohonkan Dispensasi Kawin bagi anaknya, **dapat** meminta pendapat dari psikolog anak atau konselor demi kepentingan terbaik bagi anak.*

Kata **dapat** menunjukkan bahwa persyaratan ini bersifat fakultatif, dan tidak mengikat secara mutlak untuk dilaksanakan oleh orang tua yang akan mengajukan permohonan Dispensasi Kawin untuk anaknya.

Ketentuan berbeda di temukan dalam PerBup Bojonegoro. Ketika PerBup lainnya hanya bersifat fakultatif dalam persyaratan ini, PerBup Bojonegoro mewajibkan persyaratan ini melalui ketentuan bahwa:²⁰

*Orang tua yang akan memohonkan Dispensasi Kawin bagi anaknya **harus** meminta pendapat dari psikolog anak atau konselor demi kepentingan terbaik bagi anak.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka persyaratan ini bersifat imperatif bagi mereka yang berdomisili di Kabupaten Bojonegoro.

¹⁷ Penelitian ini mengkaji 7 (tujuh) regulasi yaitu:

1. Peraturan Bupati Gunung Kidul No. 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
2. Peraturan Bupati Kulon Progo No. 9 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
3. Peraturan Bupati Bojonegoro No. 39 Tahun 2016 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kabupaten Bojonegoro.
4. Peraturan Bupati Bantul No. 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
5. Peraturan Bupati Katingan No. 9 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
6. Peraturan Bupati Soppeng No. 16 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.
7. Peraturan Bupati Sangihe No. 11 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

¹⁸ Yaitu PerBup Gunung Kidul, Kulon Progo, Katingan, Soppeng, dan Sangihe.

¹⁹ Lihat Pasal 10 ayat (1) PerBup Gunung Kidul, Pasal 9 PerBup Kulon Progo, Pasal 10 PerBup Katingan, Pasal 9 PerBup Soppeng, Pasal 8 PerBup Sangihe.

²⁰ Lihat pasal 12 PerBup Bojonegoro.

b. Persyaratan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan di Rumah Sakit atau Puskesmas

Berbeda dengan persyaratan untuk meminta pendapat psikolog yang bersifat fakultatif, persyaratan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan memiliki kekuatan mengikat dan bersifat wajib. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan yang menyatakan bahwa:²¹

*orang tua yang akan memohonkan dispensasi kawin bagi anaknya, **berkewajiban** melakukan pemeriksaan kesehatan di rumah sakit atau Pusat Kesehatan Masyarakat.*

Pada PerBup lainnya, ketentuan yang sama juga ditemukan melalui penggunaan kata yang berbeda, yaitu:

*orang tua yang akan memohonkan dispensasi kawin bagi anaknya, **bertanggung jawab** melakukan pemeriksaan kesehatan di rumah sakit atau Pusat Kesehatan Masyarakat.*

Berdasarkan semua ketentuan di atas, maka persyaratan untuk melakukan pemeriksaan kesehatan bersifat imperatif dan dibebankan kepada orang tua yang mengajukan permohonan Dispensasi Kawin bagi anaknya.

c. Persyaratan untuk melakukan konsultasi kepada suatu Lembaga pelayanan terpadu

Persyaratan ini ditemukan dalam PerBup Bantul. PerBup Bantul menambahkan 1 (satu) persyaratan wajib bagi orang tua yang akan mengajukan permohonan Dispensasi Kawin bagi anaknya melalui ketentuan berikut:

Orang tua yang akan memohonkan Dispensasi Kawin bagi anaknya, harus berkonsultasi ke PPT ARUM DALU.

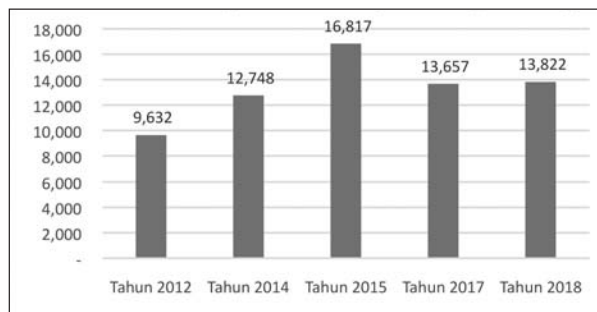
PPT ARUM DALU (Pusat Pelayanan Terpadu Perempuan dan Anak Korban Kekerasan Kabupaten Bantul) merupakan lembaga non struktural yang menyelenggarakan pelayanan terpadu bagi korban kekerasan di Daerah Kabupaten Bantul. Salah satu wewenang yang diberikan pada PPT ARUM DALU adalah untuk menerima dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat yang melihat, mengetahui, dan/atau mendengar adanya perkawinan usia anak. Melalui adanya kewajiban konsultasi sebelum pengajuan permohonan Dispensasi Kawin, dapat diketahui kondisi dan latar belakang anak yang akan melangsungkan perkawinan.

²¹ Lihat Pasal 10 ayat (1) PerBup Gunung Kidul, Pasal 9 PerBup Kulon Progo, Pasal 10 PerBup Katingan, Pasal 9 PerBup Soppeng, Pasal 8 PerBup Sangihe.

C. Implementasi Pemberian Dispensasi Kawin di Pengadilan Agama

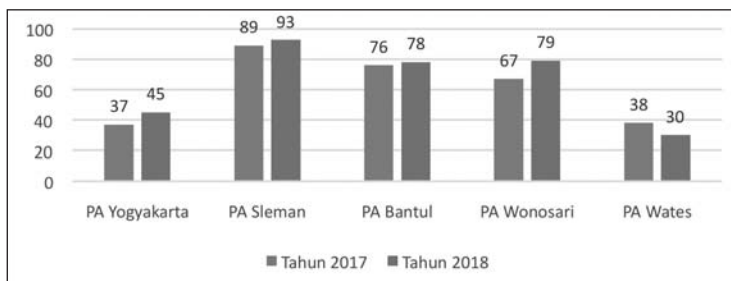
Permohonan Dispensasi Kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama dari tahun ke tahun mengalami kecenderungan peningkatan. Peningkatan tersebut berimplikasi pada kenyataan bahwa setiap tahun terjadi penambahan jumlah keluarga baru dengan suami dan/atau istri yang belum memenuhi batas usia minimal perkawinan. Secara statistik, peningkatan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 2.
Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin pada Pengadilan Agama²²



Sebagai perbandingan, secara regional peningkatan jumlah permohonan Dispensasi Kawin terjadi di Pengadilan Agama di daerah. Pada Pengadilan Agama di wilayah D.I. Yogyakarta dan DKI Jakarta misalnya, peningkatan permohonan Dispensasi Kawin dapat dilihat dari data berikut:

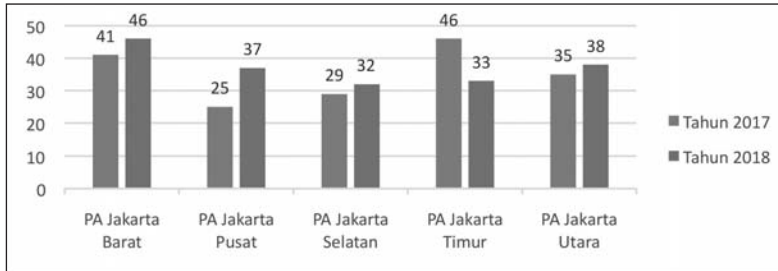
Tabel 3.
Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin pada Pengadilan Agama di wilayah D.I. Yogyakarta²³



²² Data diolah dari Laporan Tahunan tahun 2012, tahun 2014, tahun 2015, tahun 2017, dan tahun 2018 Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I. Untuk tahun 2013 dan 2016, tidak ditemukan data dimaksud.

²³ Data diolah dari Laporan Tahunan tahun 2017 dan 2018 dari PA Yogyakarta, PA Sleman, PA Bantul, PA Wonosari, dan PA Wates.

Tabel 4
Jumlah Permohonan Dispensasi Kawin pada Pengadilan Agama
wilayah DKI Jakarta²⁴



Peningkatan jumlah permohonan Dispensasi Kawin ke Pengadilan Agama berbanding lurus dengan angka dikabulkannya permohonan Dispensasi Kawin oleh Hakim di Pengadilan Agama. Pada satu sisi, hakim Pengadilan Agama terikat pada prinsip dasar dalam UUP yang berupaya mencegah terjadinya perkawinan di antara mereka yang belum memenuhi batas usia minimal perkawinan. Namun pada sisi lainnya, secara kasuistis, hakim juga dihadapkan pada kenyataan sebagian besar permohonan Dispensasi Kawin diajukan dalam kondisi di mana para pemohon, ataupun anak-anak dari para pemohon yang mengajukan Dispensasi Kawin telah melakukan hubungan seksual yang bahkan sampai dengan menyebabkan kehamilan. Dalam hal ini, Hakim juga terikat untuk mempertimbangkan masa depan calon suami dan calon istri serta status anak yang sedang dikandung agar mendapatkan perlindungan hukum secara menyeluruh.

Apabila dikaji secara yuridis, pertimbangan untuk mengabulkan hampir semua perkara Dispensasi Kawin yang diajukan ke Pengadilan Agama dipengaruhi oleh 2 (dua) hal, yaitu sifat *voluntair* yang melekat pada perkara Dispensasi Kawin, dan perkembangan tentang pihak yang dapat mengajukan permohonan Dispensasi Kawin ke pengadilan. Sifat *voluntair* pada Dispensasi Kawin diatur dalam Buku II MA melalui ketentuan berikut:

*Permohonan dispensasi kawin bersifat **voluntair** produknya berbentuk penetapan. Jika Pemohon tidak puas dengan penetapan tersebut, maka Pemohon dapat mengajukan upaya kasasi.*

²⁴ Data diolah dari Laporan Tahunan tahun 2017 dan 2018 dari PA Jakarta Barat, PA Jakarta Pusat, PA Jakarta Selatan, PA Jakarta Timur, PA Jakarta Utara.

Sebagai perkara yang bersifat *voluntair*, maka permohonan Dispensasi Kawin memiliki 2 (dua) karakter, yaitu permohonan Dispensasi Kawin bersifat *ex-parte* (sepihak), dan hasil akhir Dispensasi Kawin berupa Penetapan yang bersifat *deklarator*²⁵ Karakter ini banyak mempengaruhi proses pemeriksaan persidangan Dispensasi Kawin. Pada prinsipnya, proses *ex-parte* memiliki sifat yang sederhana karena hanya dilakukan dengan hanya mendengar keterangan pemohon/kuasanya sehubungan dengan permohonan yang diajukan dan dilanjutkan dengan pemeriksaan bukti surat/ saksi yang diajukan pemohon. Hakim dalam pemeriksaan persidangan umumnya hanya akan melakukan pemeriksaan terkait pemenuhan syarat-syarat perkawinan saja, seperti misalnya apakah ada larangan perkawinan di antara kedua pihak yang akan melangsungkan perkawinan. Pemeriksaan alat bukti juga sebatas pemeriksaan surat-surat yang terkait dengan identitas para pihak, serta keterangan saksi yang menyangkut kondisi para pihak. Hakim tidak diwajibkan menggali secara mendalam permohonan tersebut, karena memang sifat *voluntair* secara prinsipil bertujuan untuk memberikan kepastian hukum atas hal yang dimohonkan oleh Pemohon.

Faktor lainnya adalah perkembangan tentang pihak yang dapat mengajukan Dispensasi Kawin. Dispensasi Kawin yang sebelumnya hanya bisa diajukan oleh orang tua, memiliki konsekuensi bahwa orang tua harus sudah mengetahui dan mempertimbangkan kondisi calon suami dan calon istri. Namun, dengan dibukanya kewenangan bagi calon suami dan/atau istri yang belum memenuhi syarat batas usia minimal perkawinan, maka kedudukan dan fungsi orang tua untuk mengetahui dan mempertimbangkan perkawinan anak-anak mereka bisa disimpangi. Dalam praktik, Pengadilan Agama telah memberikan Dispensasi Kawin pada pemohon usia anak yang mengajukan sendiri Dispensasi Kawin untuk dirinya melalui beberapa penetapan²⁶ Keseluruhan penetapan diajukan sendiri oleh calon mempelai yang belum memenuhi batas usia perkawinan atas beberapa alasan, antara lain karena kedua orang tua calon suami/istri sudah meninggal dunia, tidak diketahui keberadaannya, sementara wali dari calon suami/istri tidak cakap hukum ataupun memang menolak untuk mengurus pernikahan. Dari keseluruhan permohonan tersebut, hakim menerima dalil-dalil yang diajukan dan memberikan Dispensasi Kawin sehingga mereka bisa melangsungkan perkawinan.

²⁵ Lihat M. Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 190.

²⁶ Penelitian ini mengkaji 4 (empat) penetapan terkait, yaitu Penetapan PA Mungkid No. 0035/Pdt.P/2011/PA Mkd, Penetapan PA Pasuruan No. 0067/Pdt.P/2012/PA Pas, Penetapan PA Kediri No. 0024/Pdt.P/2014/PA Kdr, Penetapan PA Purwodadi No. 198/Pdt.P/2018/PA/Pwd.

Apabila dibandingkan dengan permohonan Dispensasi Kawin yang diajukan orang tua, terlihat adanya kekosongan peran orang tua dalam bentuk Dispensasi Kawin ini. Dalam permohonan Dispensasi Kawin yang diajukan oleh orang tua, ada pernyataan bahwa orang tua mengetahui dan mengizinkan perkawinan anak-anak mereka, sekaligus kesediaan orang tua untuk bertanggung jawab membimbing rumah tangga anak-anak mereka, maka dalam pemeriksaan Dispensasi Kawin yang diajukan sendiri oleh calon suami atau calon istri, substansi tentang peran orang tua tidak akan digali oleh majelis. Dalam kondisi ini, kembali pada sifat *voluntair* permohonan Dispensasi Kawin, maka sepanjang dalil-dalil yang diajukan pemohon dapat dibuktikan, maka Dispensasi Kawin akan diberikan.

D. Relevansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 dengan adanya Dispensasi Kawin dalam Upaya Mencegah Perkawinan Usia Anak

Apabila melihat perkembangan ketentuan dan implementasi Dispensasi Kawin di atas, berbagai perkembangan telah mempermudah dan mempercepat pemberian Dispensasi Kawin kepada mereka yang belum memenuhi batas usia perkawinan. Selain itu, terjadinya kecenderungan peningkatan jumlah Dispensasi Kawin yang diberikan melalui penetapan Pengadilan Agama semakin memperkuat argumentasi bahwa upaya pencegahan perkawinan usia anak melalui perubahan batas usia perkawinan tidak relevan untuk mengurangi perkawinan usia anak itu sendiri. Berapapun batas usia perkawinan yang dipilih oleh pembentuk Undang-undang, selalu dapat disimpangi melalui Dispensasi Kawin.

Apabila dikaitkan dengan kajian perkembangan ketentuan dan implementasi Dispensasi Kawin, penulis menyimpulkan beberapa faktor yuridis dalam Dispensasi Kawin yang menyebabkan Putusan MK Nomor 22/PUU-XV/2017 menjadi tidak relevan untuk mencegah perkawinan usia anak. Secara rinci, faktor-faktor tersebut dijelaskan sebagai berikut:

1. Regulasi hukum perkawinan terkait Dispensasi Kawin tidak mengatur persyaratan khusus

Regulasi hukum perkawinan dalam UUP dalam Pasal 7 ayat (2) sebagai landasan hukum bagi Dispensasi Kawin secara eksplisit hanya menegaskan kedudukan Dispensasi Kawin sebagai penyimpangan batas usia perkawinan yang diakui di muka hukum. Sementara dalam regulasi lainnya, yaitu Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pencatatan Perkawinan menguatkan kedudukan Dispensasi Kawin yang dikeluarkan oleh Pengadilan

Agama merupakan salah satu syarat saat pendaftaran kehendak perkawinan apabila calon suami dan/ atau calon istri belum memenuhi batas minimal usia perkawinan.²⁷ Apabila para pihak tidak dapat menunjukkan penetapan Dispensasi Kawin dari Pengadilan, maka Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan tempat rencana perkawinan didaftarkan harus menolak rencana perkawinan bagi para pihak tersebut, dengan memberitahukan alasan penolakannya.²⁸ Kedua ketentuan tersebut tidak mengatur lebih lanjut persyaratan-persyaratan khusus yang melekat pada pemberian Dispensasi Kawin, seperti misalnya alasan-alasan hukum dalam pengajuan permohonan Dispensasi Kawin, maupun syarat-syarat administratif tertentu yang harus dipenuhi oleh para pihak yang mengajukan Dispensasi Kawin.

Persyaratan dalam pemberian Dispensasi Kawin baru ditemukan dalam regulasi Pemerintahan Daerah. Walaupun demikian, aturan tentang persyaratan tidak secara substantif menentukan pemberian Dispensasi Kawin bagi calon suami dan/atau istri yang belum memenuhi batas usia perkawinan. Persyaratan yang diatur dalam regulasi Pemerintah Daerah hanya berlaku dan melekat pada orang tua yang akan memohonkan dispensasi kawin bagi anaknya saja. Persyaratan tersebut tidak mengikat pihak yang berwenang untuk memberikan Dispensasi Kawin yaitu Pengadilan, termasuk Pengadilan Agama. Sepanjang calon suami dan/atau istri yang belum memenuhi batas usia perkawinan telah mendapatkan Dispensasi Kawin dari Pengadilan, keduanya secara legal telah dapat melangsungkan perkawinan yang memiliki kekuatan hukum.

2. Asas Kebebasan dalam Hukum Acara Peradilan Agama

Asas Kebebasan dalam hukum acara peradilan agama menyatakan bahwa hakim memiliki kebebasan dalam pemeriksaan perkara sampai pada penyusunan putusannya. Apabila dikaitkan dengan Dispensasi Kawin, asas ini banyak berpengaruh dalam pertimbangan-pertimbangan yang digunakan oleh Hakim untuk memberikan Dispensasi Kawin. Karena regulasi hukum perkawinan memang tidak memberikan persyaratan khusus untuk mengajukan permohonan Dispensasi Kawin, maka pertimbangan untuk mengabulkan atau menolak permohonan Dispensasi Kawin sepenuhnya diserahkan pada kebebasan hakim. Untuk itu, hakim dapat menggali dan menemukan hukum yang terdapat dalam nilai-nilai yang ada di masyarakat, termasuk nilai moral agama.

²⁷ Lihat Pasal 4 Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan.

²⁸ Lihat Pasal 6 Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan.

Asas inilah kemudian yang menjadi dasar bagi hakim untuk menggunakan kaidah hukum Islam dalam mempertimbangkan permohonan Dispensasi Kawin. Untuk pertimbangan hukum pada permohonan Dispensasi, 2 (dua) kaidah yang paling banyak digunakan adalah kaidah bahwa menolak *mafsadat* lebih diprioritaskan daripada menarik *maslahat*²⁹ serta kaidah bahwa Pemerintah mengurus rakyatnya dari segi kemaslahatan.³⁰ Melalui penggunaan kaidah-kaidah inilah kemudian hakim pada akhirnya mengabulkan permohonan Dispensasi Kawin. Dalam pertimbangannya, walaupun calon suami dan atau calon istri secara nyata belum memenuhi batas usia perkawinan, namun hakim akan memberikan Dispensasi Kawin setelah menyimpulkan bahwa perkawinan di antara keduanya akan lebih memberikan manfaat setelah mendengar keterangan dalam persidangan.

3. Sifat Voluntair Permohonan Dispensasi Kawin

Sifat *voluntair* dalam permohonan Dispensasi Kawin sbanyak mempengaruhi proses pemeriksaan persidangan Dispensasi Kawin pada setiap tahapannya. Pada tahap awal saat penyusunan dan pengajuan surat permohonan, sifat *voluntair* terkait erat dengan asas aktif memberi bantuan yang mengatur bahwa pengadilan, dalam hal ini hakim yang memimpin persidangan, bersifat aktif dan bertindak sebagai fasilitator.³¹ Pelaksanaan asas ini salah satunya melalui pemberian informasi tentang prosedur beracara kepada para pihak, termasuk menyediakan format surat Permohonan dan/ atau Gugatan³² Guna mempercepat proses persidangan, pemohon yang akan mengajukan permohonan Dispensasi Kawin cukup melengkapi format surat tersebut sehingga tidak perlu menyusun ulang dari awal sendiri.

Berdasarkan penelusuran pada beberapa format surat Permohonan Dispensasi Kawin yang disediakan Pengadilan Agama, secara umum ada kesamaan dalil-dalil pada *posita* yang digunakan Pemohon. Antara lain misalnya, pernyataan bahwa semua syarat perkawinan sudah dipenuhi

²⁹ Kaidah ini digunakan dalam Penetapan Dispensasi Kawin yang diajukan Orang Tua pada Penetapan Nomor 0045/Pdt.P/2017/PA.Amb serta Penetapan Dispensasi Kawin yang diajukan sendiri oleh Calon Suami atau calon istri pada Penetapan Nomor 0067/Pdt.P/2012/PA.Pas.

³⁰ Kaidah ini digunakan dalam Penetapan Dispensasi Kawin yang diajukan Orang Tua pada Nomor 15/Pdt.P/2018/PA. Mgl dan Penetapan Dispensasi Kawin yang diajukan sendiri oleh Calon Suami atau calon istri pada Penetapan Nomor 0024/Pdt.P/2014/PA.Kdr.

³¹ Di dalam ketentuan Pasal 58 ayat (2) UU PA dinyatakan :

Pengadilan membantu para pencari keadilan dan berusaha sekeras-kerasnya mengatasi hambatan dan rintangan untuk tercapainya peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

³² Khusus untuk pengajuan permohonan Dispensasi Kawin, penelitian ini mengambil contoh format surat permohonan Dispensasi Kawin yang disediakan oleh beberapa Pengadilan Agama untuk dapat digunakan oleh Pemohon, yaitu pada PA Jakarta Selatan, PA Batusangkar, PA Demak, PA Natuna, PA Semarang, dan PA Sijunjung.

kecuali syarat usia, alasan pengajuan Dispensasi Kawin, bahwa calon suami dan calon istri telah menjalin hubungan cukup lama, sehingga dikhawatirkan akan melakukan perbuatan yang dilarang syariat Islam, atau keduanya telah menjalin hubungan cukup lama sehingga keduanya telah melakukan perbuatan yang dilarang oleh Agama Islam, dan Pemohon sangat khawatir akan terulang perbuatan tersebut apabila tidak segera menikah, pernyataan adanya penolakan dari KUA karena tidak memenuhi batas usia perkawinan, dan lain sebagainya.

Pada satu sisi, penyusunan format surat permohonan membantu para Pemohon yang pada umumnya memang tidak mengetahui proses beracara. Namun di sisi lainnya, penyusunan format surat permohonan Dispensasi Kawin ini secara substantif dapat mempengaruhi proses pemeriksaan di Pengadilan Agama. Format tentang alasan pengajuan Dispensasi kawin misalnya, telah mempersempit alasan yang diajukan oleh Pemohon, sekaligus juga menegaskan kecenderungan pengajuan Dispensasi Kawin memang didominasi oleh kedua alasan yang telah dituliskan tersebut.

Pembatasan alasan-alasan tersebut akan berhubungan erat dengan alat bukti yang akan diperiksa dalam proses pembuktiannya. Sifat *Voluntair* yang melekat pada permohonan Dispensasi Kawin menempatkan Hakim hanya terbatas menerima dan memeriksa sepanjang mengenai hal-hal yang diajukan pemohon saja. Hakim tidak dibenarkan mengambil prakarsa aktif meminta pemohon mengajukan atau menambah pembuktian yang diperlukan.³³ Apabila dikaitkan dengan alasan-alasan yang diajukan Pemohon sesuai dengan format surat Permohonan tersebut di atas, maka alat bukti yang perlu diajukan hanyalah yang bertujuan untuk membuktikan apa yang telah didalilkan Pemohon dalam surat permohonannya saja. Misalnya, alat bukti yang dibutuhkan untuk membuktikan adanya penolakan dari KUA karena tidak memenuhi batas usia perkawinan, cukup dengan melampirkan surat penolakan dimaksud. Demikian juga untuk membuktikan bahwa kedua calon suami dan istri tidak memiliki larangan perkawinan sesuai Undang-undang, cukup dengan menunjukkan dokumen yang menerangkan bahwa di antara keduanya tidak terhalang, seperti Kartu Keluarga, Akta Kelahiran, maupun Buku Nikah Orang tua.

³³ Lihat M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2005, h. 498.

Pada tahap berikutnya sifat *voluntair* mempengaruhi pola pemeriksaan permohonan dalam proses tanya jawab di persidangan. Sifat *volutair* menempatkan hakim pemeriksa perkara untuk melakukan pemeriksaan terbatas mengenai hal-hal yang diajukan Pemohon. Beberapa materi pemeriksaan perkara permohonan dispensasi kawin oleh majelis hakim pada Pengadilan Agama seringkali tumpang tindih dengan materi pemeriksaan di Kantor Urusan Agama (selanjutnya disebut KUA) karena hakim lebih sering mengulang pemeriksaan di KUA.³⁴ Dalam penggalan fakta hukum melalui tanya jawab, pertanyaan kepada calon pengantin dan orangtua calon pengantin maupun saksi lebih didominasi pertanyaan mengenai syarat perkawinan maupun tidak adanya halangan perkawinan. Hanya sedikit pertanyaan yang berkaitan dengan pemeriksaan kematangan jasmani dan rohani agar tujuan perkawinan dapat terwujud secara baik dan terhindar dari perceraian. Pola pemeriksaan melalui pertanyaan-pertanyaan tersebut berdampak pada kesimpulan akhir bagi hakim untuk memberikan penetapan yang hampir selalu mengabulkan permohonan Dispensasi Kawin karena memang syarat perkawinan telah terpenuhi dan tidak ada halangan perkawinan.

Secara teoritis, kondisi ini diperkuat oleh prinsip hukum acara perdata yang menyatakan bahwa pengakuan mengakhiri pemeriksaan.³⁵ Pada prinsipnya, pemeriksaan perkara sudah berakhir apabila salah satu pihak memberikan pengakuan yang bersifat menyeluruh terhadap materi pokok perkara. Hakim harus menerima pengakuan itu sebagai fakta dan kebenaran dan mengakhiri pemeriksaan karena dengan pengakuan tersebut materi pokok perkara dianggap telah selesai secara tuntas.³⁶ Dalam pemeriksaan Dispensasi Kawin, hal ini mempertegas alasan hakim untuk mengabulkan permohonan apabila semua dalil yang diajukan dalam surat Permohonan serta merta diakui pemohon. Misalnya pernyataan tentang kesiapan calon suami dan istri. Sepanjang calon suami dan istri menyatakan di muka sidang tentang kesiapannya, maka pernyataan tersebut harus dianggap benar dan hakim tidak lagi perlu menggali kebenaran substantif apakah memang mereka sudah siap secara fisik maupun mental.

³⁴ Kusnoto, "Berharap Pemeriksaan Perkara Permohonan Ijin Dispensasi Kawin yang Proporsional", <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/berharap-pemeriksaan-perkara-permohonan-ijin-dispensasi-kawin-yang-proporsional-oleh-kusnoto-shi-mh-20-10>, diakses 23 Agustus 2019

³⁵ M. Yahya Harahap, *Op.Cit.* h. 505.

³⁶ *Ibid.*, h. 505.

4. Adanya perluasan ketentuan tentang pihak yang dapat mengajukan permohonan Dispensasi Kawin

Perluasan ketentuan tentang Dispensasi Kawin melalui Buku II MA yang semula hanya bisa diajukan oleh orang tua / wali, menjadi bertambah sehingga dapat diajukan oleh calon suami dan atau istri itu sendiri, ikut mempengaruhi. Dispensasi Kawin yang sebelumnya hanya bisa diajukan oleh orang tua, memiliki konsekuensi bahwa orang tua harus sudah mengetahui dan mempertimbangkan kondisi calon suami dan calon istri. Namun, dengan dibukanya kewenangan bagi calon suami dan/atau istri yang belum memenuhi syarat batas usia minimal perkawinan, maka kedudukan dan fungsi orang tua untuk mengetahui dan mempertimbangkan perkawinan anak-anak mereka bisa disimpangi.

Keempat faktor tersebut telah memperkuat kedudukan Dispensasi Kawin sebagai lembaga hukum yang memberikan legalitas bagi perkawinan usia anak. Berbagai perkembangan regulasi serta implementasinya dalam proses pemberian Dispensasi Kawin saat ini menunjukkan kemudahan untuk mendapatkan Dispensasi Kawin bagi mereka yang belum memenuhi batas usia perkawinan. Hal ini dapat dilihat dari adanya kecenderungan peningkatan jumlah Dispensasi Kawin yang diberikan oleh Pengadilan Agama. Untuk itu, upaya pencegahan perkawinan usia anak melalui perubahan batas usia perkawinan menjadi tidak relevan. Pada akhirnya, berapapun batas usia yang telah dan akan ditetapkan, selalu dapat disimpangi melalui Dispensasi Kawin.

KESIMPULAN

Regulasi Dispensasi Kawin sejak pertama kali diintrodusir dalam sistem hukum perkawinan Indonesia melalui KUHPerdara mengalami perkembangan yang mengubah konsep awal Dispensasi Kawin itu sendiri. Perkembangan tersebut ditemukan pada bentuk perkawinan yang membutuhkan Dispensasi Kawin, pihak yang dapat mengajukan permohonan, lembaga yang berwenang memberikan Dispensasi Kawin, serta persyaratan untuk mengajukannya. Berdasarkan perkembangan tersebut, maka Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XV/2017 yang mengamanatkan pembentuk Undang-undang untuk sesegera mungkin melakukan perubahan batas minimal usia perkawinan, tidak relevan dalam upaya mencegah perkawinan usia anak. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu regulasi terkait Dispensasi Kawin yang tidak mengatur persyaratan

khusus, adanya asas kebebasan hakim dalam hukum acara, sifat *voluntair* yang melekat pada permohonan Dispensasi Kawin, serta perluasan ketentuan tentang pihak yang dapat mengajukan Dispensasi Kawin.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dillah, Suratman dan H. Philips, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Alfabeta, Bandung.
- Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama, 2012, *Laporan Tahunan tahun 2012*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2014, *Laporan Tahunan tahun 2014*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2015, *Laporan Tahunan tahun 2015*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- _____, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Direktorat Jenderal Badan Peradilan Agama Mahkamah Agung R.I., Jakarta.
- Harahap, M.Yahya Harahap, 2008, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian dan Putusan Pengadilan*, Sinar Grafika, Jakarta.
- _____, 2009, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Mahkamah Agung, *Buku II Mahkamah Agung tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Peradilan Agama edisi revisi tahun 2013*.
- Mertokusumo, Sudikno, 1999, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta.
- _____, 2006, *Penemuan Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- Pengadilan Agama Bantul, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan Agama Bantul , Yogyakarta.
- _____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Bantul, Yogyakarta.

Pengadilan Agama Jakarta Barat, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Jakarta Barat, Jakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Jakarta
Barat, Jakarta.

Pengadilan Agama Jakarta Pusat, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Jakarta Pusat, Jakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Jakarta
Pusat, Jakarta.

Pengadilan Agama Jakarta Selatan, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Jakarta Selatan, Jakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Jakarta
Selatan, Jakarta.

Pengadilan Agama Jakarta Timur, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Jakarta Timur, Jakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Jakarta
Timur, Jakarta.

Pengadilan Agama Jakarta Utara, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Jakarta Utara, Jakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Jakarta
Utara, Jakarta.

Pengadilan Agama Sleman, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan Agama
Sleman, Yogyakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Sleman,
Yogyakarta.

Pengadilan Agama Wates, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan Agama
Wates, Yogyakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Wates,
Yogyakarta.

Pengadilan Agama Wonosari, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan
Agama Wonosari, Yogyakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Wonosari,
Yogyakarta.

Pengadilan Agama Yogyakarta, 2017, *Laporan Tahunan tahun 2017*, Pengadilan Agama Yogyakarta, Yogyakarta.

_____, 2018, *Laporan Tahunan tahun 2018*, Pengadilan Agama Yogyakarta, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama sebagaimana yang telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 dan Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009.

Peraturan Bupati Gunung Kidul No. 36 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Bupati Kulon Progo No. 9 Tahun 2015 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Bupati Bojonegoro No. 39 Tahun 2016 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak di Kabupaten Bojonegoro.

Peraturan Bupati Bantul No. 4 Tahun 2017 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Bupati Katingan No. 9 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Bupati Soppeng No. 16 Tahun 2018 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Bupati Sangihe No. 11 Tahun 2019 tentang Pencegahan Perkawinan pada Usia Anak.

Peraturan Menteri Agama Nomor 3 Tahun 1975 tentang Kewajiban Pegawai-pegawai Nikah dan Tata Kerja Pengadilan Agama dalam Melaksanakan Peraturan Perundang-undangan Perkawinan bagi yang Beragama Islam.

Peraturan Menteri Agama Nomor 19 Tahun 2019 tentang Pencatatan Perkawinan.

Ordonansi Perkawinan Orang-Orang Indonesia Kristen S.1933-74 tanggal 15 Februari 1933.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Putusan dan Penetapan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 30-74/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/ PUU-XV/2017.

Penetapan PA Mungkid No. 0035/Pdt.P/2011/PA Mkd.

Penetapan PA Pasuruan No. 0067/Pdt.P/2012/PA Pas.

Penetapan PA Kediri No. 0024/Pdt.P/2014/PA Kdr.

Penetapan PA Purwodadi No. 198/Pdt.P/2018/PA/Pwd.

Situs Internet

Kusnoto, "Berharap Pemeriksaan Perkara Permohonan Ijin Dispensasi Kawin yang Proporsional", <https://badilag.mahkamahagung.go.id/artikel/publikasi/artikel/berharap-pemeriksaan-perkara-permohonan-ijin-dispensasi-kawin-yang-proporsional-oleh-kusnoto-shi-mh-20-10>, diakses 23 Agustus 2019.

Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah

Restrictions of Former Convicted Corruption Becoming Regional Head Candidates

Donal Fariz

Indonesia Corruption Watch

Jl. Kalibata Timur IV.D Nomor 6 Jakarta Selatan.

E-mail : donalfariz@antikorupsi.org /

Naskah diterima: 30-12-2019 revisi: 20-02-2020 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Pemilu sebagai instrumen sirkulasi elit pada kenyataannya menciptakan persoalan lain yakni korupsi. Maka dibutuhkan instrumen hukum yang baik untuk mengatur pencalonan bagi calon pejabat publik salah satunya kepala daerah agar diperoleh kandidat yang berkualitas dan berintegritas untuk dipilih oleh pemilih. Salah satu bentuknya dengan cara membatasi hak bagi mantan terpidana kasus korupsi untuk dapat maju mencalonkan diri menjadi calon kepala daerah. Pembatasan tersebut dibolehkan secara konsep dan dipertegas melalui sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi. Sehingga rumusan masalah dalam tulisan ini terdiri dari: *pertama*, bagaimanakah permasalahan korupsi dan demokrasi yang terjadi di Indonesia? *Kedua*, bagaimanakah konsep dan pengaturan pembatasan hak dalam politik? *Ketiga*, bagaimanakah perkembangan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan hak bagi mantan terpidana korupsi untuk mencalonkan diri menjadi kepala daerah? Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif.

Kata Kunci: korupsi, kepala daerah, pemilu lokal.

Abstract

Election as an instrument of elite circulation actually creates another problem, namely corruption. A strict of legal instrument is needed to arrange nominations for candidates for public officials, one of which is the head of the region in order to obtain qualified candidates with integrity to be elected by voters. One form is by limiting the rights of former convicted corruption cases to be able to run for candidates for regional head. These restrictions are permitted conceptually and are emphasized through a number of decisions of the Constitutional Court. Research questions in this paper consist of: first, how are the problems of corruption and democracy that occur in Indonesia? Second, how are the concepts and regulation on the right of politics? Third, how are the development of the decisions of the Constitutional Court related to the right for former convicts of corruption to run for candidates as regional heads? This research uses the normative juridical method.

Keywords: *corruption, regional head, local election.*

PENDAHULUAN

Salah satu problem mendasar dalam penyelenggaraan demokrasi di Indonesia adalah maraknya korupsi pemilu dalam bentuk *candidacy buying*, *vote buying*, dan *money politics* yang melahirkan korupsi dalam jabatan. Untuk menciptakan pemilu yang berkualitas, tidak hanya bisa dilaksanakan melalui partisipasi publik dan penyelenggara yang berkualitas. Prasyarat yang dimungkinkan untuk itu bisa dimulai dari kontestan yang berkualitas. Maka diperlukan mekanisme seleksi kandidat yang lebih ketat dan formulasi aturan kepemiluan untuk menyaring kandidat yang lebih tegas. Salah satu bentuknya melalui instrumen pembatasan hak bagi mantan terpidana kasus korupsi menjadi calon kepala daerah sebagai langkah politik hukum untuk menciptakan pemilu yang diikuti oleh kandidat berintegritas.

Tulisan ini akan menjelaskan problem korupsi dan demokrasi yang terjadi di Indonesia. Karena seharusnya demokrasi merupakan instrumen untuk menekan terjadinya korupsi melalui kontestasi aktor-aktor yang dipilih oleh para pemilih (*voters*). Namun persoalannya, seleksi internal partai untuk pencalonan pejabat publik semisal kepala daerah seringkali tidak jelas dan justru ditentukan oleh elit partai. Undang-Undang juga tidak memberikan pengetataan syarat atau pembatasan hak bagi mantan terpidana untuk bisa mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Sedikit dari permasalahan kandidasi tersebut sudah mulai

terjawab dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terkait persyaratan bagi mantan terpidana yang akan mencalonkan kembali menjadi calon kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi telah memberikan sejumlah putusan terkait norma larangan mantan terpidana dengan ancaman pidana di atas 5 (lima) tahun penjara menjadi calon kepala daerah. Sejumlah putusan tersebut diantaranya Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019. Sehingga tulisan ini juga akan mengelaborasi pergeseran pertimbangan dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembatasan hak bagi mantan terpidana, salah satunya tindak pidana korupsi menjadi calon kepala daerah.

PEMBAHASAN

1. Problem Korupsi dan Demokrasi Lokal di Indonesia

Pemilu menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara karena rakyat harus memilih kandidat dan partai yang dapat benar-benar membawa aspirasi dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan nantinya. Sebagai sebuah mekanisme, Pemilu kemudian diharapkan dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*), dimana sistem pemilu menjamin hak individu dan adanya sistem kontrol bagi manajemen pelaksanaan pemilu. Sukses dari pemilu kemudian ditentukan oleh penerimaan dari seluruh partisipan pemilu (partai politik dan kandidat) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*binding*).¹

Namun dalam penyelenggaraan pemilu terdapat berbagai jenis *electoral fraud* salah satunya adalah korupsi pemilu. Korupsi pemilu adalah bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktik-praktik haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Bentuk yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah dengan menyuap pemilih secara langsung.²

Secara definisi, korupsi politik merupakan bentuk penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi Politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktik-praktik haram yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik.

¹ Guy S. Goodwin-Gill, *Free and fair elections : International Law and Practice, Inter-Parliamentary-Union*, Geneva, 1994, h.12-14.

² Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, TI Global Report 2004, h.76.

Biasanya terjadi dalam bentuk 'perdagangan' yang berada di dalam pengaruh kekuasaan atau meracuni kekuasaan politik dengan menawarkan berbagai kebaikan.³

Korupsi politik⁴ mencakup berbagai aspek yang berkaitan dengan kekuasaan, karena figur sentral dari korupsi politik adalah subyek hukum yang memiliki kekuasaan politik, menerima amanat dari rakyat, memiliki mandat konstitusional dengan hukum untuk menegakkan demokrasi dan keadilan diberbagai aspek kehidupan dan penghidupan rakyat. Korupsi politik mengindikasikan adanya penyalahgunaan amanat, mandat, kewenangan yang dipercayakan oleh rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi di dalam negara demokrasi. Korupsi politik dilakukan oleh pelaku dengan menyalahgunakan kewenangan, sarana dan prasarana yang melekat pada kedudukan dan posisi sosial politik yang ada padanya. Penyalahgunaan posisi strategis pelaku korupsi politik berdampak pada berbagai bidang, yaitu pada bidang politik, ekonomi, hukum dan pendidikan sosial yang negatif bagi rakyat.⁵

Jika ditarik ke dalam konteks Indonesia, persoalan ini selalu membayangi dalam perjalanan demokrasi langsung khususnya pemilihan kepala daerah. Jika dilihat sejumlah kasus-kasus korupsi yang membelit para kepala daerah, maka diduga ada korelasi lansung dengan pemilihan kepala daerah itu sendiri dengan sisi-sisi gelap demokrasi semisal korupsi politik dan pemilu itu sendiri.

Harus diakui, desentralisasi telah tumbuh dalam dua dekade terakhir sebagai salah satu topik yang amat penting dalam kerangka kebijakan publik dan teori. Hal ini menurut Vedi Hadiz dikarenakan topik tersebut "*Understood as 'the transfer of political, fiscal and administrative powers to subnational governments'*".⁶ Lebih lanjut lagi Vedi menilai "*The relationship between decentralization and democracy is, in any case, problematic at best*".⁷

Salah satu wujud dan mekanisme demokrasi di daerah adalah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah merupakan sarana manifestasi kedaulatan dan pengukuhan bahwa pemilih adalah masyarakat di daerah. Pemilihan Kepala daerah memiliki 3 (tiga) fungsi penting dalam penyelenggaraan

³ Robin Hodess, *Political Corruption, Transparency International Global Corruption Report 2004*, h. 11.

⁴ Ibrahim Z Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2010, h. 22.

⁵ Artidjo Alkostar, "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Oktober 2009, h. 163.

⁶ Vedi R Hadiz, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Institute of Social Studies 2004: Blackwell Publishing, 2004, h. 697.

⁷ Vedi R Hadiz, *Ibid*, h. 699.

pemerintahan daerah.⁸ *Pertama*, memilih kepala daerah sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah sehingga ia diharapkan dapat memahami dan mewujudkan kehendak masyarakat di daerah. *Kedua*, melalui pemilihan kepala daerah diharapkan pilihan masyarakat di daerah didasarkan pada visi, misi, program serta kualitas dan integritas calon kepala daerah, yang sangat menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. *Ketiga*, pemilihan kepala daerah merupakan sarana pertanggungjawaban sekaligus sarana evaluasi dan kontrol publik secara politik terhadap seorang kepala daerah dan kekuatan politik yang menopangnya.

Pilkada langsung umumnya dilaksanakan di negara yang berkiblat pada sistem pemerintahan daerah Inggris-Amerika yang menganut sistem pemerintahan daerah bercorak sistem fungsional, tanpa wakil pemerintah pusat. Negara yang berkiblat Eropa-Kontinental, yakni bercorak sistem prefektorat, yang mengacu adanya wakil pemerintah pusat sangat jarang mempraktikkan pilkada langsung karena umumnya melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mereka.⁹

Pesona pilkada langsung yang utama adalah nilai demokrasi. Imbasnya kehidupan bergerak cepat di tingkat lokal. Denyut politik keras, denyut ekonomi keras, dan denyut sosial budaya pun ikut keras menghasilkan pertumbuhan. Apakah betul pertumbuhan yang kondusif? Debat yang tak ada ujungnya. Namun, diakui, membicarakan pilkada langsung sama halnya membicarakan demokrasi langsung yang secara politik penuh pesona.¹⁰

Pemilihan Kepala Daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota dilaksanakan secara demokratis. Pemahaman dan pelaksanaan demokratis sangatlah luas, dan tidak sebatas “*one man one vote*,” karena perwakilan dalam kelembagaan juga merupakan proses demokratisasi.¹¹ Pengaturan tata cara pemilihan secara demokratis lebih ditujukan bahwa proses menjadi Kepala daerah melalui *elected* (pemilihan) dan bukan *appointee* (penunjukan) serta bukan pula melalui *selected* (terpilih setelah melalui tahap seleksi).

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013¹² disimpulkan bahwa baik pemilihan secara langsung oleh rakyat maupun pemilihan secara tidak

⁸ Janedjri M. Caffar, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 93.

⁹ Irfan Ridwan Maksum, *Pesona Pilkada langsung*, Kumpulan Bahan Perkuliahan Pemerintahan Daerah oleh Dr Harsanto Nursadi. S.H.,M.Si. h. 1.

¹⁰ Irfan Ridwan Maksum, *Ibid*, h. 1.

¹¹ Harsanto Nursadi, “Pemerintah(an) Daerah dalam Konstitusi”, Bahan Ajar, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018, h.12.

¹² Mahkamah Konstitusi. Putusan 97/PUU-XI/2013 merupakan pengujian atas Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Tafsir demokratis dimaknai MK merupakan *open legal policy* yang diserahkan kepada pembentuk Undang-Undang.

langsung sama-sama masuk dalam kategori demokratis. sistem pemilihan kepala daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan.

Pembentuk undang-undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan kepala daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat.¹³ Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy*¹⁴ dari pembentuk undang-undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda.

Ismail Sunny secara tegas menyatakan yang dimaksud dengan dipilih secara demokratis itu adalah dengan pemilihan umum. Ia menyatakan, maksud demikian adalah untuk mengatasi atau mengimbangi DPR dan DPRD yang juga dipilih melalui pemilu.¹⁵ Lebih jauh ia menegaskan, sesuai UUD 1945 seluruh anggota DPR dan DPRD tidak ada lagi yang diangkat melainkan harus dipilih melalui pemilu, oleh karenanya jabatan kepala daerah pun harus diisi melalui mekanisme yang sama.

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah memperlihatkan betapa dominannya partai politik dalam proses pencalonan pilkada. Calon yang berasal dari perseorangan dipersulit bahkan tidak mendapat tempat. Dengan calon yang lebih banyak ditentukan oleh partai politik itu, kerangka kelembagaan dalam pilkada bisa dikatakan menggunakan "*party system*". Dikatakan "*party system*" karena semua orang yang ingin mencalonkan diri sebagai kepala daerah harus melalui partai politik.¹⁶

Pada awal perumusan UU No 32 Tahun 2004 sempat muncul perdebatan seputar pencalonan dan siapa yang berhak mencalonkan pasangan calon. Pada

¹³ Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pernah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (Perppu Pilkada), Kamis (2/10/2014). Perppu ini terkait mekanisme pelaksanaan pilkada yang sebelumnya telah disahkan DPR melalui RUU Pilkada pada 26 September 2014. Namun, pengesahan RUU ini menimbulkan polemik karena bertentangan dengan keinginan masyarakat yang menghendaki pemilihan secara langsung. Sementara itu, ketentuan RUU Pilkada mengubah mekanisme pemilihan menjadi tidak langsung, yaitu melalui DPRD.

¹⁴ *Open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) dalam pandangan MK merupakan kebijakan mengenai ketentuan dalam pasal tertentu dalam undang-undang yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang. Lihat Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, "*Open Legal Policy* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang. *Jurnal Konstitusi*" Volume 16, No. 2019. h. 564.

¹⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Rapat Pansus Pansus membahas RUU Pemilu tahun 2002: dalam Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Risalah Rapat Pansus RUU tentang Pemilihan Umum, tanggal 3 September 2002 (RDPU ke-2)*, Dengar Pakar, Sekretariat Pansus RUU Pemilu, Jakarta, 3 September 2002, h. 2.

¹⁶ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 185.

tahap awal perdebatan ketika itu muncul tiga opsi dalam proses pencalonan. *Pertama*, semua kandidat adalah kandidat independen yang diusulkan dari kalangan nonpartai politik. *Kedua*, sebagian kandidat bisa dicalonkan dari jalur independen dan sebagian lagi adalah calon yang diusulkan oleh partai politik. *Ketiga*, semua kandidat harus diusulkan oleh partai politik yang memperoleh suara minimal tertentu pada pemilihan anggota legislatif.¹⁷ Calon perseorangan baru mendapatkan basis konstitusionalitasnya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 yang mengabulkan permohonan pengujian Pasal 56 ayat (2), Pasal 59 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada intinya, putusan itu menyatakan tidak hanya partai politik atau gabungan partai politik saja yang dapat mengajukan calon kepala/wakil kepala daerah, tetapi membuka peluang bagi perseorangan untuk dapat mengajukan diri tanpa melalui partai politik maupun gabungan partai politik.

Dalam perjalanannya, ada sejumlah sisi kelam perjalanan demokrasi lokal di Indonesia yakni maraknya praktik korupsi di daerah yang melibatkan kepala daerah. Data menunjukkan problem pemilihan kepada daerah turut menghadirkan persoalan kompleks. Salah satunya korupsi yang melibatkan kepala daerah. Sejak 2004 sampai dengan 2019, setidaknya KPK sudah menangani sebanyak 124 orang kepala daerah yang terlibat melakukan tindak pidana korupsi.¹⁸

Praktik Korupsi Pemilihan Kepala Daerah terjadi dalam dua sisi. *Pertama*, sisi penerimaan yang berkaitan dengan aspek pengumpulan modal pemenangan. Pihak yang terlibat adalah kandidat, partai dan pihak ketiga, terutama pengusaha dan badan usaha. Bentuknya berupa sumbangan illegal (*illegal donation*) dan penggunaan sumber daya atau sumber dana negara.¹⁹ *Kedua*, sisi belanja dan pengeluaran yang berkaitan dengan pemenangan. Praktik tersebut dilakukan oleh kandidat, partai dan tim sukses dengan pemilih atau penyelenggara pemilu seperti KPUD dan Panwas. Bentuk yang paling umum digunakan adalah politik uang (*money politics*).²⁰

Korupsi Pemilu juga terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu juga pemilih pada sisi yang lain.²¹ Manipulasi dana politik terjadi pada relasi antara

¹⁷ Pratikno, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, Maret 2007, h. 415-438.

¹⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi. "Sejak 2004 hingga 2019, Terdapat 124 Kepala Daerah Terjerat Korupsi" diakses melalui www.acch.kpk.go.id

¹⁹ Ade Irawan, *et.al. Korupsi Pemilu*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2013, h.80.

²⁰ Ade Irawan, *Ibid*, h.80.

²¹ Silke Pfeiffer, *Ibid*, h.76.

penyumbang dengan partai politik dan kandidat dan politik uang (*money politics*) terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyelenggara pemilu dan juga dengan pemilih (*voters*). Pada kasus-kasus tertentu memang kedua hal ini sulit dibedakan, misalnya ketika penyumbang memberikan sejumlah uang atau 'kebaikan' kepada pemilih secara langsung. Hal ini bisa dikatakan manipulasi pendanaan politik dan politik uang terjadi secara bersamaan, karena di satu sisi, sumbangan kepada kandidat harus dilakukan lewat mekanisme tertentu yang diatur oleh undang-undang (misalkan lewat rekening dana kampanye) sehingga sudah terjadi pelanggaran ketentuan dan pada sisi yang lain telah terjadi praktek beli suara. Hal yang sama juga terjadi ketika penyumbang adalah kandidat atau elite partai itu sendiri.²²

Hal ini mempertegas pandangan Marcin Walecki menyangkut masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.²³

Pakar lain, Nassmacher menambahkan bahwa uang mempengaruhi kompetisi politik dan menjadi sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan.²⁴ Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya seperti membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Selain itu, uang pun dapat digunakan untuk bertransaksi langsung dengan pemilih dalam bentuk politik uang.

Politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu. Terdapat empat faktor dalam kampanye pemilu, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik) dan sumber daya (uang). Akan tetapi uang merupakan faktor yang sangat berpengaruh; tanpa uang maka ketiga faktor lainnya menjadi sia-sia.²⁵

Di Indonesia, problem pendanaan terjadi ada dua lapis, yakni di tubuh partai secara kelembagaan dan calon kandidat publik yang berkontestasi dalam pemilu.

²² Pinto Duschinsky, et.al, *Money and Politics handbook*, Office of Democracy and Governance, USAID, 2003, h.14.

²³ Marcin Walecki, *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. International Foundation for Election Systems (IFES) civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 November 2003 Abuja, Nigeria.

²⁴ Nassmacher, Karl-Heinz. *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, h.21.

²⁵ Ibrahim Z Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Ibid*, h.5.

Partai politik tidak memiliki tradisi dan keterampilan untuk menggalang dana publik. Bahkan lebih parah lagi, pemilu justru dijadikan oleh segelintir elit partai sebagai momentum untuk mengumpulkan uang melakukan jual beli pencalonan (*candidacy buying*).

Sekalipun ketentuan dalam UU Pemilihan Kepala Daerah mengatur sanksi pidana²⁶ bagi yang melakukan jual beli pencalonan berupa Anggota Partai Politik atau anggota gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah). Namun praktik lancung dalam demokrasi tersebut tetap saja sulit diputus karena partai yang pragmatis dan masih lemahnya penegakan hukum pemilu itu sendiri.

2. Pembatasan Hak dalam Politik sebagai sebuah *Derogable Right*

Salah satu bentuk upaya pencegahan terjadi dan berulangnya praktik korupsi bagi pejabat publik khususnya kepala daerah adalah dengan membatasi hak mereka kembali berkontesi dalam pemilihan kepala daerah. Pintu masuk untuk melakukan hal tersebut dimulai dengan cara memperketat syarat untuk dapat dicalonkan menjadi calon kepala daerah. Karena mekanisme pencalonan tidak hanya dapat diserahkan sepenuhnya kepada partai politik. Namun gagasan ini menyisakan pertanyaan, dapatkah hak politik seseorang dibatasi?

Penting dipahami penyelenggaraan pemilu sangat terkait dengan persoalan Hak Asasi Manusia (HAM).²⁷ Pada sisi lainnya, pemilu yang demokratis hanya mungkin diselenggarakan jika ada perlindungan HAM. Pemilu membutuhkan adanya jaminan hak-hak politik antara lain kebebasan berkeyakinan, kebebasan mengeluarkan pendapat, kebebasan berserikat dan berkumpul, hak persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan, serta hak pilih.²⁸

Hak Asasi Manusia yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu tergolong kedalam kategori hak politik. Hak dalam kategori hak politik memiliki makna hak

²⁶ Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898. Pasal 187B.

²⁷ Janedjri M Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyelenggaraan Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, 2013, h.11.

²⁸ Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, h. 221-222.

ini telah melekat dalam status sebagai warga negara. Oleh karena itu, kewajiban negara lebih kepada peran untuk melindungi (*obligation to protect*) agar hak itu dapat dinikmati atau dijalankan.²⁹

Sebagai sarana sekaligus ukuran dilaksanakan atau tidaknya kedaulatan rakyat, hakikat pemilu adalah pengakuan atas keberadaan hak memilih dan hak untuk dipilih setiap warga negara. Sistem pemilu merupakan suatu nilai (*value/virtue*) dalam hukum ketatanegaraan, yaitu asas kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat pada hakikatnya menunjuk kepada suatu pemegang kuasa.³⁰

Dengan mengatur pemilu sebagai mekanisme pelaksanaan kedaulatan rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 memberi garis demarkasi yang jelas, sehingga tidak tersedia ruang untuk mengurangi hak rakyat menentukan siapa yang akan memerintah dan hak rakyat berkontestasi merebut kekuasaan melalui pemilu.³¹ Artinya, UUD 1945 sebagai pengejawantahan hak setiap warga negara untuk diberi kesempatan yang sama dan efektif dalam memilih dan untuk dipilih.³²

Berbagai pembatasan maupun pembedaan perlakuan bagi warga negara yang menjadi bakal calon peserta pemilu dapat dipahami sebagai upaya agar dalam pemilu terjaring pemimpin-pemimpin atau pemangku jabatan publik yang baik, memiliki integritas, kapasitas, moral yang memadai, dan mendapatkan kepercayaan dari masyarakat. Pemilu sebagai mekanisme pengisian jabatan politik mesti dijadikan sarana untuk menjaring pemimpin atau pejabat publik yang benar-benar bersih, berwibawa, jujur, dan memiliki integritas moral yang terjaga.³³

Dalam kadar-kadar tertentu, pembatasan maupun pembedaan antar warga negara, baik dalam penggunaan hak dipilih maupun hak memilih sebagaimana diuraikan di atas sesungguhnya dapat dibenarkan secara konstitusional. Hal itu didasarkan atas ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.*

²⁹ Janedjri M Gaffar, *Ibid*, h.12.

³⁰ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media, 2018, h.8.

³¹ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Press., 2001, h. 36.

³² Robert Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001, h. 132.

³³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 terkait Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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*, h. 59.

Prinsip pembatasan diartikan sebagai campur tangan negara dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan untuk membatasi hak asasi manusia secara legal.³⁴ Untuk menjalankan kewajiban untuk melindungi (*to protect*) hak asasi manusia, pemerintah mesti bahkan sewajibnya untuk melindungi hak-hak warga negaranya yang potensial dilanggar oleh aktor-aktor negara (*state actors*) maupun pelaku perorangan (*private actors*).³⁵

Ketika hendak menjalankan kewajiban konstitusionalnya melindungi, menghormati dan memenuhi hak asasi manusia, dalam situasi tertentu negara terpaksa melakukan pembatasan-pembatasan tertentu agar hak-hak asasi yang berada di bawah jaminannya dapat dilindungi, dihormati dan dipenuhi. Manfred Nowak menilai, pembatasan terhadap hak asasi dapat saja diizinkan sepanjang hanya bila diperlukan dalam suatu masyarakat yang demokratis, yakni tuntutan oleh kebutuhan sosial yang mendesak dan proporsional.³⁶

Januz Symonides mengemukakan tiga syarat untuk dapat dilakukan pembatasan hak asasi manusia, yaitu: harus diatur dalam aturan hukum, harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus memang benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai kebutuhan sosial.³⁷

Konsep pembatasan hak asasi manusia semakin mendapatkan tempat dalam konteks bahwa hak individu yang disebut sebagai hak asasi sama sekali tidak dapat dilepaskan dari lingkungan sosial yang menjadi habitatnya, yaitu masyarakat. Di mana, di dalam masyarakat itulah hak asasi manusia itu dikembangkan.³⁸ Realitas masyarakat dan bangsa-bangsa di dunia yang beraneka ragam dengan watak masing-masing yang berbeda satu sama lain berkonsekuensi atas dijumpainya standar sosial dan kultur yang berbeda-beda.³⁹

Secara prinsip, pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak pilih dalam rangka mewujudkan pemilu yang jujur, adil, dan berintegritas dapat dibenarkan. Hal itu diperkuat dengan maksud ketentuan Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang menyatakan, *setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan, tanpa*

³⁴ Khairul Fahmi, *Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Adil dan Berintegritas*, Disertasi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2019, h.57.

³⁵ Ildal Kasim (ed), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan (buku 1)*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), h. xi.

³⁶ Manfred Nowak, *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Kejasama Raoul Wallenberg Institute and Humanitarian Law dengan Departement Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003, h.48.

³⁷ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, h. 24

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya*, dalam Muladi (Ed.), *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama, 2009, h. 217.

³⁹ Satjipto Rahardjo, *Ibid*, h.220-221.

pembedaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak wajar, untuk: memilih dan dipilih pada pemilihan umum..dst. Demikian juga dengan ketentuan Pasal 28J UUD 1945 yang membenarkan bahwa pembatasan-pembatasan tertentu terhadap hak asasi manusia sangat dimungkinkan sepanjang untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.⁴⁰

Tanpa pembatasan-pembatasan tertentu, akan sulit untuk menciptakan suatu hukum pemilu yang dapat memandu terlaksananya pemilu secara jujur dan adil dengan hasil yang berintegritas. Sebab, kerangka hukum pemilu yang tidak menetapkan pembatasan-pembatasan tertentu justru akan menciptakan sebuah kontestasi yang tidak adil. Kontestasi pemilu akan berubah menjadi perebutan kekuasaan negara secara bebas tanpa batas, sehingga yang akan terjadi adalah kelompok yang satu akan berusaha mengalahkan kelompok yang lain dengan menggunakan berbagai cara yang sesungguhnya bertentangan dengan asas jujur dan adil itu sendiri.⁴¹

Dengan diterimanya konsepsi pembatasan hak politik secara universal, maka salah satu bentuk implementasinya terdapat dalam sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi yang memberikan batasan waktu selama 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap untuk dapat dicalonkan kembali menjadi calon kepala daerah.⁴² Masa jeda ini tentunya juga turut diberlakukan bagi mantan terpidana dalam kasus tindak pidana korupsi.

3. Perkembangan Putusan MK Terkait Pembatasan Hak Mantan Terpidana Dalam Pencalonan Kepala Daerah

Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah meliputi sejumlah pengaturan yang berbeda antara satu dengan lainnya, khususnya terkait dengan syarat pencalonan. Perkembangan putusan MK yang dimaksud adalah syarat bagi mantan terpidana pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih. Pasal ini dapat dimaknai dengan pembatasan hak bagi mantan terpidana yang telah

⁴⁰ Khairul Fahmi, *Ibid*, h.72.

⁴¹ Khairul Fahmi, *Ibid*, h.73.

⁴² Mahkamah Konstitusi. Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009.

menyelesaikan hukumannya karena melakukan tindak pidana, salah satunya korupsi. Pasal tersebut sudah pernah diuji berulang kali pada Mahkamah Konstitusi dan mengalami dinamika pemaknaan sebagai berikut:

a) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009

Dalam Putusan perkara Nomor 4/PUU-VII/2009,⁴³ Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf f Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 dan Pasal 58 huruf f Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 sebagai norma hukum yang inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) apabila tidak dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁴⁴

1. Berlaku bukan untuk jabatan-jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) sepanjang tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
2. Berlaku terbatas untuk jangka waktu 5 (lima) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
3. Kejujuran atau keterbukaan mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana;
4. Bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang;

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami Mahkamah Konstitusi sesungguhnya memberi penafsiran terhadap Pasal 58 huruf f Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan penafsiran itu, sekalipun pada amar putusannya dinyatakan menolak permohonan, namun MK memberikan pemaknaan atas konstitusionalitas pemberlakuan syarat tersebut.

Mahkamah menilai keempat syarat tersebut berlaku secara kumulatif. Bagi mantan terpidana, salah satunya terpidana kasus korupsi yang keseluruhan tindakan dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi diancam dengan ancaman hukuman di atas 5 tahun maka diberlakukan ketentuan tersebut. Masa jeda diberlakukan selama 5 tahun semenjak yang bersangkutan selesai menjalani masa pidana ditujukan sebagai fase korektif atas perbuatan yang pernah dilakukan. Kemudian juga dipersyaratkan untuk secara terbuka mengumumkan kepada publik atas perbuatan yang dilakukannya. Sebagai

⁴³ Pemohon dalam perkara ini adalah H. Dirwan Mahmud, Pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam pemilukada Bengkulu Selatan. Yang bersangkutan merupakan warga negara yang pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih.

⁴⁴ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 4/PUU-VI/2009, h. 80.

tindak lanjut dalam pencalonan kepala daerah, Komisi Pemilihan Umum mengakomodir dalam Peraturan KPU (PKPU)

b) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015

Mahkamah Konstitusi kembali mengadili dan memeriksa perkara pengaturan tentang larangan pencalonan bagi mantan terpidana dengan ancaman hukuman diatas 5 tahun pada undang-undang yang berbeda. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 7 huruf f UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah. MK dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 dinyatakan dikabulkan sebagian, dimana dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.⁴⁵

Putusan tersebut didasarkan atas alasan bahwa keberadaan syarat sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 huruf g UU No. 8/2015 dinilai sebagai pengurangan hak atas kehormatan dan dipersamakan dengan pidana pencabutan hak-hak tertentu. Sementara menurut MK, pencabutan hak pilih seseorang hanya dapat dilakukan dengan putusan hakim sebagai hukuman tambahan baginya.⁴⁶ Agar tidak terjadi benturan dengan putusan MK dan konsep pidana, maka norma hukum tersebut diubah dan dibatasi hanya untuk selama jangka waktu tertentu setelah selesai menjalani pidana penjara. Hal tersebut didasarkan atas kekuatan putusan pengadilan yang merujuk kekuatan hukum administrasi dengan batasan waktu yang layak dan wajar sesuai dengan asas *due process of law* dalam penegakan hukum pidana

Lebih jauh, melalui putusan ini, MK juga melakukan koreksi terhadap syarat berlaku terbatas waktu hanya selama 5 tahun sejak terpidana selesai menjalani hukuman sebagaimana yang pernah diberlakukan dalam Putusan sebelumnya Nomor 4/PUU-VII/2009. Syarat tersebut menjadi tidak diperlukan apabila seorang terpidana telah secara berani mengakui tentang status dirinya yang merupakan mantan narapidana. Dalam arti, apabila seorang mantan narapidana telah selesai menjalani masa hukuman dan mengumumkan secara terbuka dan jujur bahwa ia mantan narapidana, maka yang bersangkutan dapat mencalonkan diri menjadi gubernur, bupati, dan walikota. Putusan MK ini kemudian bertolak belakang dengan syarat sebelumnya yang berlaku secara

⁴⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, h. 74.

⁴⁶ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015, h. 68.

kumulatif, berubah menjadi alternatif dengan cukup hanya mengumumkan kepada publik. Disinilah problem Putusan MK Nomor 42/PUU-XIII/2015 tersebut.

Tidak ada penjelasan yang komprehensif mengapa MK mengubah pandangannya dibandingkan putusan sebelumnya. Bahkan Putusan tersebut diambil Mahkamah bukan dengan suara bulat, melainkan terdapat dua orang Hakim Konstitusi yang menyampaikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*), yaitu Hakim Maria Farida Indrati dan Hakim I Dewa Gede Palguna. Dua Hakim Konstitusi tersebut berpendirian bahwa penafsiran terhadap ketentuan “syarat tidak pernah dipidana” telah selesai. Syarat yang tercantum dalam Putusan MK Nomor 4/PUU-VII/2009 berlaku secara kumulatif dan hal itu telah dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang dengan melakukan perubahan undang-undang dan menempatkannya dalam penjelasan pasal. Bahkan Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna menegaskan bahwa sesungguhnya belum ada alasan-alasan konstitusional yang bersifat fundamental yang karenanya lahir kebutuhan bagi Mahkamah untuk mengubah pendiriannya sebagaimana telah dinyatakan dalam putusan-putusan sebelumnya.

Syarat-syarat yang dinyatakan MK dalam Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015 telah diadopsi untuk syarat menjadi calon anggota DPR, DPD dan DPRD. Norma syarat tersebut terdapat dalam Pasal 182 huruf h untuk DPD dan Pasal 240 ayat (1) huruf g untuk DPR dan DPRD dengan rumusan yang persis sama, yaitu : *tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana.*

Dengan tidak adanya masa tunggu atau jeda terhadap mantan terpidana kasus korupsi untuk bisa mencalonkan diri kembali menjadi kepala daerah, telah menghasilkan kepala daerah yang terpilih, namun kembali melakukan praktik korupsi. Kejadian dimana mantan terpidana kasus korupsi yang mendaftar menjadi calon kepala daerah lalu terpilih, dan setelah terpilih kembali melakukan praktik korupsi terjadi di Kabupaten Kudus, yang dilakukan oleh Muhammad Tamzil.⁴⁷

⁴⁷ Akrom Hazami “M Tamzil, Bupati Eks Napi Korupsi Kini Kembali Masuk Jeruji Besi”, *detik.com* Diakses 8 November 2019.

Selain itu, terdapat pula kejadian di mana mantan terpidana korupsi setelah selesai menjalani hukuman, lalu langsung dicalonkan menjadi kepala daerah, kemudian terpilih juga terjadi di Kabupaten Minahasa Utara. Pada 2008, Vonnie Anneke Panambunan divonis bersalah dalam kasus korupsi pengadaan barang dan jasa yang mengakibatkan kerugian negara lebih dari Rp 4 miliar. Vonnie yang saat itu menjabat sebagai Bupati Minahasa Utara, divonis 1 tahun 6 bulan pidana penjara dan denda Rp 100 juta subsidair 6 bulan kurungan serta membayar uang pengganti Rp 4 miliar.⁴⁸

Fenomena dua kasus pemilihan kepala daerah yang terjadi di Kabupaten Kudus dan Kabupaten Minahasa Utara, membuktikan perlunya masa tunggu atau jeda yang diatur oleh negara, melalui syarat calon kepala daerah di dalam UU Pilkada, agar orang yang akan dipilih sebagai calon kepala daerah adalah orang yang berintegritas dan berkualitas.⁴⁹

c) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang⁵⁰ Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota⁵¹ (baca Undang-Undang Pilkada) Ketentuan lain dalam pasal 7 ayat 2 huruf g mengatur: *tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;*

Pasal ini kemudian kembali digugat ke Mahkamah Konstitusi. Gugatan perkara ini diajukan oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Dalam petitumnya, Pemohon meminta kembali MK untuk memaknai pasal *a quo* sebagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009. Bahkan Pemohon meminta masa tunggu yang awalnya 5 (lima) tahun ditambahkan menjadi selama 10 (sepuluh) tahun. Selengkapnyanya petitum permohonan berbunyi "*Calon gubernur dan calon wakil*

⁴⁸ Yosep Ikanubun, "Mantan Napi Ini Jadi Bupati Minahasa Utara", *Liputan6.com*, Diakses 8 November 2019.

⁴⁹ Permohonan Indonesia Corruption Watch dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi dalam perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019, h.22.

⁵⁰ Perppu Nomor 1 tahun 2014 dipicu karena polemik revisi Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang mengubah bentuk pemilihan kepala daerah secara langsung menjadi tidak langsung melalui DPRD. Polemik ini terjadi dalam ujung masa jabatan kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

⁵¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, Lembaran Negara Nomor 130.

gubernur, calon bupati dan calon wakil bupati, serta calon walikota dan calon wakil walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: g. tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali terhadap terpidana yang melakukan tindak pidana kealpaan dan tindak pidana politik dalam pengertian suatu perbuatan yang dinyatakan sebagai tindak pidana dalam hukum positif hanya karena pelakunya mempunyai pandangan politik yang berbeda dengan rezim yang sedang berkuasa; tidak dijatuhi pidana tambahan berupa pencabutan hak pilih oleh putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; bagi mantan terpidana, telah melewati jangka waktu 10 (sepuluh) tahun setelah mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap; jujur atau terbuka mengenai latar belakang jati dirinya sebagai mantan terpidana; dan bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.⁵²

Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019 mengabulkan untuk sebagian permohonan. Dalam Putusannya, MK kembali melakukan aktivasi terhadap empat persyaratan bagi mantan terpidana sebagaimana yang pernah diputuskan dalam perkara Nomor 4/PUU-VII/2009 dan tidak mengabulkan penambahan masa tunggu menjadi 10 (sepuluh) tahun bagi mantan terpidana yang telah selesai menjalani hukumannya. Walaupun demikian, putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019 dapat dimaknai sebagai koreksi atas putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya (42/PUU-XIII/2015) yang mengeliminir syarat kumulatif pencalonan kepala daerah berstatus sebagai mantan terpidana.

Dalam pertimbangannya, para hakim konstitusi merujuk kembali putusan Mahkamah yang menghilangkan syarat kumulatif sebagaimana termaktub dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 yang menjadikannya sebagai syarat alternatif sehingga persyaratannya menjadi longgar adalah dengan pertimbangan untuk mengembalikan kepada masyarakat sebagai pemilih yang memiliki kedaulatan untuk menentukan pilihannya. Namun setelah dicermati secara saksama fakta empirik yang terjadi telah ternyata pula bahwa upaya mengembalikan kepada kedaulatan pemilih tidak sepenuhnya dapat menghadirkan pemimpin yang bersih, jujur dan berintegritas. Sejumlah fakta empirik membuktikan di antara

⁵² Perbaikan permohonan Perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019 oleh ICW dan Perludem, tertanggal 18 Oktober 2019, h.26.

kepala daerah yang terpilih yang pernah menjalani masa pidana menjadi calon kepala daerah hanya dengan mengambil alternatif mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan adalah mantan narapidana telah ternyata mengulangi kembali melakukan tindak pidana.⁵³

KESIMPULAN

Salah satu sisi gelap dalam demokrasi adalah terjadinya tindak pidana korupsi. Hal ini dapat dilihat dari berbagai kasus-kasus korupsi yang melibatkan para kepala daerah yang ditangani oleh penegak hukum. Ada benang merah antara persoalan demokrasi yang berbiaya mahal, problem kepartaian yang oligarkis, problem pemilih seperti *vote buying* dengan resultant terjadinya berbagai kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah tersebut;

Secara universal dan dalam hukum positif di Indonesia, pembatasan hak dalam politik merupakan sesuatu yang dapat dilakukan sepanjang mengikuti asas dan pengaturan hukum yang berlaku. Pembatasan hak dalam sektor pemilu ditujukan untuk menciptakan demokrasi yang berkualitas. Adanya pembatasan hak bagi mantan terpidana korupsi menjadi calon kepala daerah dengan syarat tertentu, dapat dimaknai sebagai sebuah pembatasan hak yang ditujukan untuk mencegah kembali terjadinya korupsi. Secara empirik Mahkamah Konstitusi menilai demokrasi langsung tidak hanya dapat diserahkan sepenuhnya kepada pemilih tanpa regulasi yang baik dalam persyaratan calon kepala daerah.

Mahkamah Konstitusi memperkuat putusannya untuk memberikan pembatasan hak kepada mantan terpidana dengan ancaman hukuman di atas 5 (lima) tahun untuk menjadi calon kepala daerah. Empat syarat pencalonan bagi mantan terpidana yang sebelumnya menjadi syarat alternatif dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, telah dikoreksi kembali menjadi syarat kumulatif melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XVII/2019.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Badoh, Ibrahim Z Fahmi dan Abdullah Dahlan, 2010, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.

⁵³ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019, h. 59.

- Dahl, Robert, 2001, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi secara Singkat*, diterjemahkan oleh A Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Fahmi, Khairul, 2011, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Gaffar, Janedjri M, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Hadiz, Vedi R, 2004, *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutionalist Perspectives*, Institute of Social Studies 2004: Blackwell Publishing.
- Irawan, Ade, 2013, *et.al. Korupsi Pemilukada*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Kasim, Ifdal (ed), *Hak Sipil dan Politik, Esai-Esai Pilihan (buku 1)*, Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) Jakarta.
- Mahfud, Moh., 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media,
- Marijan, Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2001, *Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Prasetyo, Teguh, 2018, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media.
- Rahardjo, Satjipto, *Hak Asasi Manusia dalam Masyarakatnya*, dalam Muladi (Ed.), 2009, *Hak Asasi Manusia, Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*, Jakarta: Refika Aditama.
- Safa'at, Muchamad Ali, 2011, *Pembubaran Partai Politik, Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Pers.

Publikasi Laporan dan Risalah

- Alkostar, Artidjo, 2009, "Korelasi Korupsi politik Dengan Hukum dan Pemerintahan di Negara Modern (telaah tentang Praktik korupsi Politik dan Penanggulangannya)", *Jurnal Hukum*, Vol. 16, Edisi Khusus, Oktober, Yogyakarta: Fakultas Hukum UII.
- Fahmi, Khairul, 2019, "Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih Dalam Mewujudkan Pemilihan Umum Yang Adil dan Berintegritas", Disertasi Universitas Gajah Mada, Yogyakarta.

Gaffar, Janedjri M, 2013, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia Terkait Penyeleggaraan Pemilu". *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1.

Pratikno, 2007, "Calon Independen, Kualitas Pilkada dan Pelembagaan Parpol", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, Maret.

Satriawan, Iwan dan Tanto Lailam, 2019, "Open Legal Policy Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang". *Jurnal Konstitusi*, Volume 16.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 130.

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 4/PUU-VII/2009.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 42/PUU-XIII/2015

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 56/PUU-XVII/2019.

Permohonan Indonesia Corruption Watch dan Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi dalam perkara Nomor 56/PUU-XVII/2019.

Internet

Hazami, Akrom "M Tamzil, Bupati Eks Napi Korupsi Kini Kembali Masuk Jeruji Besi", detik.com Diakses 8 November 2019.

Ikanubun, Yosep, "Mantan Napi Ini Jadi Bupati Minahasa Utara", Liputan6.com, Diakses 8 November 2019.

Lain-lain

Maksum, Irfan Ridwan, *Pesona Pilkada lansung*, Kumpulan Bahan Perkuliahan Pemerintahan Daerah oleh Dr Harsanto Nursadi. S.H.,M.Si.

Nursadi, Harsanto "Pemerintah(an) Daerah Dalam Konstitusi", Bahan Ajar, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2018.

Nowak, Manfred, *Pengantar Pada Rezim HAM Internasional*, Pustaka Hak Asasi Manusia Raoul Wallenberg Institute, Kejasama Raoul Wallenberg Institute and Humanitarian Law dengan Departement Hukum dan HAM Indonesia, Jakarta, 2003.

Universal Declaration on Democracy, The Elements and Exercise of Democratic Government, adopted by the Inter-Parliamentary Council at its 161st session, Cairo, September 1997.

Walecki, Marcin, *Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria*. International Foundation for Election Systems (IFES) civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 November 2003 Abuja, Nigeria.

Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris

The Legal Logic of the Constitutional Court Decision Regarding the Constitutional Review of the Notary Position Law

Iskandar Muda

Pascasarjana Magister Kenotariatan Universitas YARSI
Menara YARSI, Kav. 13, Jl. Let. Jend. Suprpto, Cempaka Putih, Jakarta Pusat,
DKI Jakarta, Indonesia, 10510.
E-mail: iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id

Naskah diterima: 18-09-2019 revisi: 16-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Penyelesaian persoalan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (uji konstitusional; *constitutional review*) diperlukan pula untuk mengetahui logika hukum beserta macam hubungannya. Apabila dua pernyataan ditampilkan simultan akan menimbulkan apa yang oleh logika disebut “hubungan logika.” Dalam penyelesaian enam perkara uji konstitusional undang-undang tentang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) terungkap adanya penggunaan berbagai macam logika hukum dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (i) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 menggunakan logika hukum “hubungan ekuivalen (persamaan),” (ii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (iii) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” (iv) Putusan Mahkamah

Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” (v) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” dan (vi) dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan).”

Kata Kunci: Logika, Pengujian, Jabatan Notaris.

Abstract

Settlement of the problem of testing the law in the Constitutional Court (constitutional review) is also needed to find out the logic of the law and its relationship. If two statements are displayed simultaneously it will give rise to what by logic is called “logic relationship.” In the settlement of the six cases of constitutional review of the law on the Position of Notary Public (Law No. 30 Year 2004) and its Amendments (Law No. 2 Year 2014) revealed the use of various kinds of legal logic in legal considerations (ratio decidendi) of the Court. This research is a legal research using normative approach. The results showed that: (i) Constitutional Court Decision No. 009-014/PUU-III/2005 uses the legal logic of “equivalence relations,” (ii) Constitutional Court Decision No. 52/PUU-VIII/2010 uses the legal logic of “independent relationship,” (iii) Constitutional Court Decision No. 49/PUU-X/2012 uses the legal logic of “contradictory relationship,” (iv) Constitutional Court Decision No. 72/PUU-XII/2014 uses the legal logic of “independent relationship,” (v) Constitutional Court Decision No. 43/PUU-XV/2017 uses the legal logic of “independent relationship,” and (vi) in Constitutional Court Decision No. 22/PUU-XVII/2019 uses the legal logic of “contradictory relationship.”

Keywords: Logic, Testing, Notary Position.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tidak tanggung-tanggung, belum saja Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris¹ (UU No. 30 Tahun 2004) genap “berusia” satu tahun semenjak diundangkan (6 Oktober 2004) dan untuk pertama kalinya; ada pihak yang mengajukan permohonan (7 Maret 2005) pengujian UU *a quo* ke Mahkamah

¹ Terdapat pemahaman Notaris progresif; artinya progresif dalam pola pikir yang senantiasa bertindak tidak hanya berpegang pada norma-norma hukum positif, tetapi juga senantiasa menggali berbagai bentuk tindakan hukum yang dapat dituangkan atau diformulasikan dalam bentuk akta otentik. Notaris progresif juga progresif dalam pola tindak yang profesional dengan parameter bahwa kehadiran notaris untuk masyarakat, bukan masyarakat untuk notaris. Dengan demikian, memberikan pelayanan terbaik dan kepuasan yang maksimal kepada masyarakat merupakan implementasi pola tindak yang profesional. Lihat Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Cerita tentang Notaris dan PPAT)*, Cetakan Ke I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2009, h. 14-15.

Konstitusi (uji konstitusional; *constitutional review*),² bahkan permohonan pengujiannya baik secara formil maupun materiil. Dimana permohonan *a quo* sudah diselesaikan sebagaimana dimaksud Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005, yaitu dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak.”

Selanjutnya permohonan uji konstitusional UU No. 30 Tahun 2004 yang kedua, sebagaimana telah diputus berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 dengan amar putusan: “Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.” Lain halnya sebagaimana permohonan pertama dan kedua yang amar putusannya sama-sama “ditolak” oleh Mahkamah Konstitusi; permohonan ketiga dengan amar putusan: “Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya,” dalam hal ini sebagaimana dimaksud Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012.

Lebih lanjut lagi terdapat tiga permohonan lainnya, permohonan keempat sampai keenam, dalam hal ini UU No. 30 Tahun 2004 sudah mengalami perubahan sebagaimana adanya UU No. 2 Tahun 2014. Permohonan keempat diputus sebagaimana berdasarkan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014 dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.” Permohonan kelima sebagaimana adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.” Sedangkan permohonan keenam juga telah diselesaikan sebagaimana dimaksud Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 dengan amar putusan: “Tidak dapat diterima” dan “Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.” Untuk penjelasannya secara ringkas mengenai keenam putusan *a quo* sebagaimana tabel berikut.³

² Dalam tulisan ini mengapa menggunakan istilah *constitutional review* bukan *judicial review*; untuk lebih jelasnya silahkan baca dalam Iskandar Muda, “Tidak Dinamis Namun Terjadi Dinamika Dalam Hal Uji Konstitusional Norma Zina,” *Jurnal Yudisial*, Vol. 1, No. 3, Desember 2018, h. 294.

³ Sebetulnya sampai saat ini masih ada satu lagi permohonan uji konstitusional Pasal 66 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004, namun masih berproses di Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini sebagaimana adanya Perkara No. 16/PUU-XVIII/2020, dimana sidang Pemeriksaan Pendahuluan perkara *a quo* dilaksanakan pada 23 Februari 2020. Sebagaimana diketahui Pemohon dalam perkara *a quo* adalah Persatuan Jaksa Indonesia (PJI) dan beberapa Jaksa senior. Lihat Aida Mardatillah, “Ikatan Notaris Bakal Jadi Pihak Terkait di Uji Konstitusionalitas MKN, diakses dari: https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e4c34c31d33f/ikatan-notaris-bakal-jadi-pihak-terkait-di-uji-konstitusionalitas-mkn/?utm_source=dable, 13 Maret 2020.

Tabel Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Undang-Undang Jabatan Notaris

No	Putusan	Pemohon	Uji Konstitusional	Amar Putusan
1	No. 009-014/PUU-III/2005 Diucapkan 13 September 2005.	<ul style="list-style-type: none"> Persatuan Notaris Reformasi Indonesia (PERNORI); Pemohon Perkara No. 009. Himpunan Notaris Indonesia (HNI); Pemohon Perkara No. 014. 	Pemohon Perkara No. 009 dan No. 014 sama-sama uji formil UU No. 30 Tahun 2004. Pemohon Perkara No. 009: <ul style="list-style-type: none"> Pasal 1 angka 5,^I Pasal 3 huruf d,^{II} Pasal 8 ayat (2),^{II} Pasal 15 ayat (2) huruf f,^{IV} Pasal 15 ayat (2) huruf g,^V Pasal 67 ayat (1) sampai dengan ayat (6) <i>juncto</i> Pasal 25 ayat (2), Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2),^{VI} Pasal 78,^{VII} dan Pasal 82 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004.^{VIII} Pemohon Perkara No. 014: <ul style="list-style-type: none"> Pasal 1 angka 5 <i>juncto</i> Pasal 82 ayat (1) dan Pasal 16 ayat (1) huruf k UU No. 30 Tahun 2004.^{IX} 	Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak.
2	No. 52/PUU-VIII/2010. Diucapkan 15 Oktober 2010.	Perorangan; profesi Notaris.	<ul style="list-style-type: none"> Pasal 8 ayat (1) huruf b^X dan Pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004.^{XI} 	Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

^I Pasal 1 angka 5 UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "Organisasi Notaris adalah organisasi profesi jabatan notaris yang berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum."

^{II} Salah satu syarat untuk dapat diangkat menjadi Notaris berdasarkan Pasal 3 huruf d UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "sehat jasmani dan rohani."

^{III} Pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "Ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diperpanjang sampai berumur 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan."

^{IV} Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan,"

^V Pasal 15 ayat (2) huruf g UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "membuat akta risalah lelang."

^{VI} Pada intinya Pasal 67 ayat (1) sampai dengan ayat 6 UU No. 30 Tahun 2004 terkait pengawasan atas Notaris.

^{VII} Pasal 78 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan:

(1) Pemeriksaan dalam sidang Majelis Pengawas Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 huruf a bersifat terbuka untuk umum.

(2) Notaris berhak untuk membela diri dalam pemeriksaan sidang Majelis Pengawas Pusat.

^{VIII} Pasal 82 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "Notaris berhimpun dalam satu wadah Organisasi Notaris."

^{IX} Permohonan uji konstitusional Pasal 1 angka 5 *juncto* Pasal 82 ayat (1) secara bersamaan antara Pemohon Perkara No. 009 dan No. 014. Pasal 16 ayat (1) huruf k UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "mempunyai cap/stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarnya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan."

^X Notaris diberhentikan salah satu ketentuannya berdasarkan Pasal 8 ayat (1) huruf b UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun."

^{XI} Pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "Ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diperpanjang sampai berumur 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan."

No	Putusan	Pemohon	Uji Konstitusional	Amar Putusan
3	No. 49/PUU-X/2012. Diucapkan 28 Mei 2013.	Perorangan; pekerjaan swasta.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004.^{xii} 	Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya.
4	No. 72/PUU-XII/2014. Diucapkan 26 Agustus 2015.	Perorangan; pekerjaan Advokat.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 66 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004. 	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.
5	No. 43/PUU-XV/2017 Diucapkan 19 Oktober 2017.	Perorangan; pekerjaan swasta.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 17 ayat (1) huruf a UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004.^{xiii} 	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.
6	No. 22/PUU-XVII/2019. Diucapkan 20 Mei 2019.	Perorangan; pekerjaan wiraswasta.	<ul style="list-style-type: none"> • Pasal 75 huruf a^{xiv} dan Pasal 79 UU No. 30 Tahun 2004.^{xv} • Pasal 66 ayat (1)^{xvi} dan Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004.^{xvii} 	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dapat diterima. • Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.

Sumber: diolah dari berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji konstitusional UU Jabatan Notaris.

^{xii} Berdasarkan Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004; bahwa untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah berwenang: (a) mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan (b) memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

^{xiii} Salah satu larangan bagi Notaris berdasarkan Pasal 17 ayat (1) huruf a UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya."

^{xiv} Pasal 75 huruf a UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "menyampaikan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 73 ayat (1) huruf a, huruf c, huruf d, huruf e, dan huruf f kepada Notaris yang bersangkutan dengan tembusan kepada Majelis Pengawas Pusat, dan Organisasi Notaris."

^{xv} Pasal 79 UU No. 30 Tahun 2004 disebutkan: "Majelis Pengawas Pusat berkewajiban menyampaikan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 77 huruf a kepada Menteri dan Notaris yang bersangkutan dengan tembusan kepada Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Daerah yang bersangkutan serta Organisasi Notaris."

^{xvi} Pasal 66 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014 disebutkan; Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan Notaris berwenang: (a) mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan (b) memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

^{xvii} Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 disebutkan: "Dalam hal majelis kehormatan Notaris tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), majelis kehormatan Notaris dianggap menerima permintaan persetujuan."

Berdasarkan keenam Putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana di atas; terlihat bahwa dua Pemohon terkait langsung dengan profesi Notaris; yaitu organisasi Notaris maupun orang pribadi yang profesinya Notaris. Sedangkan empat Pemohon lainnya dari berbagai profesi; yaitu perorangan yang pekerjaannya di sektor swasta, advokat dan wiraswasta. Begitu pula dari keenam putusan *a quo* hanya satu perkara yang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi yang pemohonnya Perorangan yang bekerja di sektor swasta.

Tugas hakim dalam mengadili suatu perkara yaitu sangat berkaitan dengan persoalan normatif dan filsafat hukum sebab tugas mengadili berkaitan dengan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.⁴ Dalam membuat putusan; hakim melakukan interpretasi (*hermeneutika*), dalam hal ini mengandung dua makna sekaligus yaitu: pertama, *hermeneutika* hukum dapat dipahami sebagai “metode interpretasi teks-teks hukum” atau “metode memahami terhadap suatu naskah normatif,” dan kedua, *hermeneutika* hukum juga mempunyai relevansi dengan teori penemuan hukum.⁵ Oleh karena itu pula dalam penyelesaian persoalan uji konstitusional undang-undang ketika melakukan interpretasi diperlukan pula mengetahui logika hukum beserta macam hubungannya.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan adanya enam putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji konstitusional undang-undang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) sebagaimana telah dijabarkan di atas; permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah logika hukum apa yang digunakan oleh Mahkamah ketika memutus enam perkara uji konstitusional undang-undang *a quo*.

C. Metode Penelitian

Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum dengan menggunakan pendekatan normatif. Salah satu kegunaan dari penelitian hukum adalah untuk mengetahui apakah dan bagaimanakah hukum mengatur suatu hal. Adapun pendekatan normatif penelitian ini difokuskan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji konstitusional undang-undang Jabatan Notaris, artinya dapat disimpulkan bahwa penelitian ini obyeknya adalah norma, oleh karena itu teknik interpretasi dari isi norma tersebut adalah teknik yang paling sesuai

⁴ Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017, h. 51.

⁵ M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015, h. 76.

untuk menjawab permasalahan.⁶ Interpretasi yang digunakan adalah pemahaman logika hukum dan macam hubungannya.

Data penelitian ini didapat dari bahan-bahan yang berisi aturan hukum dan informasi lain terkait dengan suatu aturan, peristiwa hukum dan putusan hukum, yang disebut dengan bahan hukum. Perolehan bahan-bahan hukum dengan cara melakukan penelusuran dokumen hukum peraturan perundang-undangan, studi kepustakaan dan penelusuran arsip. Bahan-bahan hukum dalam penelitian ini meliputi Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder.⁷ Bahan primer mencakup undang-undang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) dan putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji konstitusional undang-undang *a quo*. Sedangkan bahan hukum sekunder mencakup buku-buku literatur, jurnal dan artikel.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penulisan ini dilakukan dengan cara penghimpunan, pembagian, pengolahan, dan penyajian data-data serta menarik kesimpulan dari hasil verifikasi data tersebut. Dengan penggunaan teknik analisis tersebut diharapkan nantinya akan memperoleh suatu kesimpulan akhir dari permasalahan yang diteliti, yaitu logika hukum apa yang digunakan oleh Mahkamah Konstitusi ketika menyelesaikan perkara uji konstitusional undang-undang Jabatan Notaris.

PEMBAHASAN

A. Logika Hukum dan Macam Hubungannya⁸

Irving M. Copi menyatakan; "Logika adalah ilmu yang mempelajari metode dan hukum-hukum yang digunakan untuk membedakan penalaran yang betul dari penalaran yang salah."⁹ Secara ringkas dapat dikatakan bahwa logika adalah ilmu pengetahuan dan kecakapan untuk berpikir lurus (tepat).¹⁰

Selanjutnya ketika bicara hubungan antara hukum dan logika; Hans Kelsen menyatakan:¹¹

⁶ Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, *Pedoman Penyusunan Disertasi Tahun Akademik 2016/2017*, (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Trisakti, 2016), h. 20.

⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. ke-1, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2004), h. 82.

⁸ Pemahaman "Logika Hukum dan Macam Hubungannya" sebagaimana sudah terpublikasi dalam Iskandar Muda, "The Legal Logic of the Collapse on Non-Retroactive Doctrine in the Constitutional Court Decision," *Journal Constitutional Review*, Vol. 3 No. 1, May 2017, h. 105-108. Terdapat juga dalam Iskandar Muda, *Perkembangan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusannya*, Disertasi, Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2019, h. 154-157.

⁹ H. Mundry, *Logika*, Cetakan ke-14, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011, h. 2.

¹⁰ Alex Lanur OFM, *Logika Selayang Pandang*, Cetakan ke-27, Yogyakarta: Kanisius, 1983, h. 7.

¹¹ Hans Kelsen, "Essay in Legal and Moral Philosophy," alih bahasa, B. Arif Sidharta, *Hukum Dan Logika*, Cetakan ke-4, Bandung: Alumni, 2011, h. 27.

“bahwa suatu pandangan yang cukup banyak penganutnya di kalangan para yuris adalah, bahwa terdapat suatu relasi yang istimewa erat antara hukum dan logika (dalam arti tradisional, dari dua nilai, benar atau salah), bahwa “sifat logis” adalah sifat khusus dari hukum, yang berarti bahwa dalam relasi-relasi timbal-balik mereka, norma-norma dari hukum sesuai dengan asas-asas dari logika.”

Penyelesaian persoalan diperlukan mengetahui macam-macam hubungan logika berikut hukum-hukumnya. Apabila dua pernyataan ditampilkan simultan akan menimbulkan apa yang oleh logika disebut “hubungan logika.” Setidaknya ada enam macam hubungan logika:¹²

1. Hubungan independen (tak bertautan) yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan independen manakala keduanya menampilkan permasalahan yang sama sekali terpisah, serupa pernyataan berikut:

Kuda Sumbawa kuat-kuat.

Pohon asam berakar tunggang.

Semua kelinci adalah lemah.

Semua kelinci pemakan daun-daunan.

Bahasa Arab adalah sukar.

Logika adalah sukar.

Hubungan independen mempunyai tabiat: benar salahnya pernyataan pertama tidak dapat dipakai menentukan benar salahnya pernyataan yang lain. Kebenaran pernyataan “Kuda Sumbawa kuat-kuat” tidak dapat dipakai menentukan benar salahnya pernyataan “Pohon asam berakar tunggang,” begitu pula sebaliknya.

2. Hubungan ekuivalen (persamaan) yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan ekuivalen manakala keduanya mempunyai makna yang sama seperti:

Semua besi adalah logam.

Sebagian logam adalah besi.

Sebagian cendikiawan menjadi menteri.

Sebagian cendikiawan bukan tak menjadi menteri.

Hubungan ekuivalen mempunyai tabiat benar salahnya pernyataan yang satu menentukan benar salahnya pernyataan yang lain. Dengan perkataan yang

¹² H. Mundiri, *Op. Cit.*, h. 73-79.

lain, bila pernyataan yang satu benar maka benar pula pernyataan yang lain, bila pernyataan satu salah maka yang lain mengikuti juga.

3. Hubungan kontradiktori (pertentangan) yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan kontradiktori manakala keduanya terdiri term subyek dan predikat yang sama tetapi berbeda dalam kualitas maupun kuantitas. Hubungan kontradiktori terdapat antara pasangan pernyataan A dan B atau pasangan E dan I, seperti:

A: Semua yang sukses rajin.

B: Sebagian yang sukses tidak rajin.

E: Semua orang saleh tidak pedengki.

I: Sebagian orang saleh pedengki.

Sepasang permasalahan kontradiktori mempunyai tabiat bila satu salah yang lain harus benar, dan bila yang satu benar yang lain harus salah, tidak mungkin benar keduanya atau salah keduanya.

4. Hubungan kontrari (perlawanan) yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan kontrari manakala term subyek dan predikat kedua itu sama, kuantitasnya sama-sama universal tetapi berbeda dalam kualitas. Hubungan kontrari terdapat pada pernyataan A dan E, seperti:

A: Semua politikus curang.

B: Semua politikus tidak curang.

E: Semua harimau tidak pemarah.

A: Semua harimau pemarah.

Hubungan kontrari mempunyai tabiat: salah satu pernyataan harus salah dan bisa salah dan bisa salah keduanya. Sekarang diselidiki tabiat hubungan kontrari dengan mengambil pasangan proposisi A dan E atas sebagian contoh. Bila dalam kenyataan semua politikus adalah curang, maka pernyataan A benar dan E salah. Bila dalam kenyataan: semua politikus tidak curang maka A salah dan E benar. Bila dalam kenyataan: ada yang curang dan ada yang tidak curang, maka A dan E sama-sama salah.

5. Hubungan sub-kontrari (setengah perlawanan): dua pernyataan mempunyai hubungan sub-kontrari manakala term subyek dan predikat pernyataan itu sama, kuantitasnya sama-sama partikular berbeda dalam kualitas. Hubungan sub-kontrari terdapat pada pernyataan I dan O, seperti:

I : Sebagian pedagang kikir.

O: Sebagian pedagang tidak kikir.

.....

O: Sebagian mahasiswa tidak malas.

I : Sebagian mahasiswa malas..

Hubungan sub-kontrari mempunyai tabiat: salah satu pernyataan harus benar dan bisa benar keduanya. Mari di uji tabiat hubungan sub-kontrari dengan mengambil pasangan I dan O di atas sebagai contoh. Bila dalam kenyataan: semua pedagang adalah kikir, maka I benar (ingat arti sebagian) dan O salah. Bila semua pedagang adalah tidak kikir, maka O benar dan I salah. Bila dalam kenyataan sebagian pedagang kikir sebagian sebagian tidak kikir maka I dan O sama-sama benar.

6. Hubungan implikasi (mencakup) yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan implikasi manakala term subyek dan predikat pernyataan itu sama, sama-sama dalam kualitas tetapi berbeda dalam kuantitas. Hubungan implikasi terdapat pada pernyataan A dan I serta pasangan antara E dan O, seperti:

A: Semua mahasiswa komplek C rajin.

I : Sebagian mahasiswa komplek C rajin.

E: Semua patriot tidak malas.

O: Sebagian patriot tidak malas.

Hubungan implikasi mempunyai sifat: bisa benar keduanya, salah keduanya, atau satu benar dan satu salah. Sekarang di uji tabiat hubungan implikasi dengan mengambil pasangan A dan I di atas sebagai contoh. Bila dalam kenyataan: jika semua mahasiswa komplek C memang rajin, maka A benar, begitu pula I. Jadi di sini keduanya benar. Bila dalam kenyataan: semua mahasiswa komplek C tidak rajin, maka A maupun I salah. Di sini terjadi kemungkinan salah keduanya. Bila dalam kenyataan: mahasiswa komplek C ada yang rajin dan ada pula yang tidak, maka I benar dan A salah. Di sini terjadi kemungkinan satu benar dan satu salah. Kenyataan ini juga terjadi bila di uji pernyataan E dan O.

Selanjutnya diselidiki pernyataan singular. Pernyataan A dan E dengan subyek dan predikat yang sama sebagaimana diketahui mempunyai hubungan kontrari. Tetapi pernyataan A dan E singular, dengan subyek dan predikat yang sama mempunyai hubungan kontradiktori, seperti:

A (singular): Hasan berbaju hitam.

E (singular): Hasan tidak berbaju hitam.

Sepasang permasalahan A (singular) dengan subyek sama tetapi predikat berbeda dapat juga mempunyai hubungan kontrari seperti:

A (singular): Nurdin pergi ke Yogyakarta.

A (singular): Nurdin pergi ke Solo.

Sepasang permasalahan A (singular) dengan subyek sama tetapi predikat berbeda dapat juga mempunyai hubungan independen seperti:

A (singular): Nurdin pergi ke Yogyakarta.

B (singular): Nurdin anak cerdas.

B. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 terkait pengujian formil maupun materiil UU No. 30 Tahun 2004. **Dalam pengujian formil**; para Pemohon mendalilkan pembentukan undang-undang *a quo* tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagaimana dijabarkan dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU No. 10 Tahun 2004) terutama yang tercantum dalam Pasal 5 dan Pasal 6.¹³ Untuk kepentingan permohonan *a quo*, Pihak Terkait Ikatan Notaris Indonesia (INI) memberikan keterangan bahwa walaupun UU No. 10 Tahun 2004 berlaku pada saat diundangkan (22 Juni 2004), akan tetapi menurut Pasal 58 UU No. 10 Tahun 2004, dimana UU *a quo* mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Nopember 2004, sedangkan UU No. 30 Tahun 2004 mulai berlaku saat diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004. Oleh karena itu ketentuan UU No. 10 Tahun tidak dapat diterapkan terhadap UU No. 30 Tahun 2004.¹⁴ Pun demikian pada akhirnya, Mahkamah dalam amar putusannya menyatakan “permohonan para Pemohon ditolak.” Penggunaan logika hukum apa yang digunakan dalam putusan *a quo* dapat dimulai dengan mencermati pada bagian pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) sebagaimana berikut (**khususnya cermati yang dicetak tebal**), yaitu:¹⁵

1. Bahwa, dalam keterangan tertulisnya, Pihak Terkait Ikatan Notaris Indonesia (INI) memberikan keterangan bahwa walaupun UU No. 10 Tahun 2004 berlaku

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005, h. 113.

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005, h. 116.

¹⁵ *Ibid.*

pada saat diundangkan (22 Juni 2004), akan tetapi menurut Pasal 58 UU *a quo*, UU *a quo* mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Nopember 2004, sedangkan **UU No. 30 Tahun 2004 mulai berlaku saat diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004**. Oleh karena itu ketentuan UU 10 Tahun 2004 tidak dapat diterapkan terhadap UU No. 30 Tahun 2004;

2. Terhadap keterangan INI tersebut di atas, Mahkamah berpendapat bahwa perbedaan saat pengundangan dengan saat pemberlakuan suatu undang-undang seperti yang terdapat dalam undang-undang *a quo*, dapat dibenarkan. Hal itu diperlukan guna mempersiapkan pelaksanaan undang-undang yang bersangkutan dan hal itu sesuai dengan Pasal 50 UU No. 10 Tahun 2004 yang menyatakan, **“Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.”**

Berdasarkan apa yang tertulis dengan cetak tebal sebagaimana di atas; maka logika hukum yang digunakan Mahkamah selagi terkait pengujian formil dalam Putusan Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 adalah “hubungan ekuivalen (persamaan)” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan ekuivalen manakala keduanya mempunyai makna yang sama. Hubungan ekuivalen mempunyai tabiat benar salahnya pernyataan yang satu menentukan benar salahnya pernyataan yang lain. Dengan perkataan yang lain, bila pernyataan yang satu benar maka benar pula pernyataan yang lain, bila pernyataan satu salah maka yang lain mengikuti juga. Penggunaan logika hukum hubungan ekuivalen dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 yang dimaksud sebagaimana pernyataan berikut ini:¹⁶

UU No. 30 Tahun 2004 mulai berlaku saat diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004.

Peraturan perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Selanjutnya dalam hal **pengujian materiil**,¹⁷ yang paling mendapat perhatian adalah Pasal 82 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004, pasal tersebut hanya mengakui

¹⁶ Kedua pernyataan ini diambil dari kalimat cetak tebal sebagaimana sebelumnya diungkapkan.

¹⁷ Permohonan pengujian materiil berdasarkan perkara No. 009-014/PUU-III/2005 sebetulnya ada banyak pasal yang dimohonkan untuk diuji konstitusional (lebih jelasnya lihat tabel), tapi untuk mempersingkat demi efektifnya tulisan ini hanya mencari tahu logika hukum apa yang digunakan ketika Mahkamah memutus perkara uji konstitusional Pasal 82 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004.

satu wadah bagi notaris, yaitu INI berdasarkan SK Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia bertanggal 7 Desember 2004.¹⁸ Akhirnya Mahkamah menyatakan “permohonan para Pemohon ditolak.” Penggunaan logika hukum apa yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 dapat dimulai dengan mencermati pada bagian pertimbangan hukum (**khususnya cermati yang dicetak tebal**), yaitu:¹⁹

1. Merujuk kepada pertimbangan Perkara Nomor 066/PUU-II/2004 dalam Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1987 tentang Kamar Dagang dan Industri (Kadin) yang putusannya diucapkan dalam Sidang Pleno yang terbuka untuk umum pada tanggal 12 April 2005, Mahkamah menilai bahwa notaris merupakan organ negara dalam arti luas, meskipun bukan dalam pengertian lembaga sebagaimana lazim dalam perbincangan sehari-hari, dan **oleh karena itu negara berkepentingan akan adanya wadah tunggal organisasi notaris;**
2. Menimbang bahwa sebagai perbandingan, **seperti dikemukakan oleh Pemerintah maupun Pihak Terkait (INI), hampir semua negara menganut adanya satu wadah organisasi Notaris.** Sebagai contoh, dalam Pasal 60 *Wet op het Notaries Ambt* (1999) dinyatakan, “*de koninklijke Notariele Beroeps organisatie is een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Alle in Nederlands gevestigde notarissen en de Kandidaat notarissen zijn leden van de KNB, De KNB is gevestigde te 'Gravenhage.*”

Kalimat yang dicetak cetak tebal sebagaimana di atas “menggambarkan” adanya penggunaan logika hukum “hubungan ekuivalen (persamaan).” Penggunaan logika hukum “hubungan ekuivalen” dalam hal pengujian materiil Pasal 82 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 sebagaimana adanya pernyataan berikut ini:²⁰

Oleh karena itu negara berkepentingan akan adanya wadah tunggal organisasi notaris.

Seperti dikemukakan oleh Pemerintah maupun Pihak Terkait (INI), hampir semua negara menganut adanya satu wadah organisasi Notaris.

¹⁸ Anonim, “MK Tolak Permohonan PERNORI dan HNI,” Berita Mahkamah Konstitusi No. 12, September-Oktober 2005, h. 13.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005, h. 126-127.

²⁰ Kedua pernyataan ini diambil dari kalimat cetak tebal sebagaimana sebelumnya diungkapkan.

C. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 terkait uji konstitusional (*constitutional review*) Pasal 8 ayat (1) huruf b dan Pasal 8 ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004. Adapun yang dijadikan “argumentasi pokok” oleh Pemohon dalam permohonan uji konstitusional pasal-pasal *a quo* adalah sebagai berikut:²¹

“Bahwa pertentangan norma Pasal 8 ayat (1) huruf b dan ayat (2) UU No. 30 Tahun 2004 tentang Pemberhentian Notaris dengan norma Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28A UUD NRI 1945 ialah bahwa menurut Pasal 8 ayat (1) huruf b notaris berhenti atau diberhentikan dari jabatannya dengan hormat karena telah berumur 65 tahun dan menurut ayat (2) ketentuan umur pada ayat (1) huruf b dapat diperpanjang sampai berumur 67 tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan sehingga notaris yang berumur lebih dari 67 tahun meskipun jasmani serta rohani sehat dan masih mampu menjalankan jabatannya tidak berhak lagi atas pekerjaan sebagai notaris dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan karena tanpa pekerjaan tanpa penghasilan,” padahal:

- 1. Notaris yang bersangkutan telah kehilangan pekerjaan sebagai notaris sejak diberhentikan dari jabatannya pada umur 67 tahun;*
- 2. Notaris yang bersangkutan telah kehilangan penghasilan yang diperoleh dari menjalankan jabatannya yang diperlukan membiayai hidupnya karena selama notaris hidup membutuhkan biaya yang merupakan kerugian materiil akibat hak dan/atau kewenangan konstitusinya dirugikan oleh berlakunya UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris khususnya Pasal 8 ayat (1) huruf b dan ayat (2) tentang Pemberhentian Notaris;*
- 3. Notaris tidak digaji dan tidak menerima uang pensiun setelah diberhentikan dari jabatannya karena meskipun notaris pejabat umum akan tetapi bukan pegawai negeri;*
- 4. Notaris mencari penghasilan sendiri;*
- 5. Notaris hanya diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum;*
- 6. Notaris menjalankan jabatannya merupakan usaha sendiri, menciptakan lapangan pekerjaan sendiri, dan mempunyai atau mengadakan kantor sendiri tidak bekerja pada suatu instansi atau badan usaha baik pemerintah maupun swasta sehingga tidak akan menghambat generasi muda yang ingin bekerja di situ;*
- 7. Notaris kemampuannya hanya di bidang kenotariatan karena pendidikannya notariat dan tidak dapat beralih profesi sehingga notaris di rumah saja tidak ada aktivitas dan tidak ada penghasilan padahal notaris butuh biaya selama notaris hidup.*

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010, h. 8-9.

Pun demikian akhirnya Mahkamah memutuskan dengan amar putusan: “Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.” Sekiranya ada dua hal yang patut dikemukakan terkait apa yang dijadikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah, yaitu sebagai berikut (**khususnya cermati yang dicetak tebal**):²²

1. Mahkamah berkesimpulan bahwa ketetapan pembentuk undang-undang mengenai **batas usia pensiun seseorang pejabat adalah suatu kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang berapa pun usia pensiun yang ditetapkan tidak dapat dikategorikan sebagai ketentuan yang tidak konstitusional.**
2. Menimbang bahwa menurut Mahkamah, **soal perubahan usia pension seorang pejabat adalah ranah *legislative review***, seperti halnya perubahan usia Hakim Agung dari 65 tahun atau 67 tahun menjadi 70 tahun atau usia pensiun Jaksa dari 58 tahun atau 60 tahun menjadi 62 tahun sebagaimana dipertimbangkan di atas, **bukan ranah *judicial review***.

Kalimat yang dicetak cetak tebal sebagaimana di atas “menggambarkan” adanya penggunaan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan)” yaitu dua pernyataan mempunyai hubungan independen manakala keduanya menampilkan permasalahan yang sama sekali terpisah, serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

*Batas usia pensiun seseorang pejabat adalah suatu kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang berapa pun usia pensiun yang ditetapkan tidak dapat dikategorikan sebagai ketentuan yang tidak konstitusional.*

*Soal perubahan usia pensiun seorang pejabat adalah ranah *legislative review*, ..., bukan ranah *judicial review*.*

Jadi jelas sudah berdasarkan penjabaran dua kalimat di atas, bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 dapat dikatakan secara tidak langsung menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan).”

D. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012

Inti dari amar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 mengenai uji konstitusional Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 adalah pemanggilan Notaris untuk kepentingan pemeriksaan pidana tidak perlu mendapat izin dari Majelis Pengawas Daerah.²³ Pemohon dalam pengujian *a quo* adalah Kant Kamal

²² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010, h. 19-20.

²³ Yusti Nurul Agustin & Nur Rosihin Ana, “Pemanggilan Notaris Tak Perlu Persetujuan Majelis Pengawas Daerah,” *Majalah Konstitusi* No. 76, Juni 2013, h. 41.

yang bekerja sebagai wiraswasta; yang merasa dirinya dirugikan ketentuan pasal *a quo*, dikarenakan Penyidik Kepolisian Daerah Metro Jaya mendapat kendala ketika dalam melakukan proses penyidikan laporan yang dibuatnya. Kendala yang didapat oleh Penyidik Polda Metro Jaya dalam mengungkap pelaku dugaan Tindak Pidana Membuat Keterangan Palsu ke Dalam Akta Authentik, adalah dikarenakan Penyidik tidak mendapatkan izin dari Majelis Pengawas Daerah Notaris Cianjur.²⁴

Sepatutnya ada dua pertimbangan hukum yang diungkapkan di sini sebagaimana terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012, yaitu sebagai berikut (**khususnya cermati yang dicetak tebal**):²⁵

1. Menimbang bahwa oleh karena Pemohon mendasarkan permohonannya pada pelanggaran prinsip persamaan kedudukan di hadapan hukum dalam pemerintahan dan perlakuan yang adil, Mahkamah perlu merujuk pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 024/PUU-III/2005, tanggal 29 Maret 2006, bahwa ada tidaknya persoalan diskriminasi dalam suatu Undang-Undang juga dapat dilihat dari perspektif bagaimana konstitusi merumuskan perlindungan terhadap suatu hak konstitusional, dalam arti apakah hak tersebut oleh konstitusi perlingkungannya ditempatkan dalam rangka *due process* ataukah dalam rangka perlindungan yang sama (*equal protection*). Pembedaan demikian penting dikemukakan sebab seandainya **suatu undang-undang mengingkari hak dari semua orang maka pengingkaran demikian lebih tepat untuk dinilai dalam rangka *due process*, namun, apabila suatu Undang-Undang ternyata meniadakan suatu hak bagi beberapa orang tetapi memberikan hak demikian kepada orang-orang lainnya maka keadaan tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip *equal protection*;**
2. Menimbang bahwa proses peradilan oleh penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk mengambil dokumen-dokumen dalam penyimpanan notaris dan memanggil notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan dokumen-dokumen yang dibuatnya **yang hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah, menurut Mahkamah termasuk dalam kelompok pengaturan yang seharusnya tidak mengandung perlakuan berbeda yang bertentangan dengan prinsip *equal protection*** sebagaimana yang dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945 yaitu persamaan atau kesederajatan di hadapan hukum dan pemerintahan.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012, h. 46-47.

Kalimat yang dicetak tebal sebagaimana maksud di atas maka dapat dikatakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” Hubungan kontradiktori (pertentangan) mempunyai tabiat bila satu salah yang lain harus benar, dan bila yang satu benar yang lain harus salah, tidak mungkin benar keduanya atau salah keduanya. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Suatu undang-undang mengingkari hak dari semua orang maka pengingkaran demikian lebih tepat untuk dinilai dalam rangka due process, namun, apabila suatu Undang-Undang ternyata meniadakan suatu hak bagi beberapa orang tetapi memberikan hak demikian kepada orang-orang lainnya maka keadaan tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip equal protection.

Yang hanya dapat dilakukan dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah, menurut Mahkamah termasuk dalam kelompok pengaturan yang seharusnya tidak mengandung perlakuan berbeda yang bertentangan dengan prinsip equal protection.

E. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No.72/PUU-XII/2014

Usaha menghilangkan peran persetujuan Majelis Kehormatan Notaris (MKN) dalam proses hukum yang melibatkan Notaris akhirnya kandas di Mahkamah Konstitusi. Pasalnya, dengan dalih pemohon tidak memiliki kedudukan hukum.²⁶ Dalam hal ini sebagaimana adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No.72/PUU-XII/2014 yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi yang terbuka untuk umum pada 26 Agustus 2015 dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.”

Pemohon mendalilkan Pasal 66 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI 1945. Adapun yang dijadikan “argumentasi pokok” oleh Pemohon dalam permohonan uji konstitusional pasal-pasal *a quo* adalah adanya ketentuan serupa (undang-undang Jabatan Notaris sebelum perubahan, UU No. 2004) yaitu melalui uji konstitusional Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 khususnya frasa “dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah,”²⁷ dalam hal ini sebagaimana adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012.

²⁶ ASH, “Pengujian UU Jabatan Notaris Kandas Pemohon tak miliki legal standing,” diakses dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55dd7cde11b0d/pengujian-uu-jabatan-notaris-kandas/>, 13 Maret 2020.

²⁷ *Ibid.*

Ada dua hal pokok yang dijadikan pertimbangan hukum oleh Mahkamah sehingga amar putusannya: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima,” yaitu sebagai berikut **(khususnya cermati yang dicetak tebal)**:²⁸

1. Menimbang ..., **menurut Mahkamah tidak ada kerugian konstitusional yang dialami Pemohon dengan berlakunya Pasal 66 ayat (1)**, sepanjang frasa “dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris” dan ayat (3), serta ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 yang dimohonkan pengujian konstitusionalnya.
2. Menimbang bahwa oleh karena **Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK**, maka Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut pokok permohonan Pemohon.

Kalimat yang dicetak tebal sebagaimana maksud di atas maka dapat dikatakan Putusan Mahkamah Konstitusi No.72/PUU-XII/2014 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan independen manakala keduanya menampilkan permasalahan yang sama sekali terpisah. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Menurut Mahkamah tidak ada kerugian konstitusional yang dialami Pemohon dengan berlakunya Pasal 66 ayat (1).

Pemohon tidak memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) untuk mengajukan permohonan sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK.

F. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017

Mahkamah Konstitusi menggelar sidang putusan atas perkara No. 43/PUU-XV/2017 terhadap uji konstitusional UU No. 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU No. 2 Tahun 2014), pasal dalam undang-undang *a quo* yang dimohonkan pengujiannya adalah Pasal 17 ayat (1) huruf a yang berbunyi, “Notaris dilarang: a. Menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya.”

Akhirnya Mahkamah pada 19 Oktober 2017 memutus perkara *a quo* dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.” Adapun pertimbangan hukum yang dipergunakan oleh Mahkamah antara lain sebagai berikut **(khususnya cermati yang dicetak tebal)**:²⁹

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No.72/PUU-XII/2014, h. 57.

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017, h. 23-24.

1. Bahwa Pemohon, , **tidak secara jelas menguraikan kerugian konstitusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan a quo.** Pemohon hanya menyatakan telah dirugikan haknya atas jaminan pengakuan atas hak milik pribadi, hak atas rasa aman dan hak pemenuhan rasa adil dengan berlakunya Pasal 17 ayat (1) huruf a UU No. 2 Tahun 2014. Selain itu, yang dialami Pemohon menyebabkan akta hibah tersebut hingga saat ini tidak berjalan.
2. Bahwa setelah Mahkamah memeriksa dengan seksama permohonan Pemohon, ... Pemohon lebih banyak menguraikan peristiwa kongkret. Selain itu, **tidak terdapat koherensi antara posita permohonan dengan petitum permohonan, sehingga membuat permohonan menjadi tidak jelas dan kabur.** Padahal, Pasal 30 huruf a UU Mahkamah Konstitusi telah mensyaratkan bahwa permohonan wajib dibuat dengan uraian yang jelas mengenai pengujian Undang-Undang terhadap UUD NRI 1945.

Kalimat yang dicetak tebal sebagaimana maksud di atas maka dapat dikatakan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan independen manakala keduanya menampilkan permasalahan yang sama sekali terpisah. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Tidak secara jelas menguraikan kerugian konstitusionalnya yang disebabkan oleh berlakunya norma Undang-Undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan a quo.

Tidak terdapat koherensi antara posita permohonan dengan petitum permohonan, sehingga membuat permohonan menjadi tidak jelas dan kabur.

G. Logika Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019

Putusan atas perkara No. 22/PUU-XVII/2019 terdapat dua amar putusan, yaitu “Tidak dapat diterima” dan “Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.” **Amar putusan “Tidak dapat diterima”** terkait permohonan uji konstitusional Pasal 75 huruf a dan Pasal 79 UU No. 30 Tahun 2004 dalam pertimbangan hukum yang patut diungkapkan disini adalah sebagai berikut **(khususnya cermati yang dicetak tebal)**.³⁰

1. Menimbang bahwa **Pemohon mempersoalkan konstitusionalitas norma Pasal 75 huruf a dan Pasal 79 UU 30 Tahun 2004 karena tidak**

³⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019, h. 40-41.

memuat frasa “dalam 7 (tujuh) hari setelah sidang etik harus segera membuat keputusan, baik Notaris terlapor hadir atau mangkir di sidang etik” (Petitum angka (4) Permohonan Pemohon) dan tidak memuat frasa “dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan” [Petitum angka (5) Permohonan Pemohon]. Namun demikian, Mahkamah tidak menemukan adanya alasan sama sekali khusus mengenai permohonan tersebut yang berkaitan dengan petitum *a quo*.

2. Pemohon tidak menguraikan dengan jelas mengenai alasan yang menjadi dasar mengapa Pemohon beranggapan Pasal 75 huruf a dan Pasal 79 UU No. 30 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD NRI 1945. Dengan demikian **Mahkamah tidak dapat menemukan keterkaitan antara alasan-alasan permohonan (*posita*) dengan hal-hal yang dimohonkan untuk diputus oleh Mahkamah (*petitum*).”**

Uji konstitusional Pasal 75 huruf a dan Pasal 79 UU 30 Tahun 2004 berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 sebagaimana maksud kalimat yang di cetak tebal di atas maka dapat dikatakan menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan),” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan independen manakala keduanya menampilkan permasalahan yang sama sekali terpisah. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Pemohon mempersoalkan konstitusionalitas norma Pasal 75 huruf a dan Pasal 79 UU 30 Tahun 2004 karena tidak memuat frasa “dalam 7 (tujuh) hari setelah sidang etik harus segera membuat keputusan, baik Notaris terlapor hadir atau mangkir di sidang etik” (Petitum angka (4) Permohonan Pemohon) dan tidak memuat frasa “dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan” [Petitum angka (5) Permohonan Pemohon].

*Mahkamah tidak menemukan adanya alasan sama sekali khusus mengenai permohonan tersebut yang berkaitan dengan petitum *a quo*.*

Selanjutnya, **amar putusan “Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya”** sebagaimana dimaksud Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 mengenai uji konstitusional Pasal 66 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014. Terkait uji konstitusional Pasal 66 ayat (1) dalam pertimbangan hukum putusan *a quo* yang patut diungkapkan di sini adalah sebagai berikut **(khususnya cermati yang dicetak tebal):**³¹

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019, h. 39-40.

1. “ ... jika dicermati petitum permohonan Pemohon mengenai Pasal 66 ayat (1) UU Jabatan Notaris, yaitu petitum angka (6) yang pada pokoknya, meminta kepada Mahkamah agar menyatakan Pasal 66 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014 bertentangan dengan UUD NRI 1945 karena telah ada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2013 [*sic!*]. **Menurut Pemohon justru dengan adanya revisi UU Jabatan Notaris telah menyulitkan aparaturnya penegakan hukum untuk memeriksa notaris. Menurut Mahkamah, Pemohon tidak memahami substansi Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya danq bahkan mengutip nomor putusan yang salah yaitu Putusan No. 49/PUU-X/2013 [*sic!*], padahal putusan Mahkamah yang substansinya menyangkut norma pada UU Jabatan Notaris sebagaimana disebutkan Pemohon adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 bertanggal 28 Mei 2013.**
2. **Menurut Mahkamah, perubahan dan tambahan norma di dalam UU No. 2 Tahun 2014 sudah tepat dan tidak bertentangan dengan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut**, yaitu dengan menambahkan norma pada Pasal 66 yaitu ayat (3) dan ayat (4) yang bertujuan untuk menghindarkan adanya hambatan penyidikan oleh MKN. Justru apabila permohonan Pemohon dikabulkan yaitu membatalkan Pasal 66 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014 secara keseluruhan dapat menciptakan persoalan di mana tidak adanya peran Majelis Kehormatan Notaris dalam melakukan pembinaan notaris, khususnya dalam mengawal pelaksanaan kewajiban notaris, yang di antaranya merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan [vide Pasal 16 ayat (1) huruf f UU No. 2 Tahun 2014].”

Kalimat yang dicetak tebal sebagaimana maksud di atas, dapat dikatakan Mahkamah menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan kontradiktori manakala keduanya terdiri term subyek dan predikat yang sama tetapi berbeda dalam kualitas maupun kuantitas. Dengan perkataan lain; sepasang permasalahan kontradiktori mempunyai tabiat bila satu salah yang lain harus benar, dan bila yang satu benar yang lain harus salah, tidak mungkin benar keduanya atau salah keduanya. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Menurut Pemohon justru dengan adanya revisi UU Jabatan Notaris telah menyulitkan aparaturnya penegakan hukum untuk memeriksa notaris. Menurut Mahkamah, Pemohon tidak memahami substansi Putusan Mahkamah

Konstitusi sebelumnya dan bahkan mengutip nomor putusan yang salah yaitu Putusan No. 49/PUU-X/2013 [sic!], padahal putusan Mahkamah yang substansinya menyangkut norma pada UU Jabatan Notaris sebagaimana disebutkan Pemohon adalah Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 bertanggal 28 Mei 2013.

Menurut Mahkamah, perubahan dan tambahan norma di dalam UU No. 2 Tahun 2014 sudah tepat dan tidak bertentangan dengan maksud Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut.

Lebih lanjut lagi terkait uji konstitusional Pasal 66 ayat (4) dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 yang patut diungkapkan disini adalah sebagai berikut (**khususnya cermati yang dicetak tebal**):³²

1. Terhadap permohonan **Pemohon yang menginginkan agar Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945.**
2. **Justru menurut Mahkamah Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 sangat diperlukan dalam menciptakan kepastian hukum yang adil** terhadap batas kewenangan Majelis Kehormatan Notaris memberikan persetujuan bagi penyidik, penuntut umum dan hakim dalam melakukan pemanggilan terhadap notaris ataupun memeriksa berkas-berkas lain untuk keperluan peradilan sebagaimana dimaksud Pasal 66 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014.”

Kalimat yang dicetak tebal sebagaimana maksud di atas, dapat dikatakan Mahkamah menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan),” yaitu: dua pernyataan mempunyai hubungan kontradiktori manakala keduanya terdiri term subyek dan predikat yang sama tetapi berbeda dalam kualitas maupun kuantitas. Dengan perkataan lain; sepasang permasalahan kontradiktori mempunyai tabiat bila satu salah yang lain harus benar, dan bila yang satu benar yang lain harus salah, tidak mungkin benar keduanya atau salah keduanya. Dalam hal ini, silahkan cermati serupa pernyataan berikut sebagaimana kalimat yang dicetak tebal di atas, yaitu:

Pemohon yang menginginkan agar Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945.

Justru menurut Mahkamah Pasal 66 ayat (4) UU No. 2 Tahun 2014 sangat diperlukan dalam menciptakan kepastian hukum yang adil.

³² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019, h. 40.

KESIMPULAN

Penyelesaian persoalan pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi (uji konstitusional; *constitutional review*) diperlukan pula untuk mengetahui logika hukum beserta macam hubungannya. Apabila dua pernyataan ditampilkan simultan akan menimbulkan apa yang oleh logika disebut “hubungan logika.” Dalam penyelesaian enam perkara uji konstitusional undang-undang tentang Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) beserta Perubahannya (UU No. 2 Tahun 2014) terungkap adanya penggunaan berbagai macam logika hukum dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Mahkamah.

Pertama, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005 dengan amar putusan “Menyatakan permohonan para Pemohon ditolak” menggunakan logika hukum “hubungan ekuivalen (persamaan).” *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010 dengan amar putusan: “Menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya” menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan).” *Ketiga*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 dengan amar putusan “Mengabulkan permohonan Pemohon untuk seluruhnya” menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan).” *Keempat*, Putusan Mahkamah Konstitusi No.72/PUU-XII/2014 dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima” menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan).” *Kelima*, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017 dengan amar putusan: “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima” menggunakan logika hukum “hubungan independen (tak bertautan).” *Keenam*, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019 terdapat dua amar putusan, yaitu amar putusan “Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya” dan “Menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya.” Dimana kedua amar putusan tersebut sama-sama menggunakan logika hukum “hubungan kontradiktori (pertentangan).”

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, Habib, 2009, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Cerita tentang Notaris dan PPAT)*, Cetakan Ke I, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Agustin, Yusti Nurul & Ana, Nur Rosihin, 2013, “Pemanggilan Notaris Tak Perlu Persetujuan Majelis Pengawas Daerah,” *Majalah Konstitusi* No. 76, Juni.

- Anonim, 2005, "MK Tolak Permohonan PERNORI dan HNI," Berita Mahkamah Konstitusi No. 12, September-Oktober.
- H. Mundiri, 2011, *Logika*, Cetakan ke-14, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kelsen, Hans, 2011, "Essay in Legal and Moral Philosophy," alih bahasa, B. Arif Sidharta, *Hukum Dan Logika*, Cetakan ke-4, Bandung: Alumnus.
- M. Syamsudin, 2015, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Mappiasse, Syarif, 2017, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Cetakan ke-2, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Muda, Iskandar, 2019, *Perkembangan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusannya*, Disertasi, Jakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti.
- , 2018, "Tidak Dinamis Namun Terjadi Dinamika Dalam Hal Uji Konstitusional Norma Zina," *Jurnal Yudisial*, Vol. 11 No. 3, Desember.
- , 2017, "The Legal Logic of the Collapse on Non-Retroactive Doctrine in the Constitutional Court Decision," *Journal Constitutional Review*, Vol. 3 No. 1, May.
- Muhammad, Abdulkadir 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Cet. ke-1, Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- OFM, Alex Lanur, 1983, *Logika Selayang Pandang*, Cetakan ke-27, Yogyakarta: Kanisius.
- Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Trisakti, 2016, *Pedoman Penyusunan Disertasi Tahun Akademik 2016/2017*, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Trisakti.
- Aida Mardatillah, 2020, "Ikatan Notaris Bakal Jadi Pihak Terkait di Uji Konstitusionalitas MKN, diakses dari: https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e4c34c31d33f/ikatan-notaris-bakal-jadi-pihak-terkait-di-uji-konstitusionalitas-mkn/?utm_source=dable, 13 Maret.
- ASH, 2020, "Pengujian UU Jabatan Notaris Kandas Pemohon tak miliki legal standing," diakses dari: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt55dd7cde11b0d/pengujian-uu-jabatan-notaris-kandas/>, 13 Maret.

Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Jabatan Notaris*. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 009-014/PUU-III/2005.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-VIII/2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 72/PUU-XII/2014.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-XV/2017.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XVII/2019.

Perkara Mahkamah Konstitusi No. 16/PUU-XVIII/2020.

Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia

General Elections with Integrity as an Update of Indonesian Democracy

Achmad Edi Subiyanto

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 6, Jakarta Pusat
E-mail: edisubi@mkri.id;subimk71@yahoo.com

Naskah diterima: 23-01-2020 revisi: 06-04-2020 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Karena terdapat kelemahan dalam penyusunan kebijakan pelaksanaan Pemilihan Umum serentak. Putusan Mahkamah Konstitusi seharusnya diikuti oleh proses penyusunan kebijakan berbasis bukti dengan data yang kuat dan berdasarkan simulasi terhadap penyelenggaraan. Dengan demikian, beban penyelenggaraan Pemilihan Umum dapat diidentifikasi sejak awal dan langkah-langkah untuk meminimalisasi resiko dapat dipikirkan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Kemudian yang tidak kalah penting adalah perlu dievaluasi mengenai persoalan integritas penyelenggara atau peserta Pemilihan Umum, misalnya dengan memperketat sistem rekrutmen, sehingga dapat mewujudkan Pemilihan Umum serentak yang berintegritas di masa yang akan datang.

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Demokrasi, Mahkamah Konstitusi.

Abstract

The implementation of the General Election of the President and Vice President after the General Election of Members of the House of Representatives, the Regional Representatives Council, and the Regional People's Legislative Assembly turned out to be unable to become a tool for transforming social change in the desired direction. The experience of these constitutional practices did not strengthen the governance system desired by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. That, through the Decision of the Constitutional Court General Elections are held simultaneously. However, there are weaknesses in the preparation of the policy for implementing general elections simultaneously. The decision of the Constitutional Court should be followed by an evidence-based policy making process with strong data and based on simulations of implementation. Therefore, the burden of organizing General Elections can be identified from the start and steps to minimize risk can be considered if things happen that are not desirable. Then what is equally important is that it needs to be evaluated on the issue of the integrity of the organizers or participants of the General Election, for example by tightening the recruitment system, so that it can create simultaneous elections with integrity in the future.

Keywords: *election, democracy, the constitutional court.*

PENDAHULUAN

Salah satu pilar pokok dalam setiap sistem demokrasi adalah adanya mekanisme penyaluran pendapat rakyat secara berkala melalui pemilihan umum yang diadakan secara berkala.¹ Pemilihan umum juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipal. Sejak merdeka pada tahun 1945, Indonesia sudah melaksanakan Pemilihan Umum (selanjutnya disebut Pemilu) sebanyak sebelas kali yaitu terhitung mulai dari Pemilu pertama pada tahun 1955 sampai dengan Pemilu tahun 2014. Dengan demikian, Pemilu tahun 2019 merupakan Pemilu yang kedua belas yang akan dilaksanakan di Indonesia.² Dalam sejarah singkat ketatanegaraan di Indonesia, setelah Presiden Soeharto lengser dari kekuasaannya pada tahun 1998, jabatan Presiden Republik Indonesia digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie. Dengan pergantian kepemimpinan tersebut, atas desakan rakyat Indonesia, Pemilu dipercepat dan dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 atau tiga belas bulan masa kekuasaan Bacharuddin Jusuf Habibie.³ Adapun salah satu alasan diadakannya Pemilu cepat

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Reformasi*, Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007, h. 752.

² <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/06/15380041/rekam-jejak-pemilu-dari-masa-ke-masa?page=all>. Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019.

³ <https://nasional.kompas.com/read/2016/05/21/09000051/21.Mei.1998.Pukul.09.00.Soeharto.Resmi.Lengser.Keprabon>.

adalah untuk memperoleh pengakuan atau kepercayaan (legitimasi) dari rakyat, termasuk dunia internasional, karena pemerintahan dan lembaga-lembaga lain yang merupakan produk Pemilu 1997 sudah dianggap tidak dipercaya. Hal tersebut ditindak lanjuti dengan penyelenggaraan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang baru, termasuk pergantian keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat dan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum selesai masa kerja.⁴

Dasar pikiran yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berdasarkan kedaulatan rakyat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 1 dan ayat 2 UUD 1945.⁵ Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan dan perwakilan, perlu dibentuk lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara demokratis dan transparan atau keterbukaan. Pemilihan umum merupakan sarana demokrasi untuk mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berkedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945. Demokrasi menempatkan manusia sebagai pemilik kedaulatan yang kemudian dikenal dengan prinsip kedaulatan rakyat.⁶ Proses demokrasi juga terwujud melalui prosedur Pemilu untuk memilih wakil rakyat dan pejabat publik lainnya. Pemerintahan negara yang dibentuk melalui Pemilu tersebut adalah yang berasal dari rakyat, dijalankan sesuai dengan kehendak rakyat dan diabdikan untuk kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Dasar pemikiran tersebut merupakan penegasan pelaksanaan semangat dan jiwa Pancasila dan UUD 1945.

PEMBAHASAN

1. Sistem Pemilihan Umum Indonesia

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Adapun tujuan

⁴ Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003, h. 11.

⁵ Dalam UUD 1945, Bab I perihal Bentuk dan Kedaulatan, Pasal 1 ayat (1) menyatakan, "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik", dan Pasal 1 ayat (2) menyatakan, "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 531.

diselenggarakannya Pemilu adalah untuk mewujudkan tata kehidupan negara sebagaimana dimaksud oleh Pancasila dan UUD 1945, serta cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dan pembangunan hukum. Pembangunan hukum merupakan bagian integral dari pembangunan nasional yang tidak terpisahkan dari pembangunan bidang lainnya. Pembangunan hukum sebagai upaya menegakkan keadilan dan kebenaran, mengayomi masyarakat, serta menjamin ketertiban umum dalam negara hukum berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁷ Pemilihan umum bertujuan untuk memilih wakil rakyat untuk duduk di dalam lembaga permusyawaratan dan lembaga perwakilan rakyat, membentuk pemerintahan, melanjutkan perjuangan mengisi kemerdekaan, dan mempertahankan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI). Pemilihan umum yang demokratis merupakan sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat dan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945.⁸ Oleh karena itu Pemilu tidak boleh menyebabkan rusaknya sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara karena Pemilu sebagai suatu sistem untuk menentukan pilihan rakyat terhadap wakilnya baik di tingkat pusat maupun tingkat daerah.

Sejarah sistem Pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan seiring dengan adanya perubahan ketentuan dalam UUD 1945 yang dilakukan secara bertahap pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Dalam perubahan ketiga UUD 1945, Bab VIIB Pemilihan Umum, Pasal 22E menyatakan:

Ayat (1)

"Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali".

Ayat (2)

"Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah".

Ayat (3)

"Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Partai Politik".

⁷ Mahkamah Konstitusi, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, S.H., LL.M.*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008, h. 194.

⁸ Tujuan negara ditegaskan dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menyatakan, "... melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...".

Ayat (4)

“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan”.

Ayat (5)

“Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri”.

Ketentuan Pemilu tersebut berbeda dengan ketentuan yang ada dalam UUD 1945 sebelum perubahan. Ketentuan dalam UUD 1945 sebelum perubahan hanya menegaskan bahwa, “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.⁹ Kemudian terkait dengan susunan anggota DPR ditegaskan bahwa, “Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan dengan undang-undang”.¹⁰

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Pemilu Tahun 1955 dilaksanakan dalam rangka memilih anggota-anggota Parlemen (DPR) dan Konstituante (Lembaga yang memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan perubahan terhadap Konstitusi). Sistem yang digunakan pada Pemilu 1955 adalah sistem perwakilan proporsional. Berdasarkan sistem tersebut, wilayah Republik Indonesia terbagi ke dalam beberapa daerah pemilihan. Sistem tersebut yang mengawali sistem Pemilu pertama di Indonesia.

2. Pembaharuan Sistem Pemilihan Umum Indonesia

Pembaruan sistem Pemilu di Indonesia dimulai pada era reformasi tahun 1998. Dinamika transisi dan konsolidasi yang dialami bangsa Indonesia pada era tersebut, antara lain perdebatan format baru Pemilu di era transisi dan sistem perwakilan pada umumnya dimulai dengan adanya perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia dimulai

⁹ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dijelaskan bahwa untuk pemilihan anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat perlu diadakan peraturan undang-undang. Selain itu perlu pula ditentukan dengan Undang-Undang jabatan-jabatan yang tidak dapat dirangkap dengan keanggotaan Konstituante dan keanggotaan Dewan Perwakilan Rakyat selain dari jabatan-jabatan yang disebut dalam Pasal 61 Undang-Undang Dasar Sementara.

¹⁰ Pasal 19 Ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan. Dalam Pasal tersebut hanya ditegaskan bahwa ketentuan mengenai lembaga permusyawaratan dan anggota-anggotanya ditetapkan dengan undang-undang. Begitu juga dengan susunan anggota DPR ditetapkan dengan undang-undang. Ketentuan tersebut jelas berbeda dengan ketentuan tentang Pemilu yang diatur dalam UUD 1945 setelah perubahan, yang secara jelas dan tegas menyebutkan ketentuan mengenai Pemilu, Peserta Pemilu dan Penyelenggara Pemilu.

dengan adanya Perubahan UUD 1945.¹¹ Salah satu perubahan fundamental dalam UUD 1945 yaitu ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Ketentuan tersebut berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”. Makna dari kedaulatan berada di tangan rakyat yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung serta memilih wakil rakyat yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsinya masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Sebagai pilar utama demokrasi, Pemilu merupakan sarana dan momentum terbaik bagi rakyat, khususnya, untuk menyalurkan aspirasi politiknya, memilih wakil-wakil terbaiknya di lembaga legislatif dan Presiden/Wakil Presiden secara damai. Keberhasilan penyelenggaraan Pemilu dan pelembagaan sistem demokrasi mensyaratkan kemampuan bangsa untuk mengelola politik dan pemerintahan sesuai amanat para pendiri bangsa. Meskipun hak-hak politik dan kebebasan sipil telah dijamin oleh konstitusi serta partisipasi politik masyarakat semakin luas, di tataran empirik Pemilu masih belum mampu mengantarkan rakyat Indonesia benar-benar berdaulat.¹²

Pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dapat dikatakan lebih demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagaimana pernah diamanatkan dalam UUD 1945 sebelum Perubahan, karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, maka Presiden dan Wakil

¹¹ Perubahan UUD 1945 dilakukan cara “adendum” selama empat kali, yaitu pada tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Ada lima butir kesepakatan dasar dalam Perubahan UUD 1945, yaitu “Tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945; Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; dan, Perubahan dilakukan dengan cara “addendum”.

¹² R. Siti Zuhro, “Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019”, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 16, Nomor 1, Juni 2019, h. 73.

Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Di sisi lain untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan secara langsung. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden secara langsung diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoriter penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang seutuhnya¹³.

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, menegaskan bahwa Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih di dalamnya, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih akan menjadi pegangan bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya untuk mengelola negara.

Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Di samping itu, pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang Pemilu¹⁴ dimaksudkan untuk menegaskan

¹³ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2011. Dalam Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar serta Negara Indonesia ada negara hukum. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum atau negara demokrasi konstitusional.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Secara prinsipil, Undang-Undang Pemilu dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen pemilu, dan penegakan hukum dalam satu Undang-Undang, yaitu Undang-Undang tentang Pemilihan Umum.

sistem presidensial yang kuat dan efektif, di mana Presiden dan Wakil presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari DPR. Pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat sampai ke daerah. Namun demikian, untuk memperoleh wakil-wakil rakyat dan pejabat publik yang baik, tentunya harus didukung dengan sistem penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas.

Penyelenggaraan Pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam praktik penyelenggaraan Pemilu baik itu Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara berbeda dan bertahap. Menurut Jimly Asshiddiqie¹⁵ ada beberapa alasan pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat mengubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia internasional, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Sebelum ada pembaruan sistem Pemilu, penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan terlebih dahulu sebelum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Namun sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, MK menegaskan bahwa penyelenggaraan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak sebagaimana dinyatakan dalam pertimbangan MK sebagai berikut:

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, "Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

“..., untuk menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, original intent dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas”.

Menurut MK bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden haruslah dikaitkan dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945. Posisi Presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersama-sama serta disetujui bersama dengan Presiden. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Namun untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945¹⁶.

Terkait dengan kesepakatan (konsensus) dalam Pemilu, sebuah konsensus nasional telah dicapai setelah proses *bargaining* yang lama antara pemerintah dan partai-partai. Dengan dicapainya konsensus ini, bukan berarti Pemilu dapat segera

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konpress, 2005, h. 109.

dilaksanakan sebab konsensus itu hanya memuat pokok-pokok kesepakatan.¹⁷ Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Oleh karena itu dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden dan Wakil Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden serta legitimasi rakyat kepada seorang Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden dan Wakil Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain.

Mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan diartikan sebagai tatanan hubungan pertanggungjawaban atas penyelenggaraan pemerintahan antara eksekutif dan legislatif.¹⁸ Oleh karena

¹⁷ Moh. Mahfud MD., *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2011, h. 60.

¹⁸ Bagir Manan, *Membedah UUD 1945*, Editor: Moh. Fadli, Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2012, h. 97.

itu, Presiden dan Wakil Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa sistem pemerintahan presidensial dikarakterkan dengan (1) Presiden adalah kepala Negara dan pemerintahan; (2) kepala Negara bertanggung jawab kepada rakyat; (3) Presiden tidak mempunyai wewenang membubarkan rakyat; dan (4) kabinet bertanggung jawab kepada Presiden.¹⁹ Berdasarkan pendapat tersebut, terdapat tiga karakter utama sistem pemerintahan presidensial, *pertama*, presiden memegang fungsi ganda yaitu sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Meskipun sulit dibedakan secara jelas, sebagai kepala negara, presiden dapat dikatakan sebagai simbol negara yang dalam kondisi tertentu dapat mengatasi posisi semua lembaga atau institusi dalam negara. Sementara itu, dalam kekuasaan eksekutif, sebagai kepala pemerintah, presiden merupakan pemegang kekuasaan tunggal dan tertinggi. Presiden tidak hanya sekedar memilih anggota kabinet, tetapi juga berperan penting dalam pengambilan keputusan di dalam kabinet. *Kedua*, selain fungsi ganda presiden, karakter sistem pemerintahan presidensial dapat juga dilihat dari pola hubungan antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan keduanya bisa dilacak sejak adanya pemilihan umum yang terpisah untuk memilih presiden dan memilih lembaga legislatif. *Ketiga*, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen atau lembaga perwakilan. Disebabkan oleh pemisahan yang tegas tersebut, secara politik presiden tidak bertanggung jawab secara politik kepada lembaga perwakilan atau parlemen.²⁰

Dalam praktik sistem Pemilu, dengan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan

¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006, h. 60.

²⁰ Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2019, h. 35-37.

penyederhanaan partai politik secara alamiah. Pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian.

Terkait dengan pelaksanaan Pemilu yang diselenggarakan secara serentak, yaitu Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bersama-sama dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, secara lengkap MK telah memberikan pertimbangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XVI/2013, sebagai berikut:

“...dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis; Ketiga, sejalan dengan pemikiran di atas, penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta checks and balances dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas”.

Ada tiga alasan pertimbangan terkait pelaksanaan Pemilu yang diselenggarakan secara serentak dalam Putusan tersebut yang meliputi, yaitu sistem pemilihan

dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Bahwa jika Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilakukan dengan serentak maka konstelasi politik pasti akan berubah yang tentunya akan menguntungkan rakyat, partai politik, dan aparat pemerintahan. Keuntungan yang diperoleh dalam penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan secara serentak, antara lain biaya penyelenggaraan Pemilu bisa lebih dihemat, fungsi eksekutif dan legislatif dapat dengan mudah dievaluasi, rakyat dapat mendesain sendiri fungsi *check and Balances* antara eksekutif dan legislatif, mengurangi pemborosan waktu dan gesekan horizontal di masyarakat, dan akan menghasilkan kelembagaan (legislatif dan eksekutif) yang kuat karena dipilih sesuai kehendak rakyat.

3. Menata Kembali Pemilihan Umum Serentak

Pemilihan umum merupakan bagian menyeluruh dalam negara demokrasi. Landasan Pemilu di Indonesia ialah demokrasi Pancasila yang dinyatakan secara tegas dalam Pembukaan UUD 1945. Pancasila merupakan dasar utama kesepakatan berdirinya bangsa dan merupakan bagian dari Pembukaan UUD 1945 tidak dapat diubah karena selain merupakan *modus vivendi* ia juga dapat dianggap sebagai “akta kelahiran” negara yang menjamin kelangsungan bangsa dan negara Indonesia dengan keutuhannya atau integrasinya yang selalu kokoh. Undang-Undang Dasar sebagai dasar aturan main politik mengatur mekanisme ketatanegaraan yang demokratis yang juga menjamin integrasi bangsa dan negara. Demokrasi disalurkan dengan adanya Pemilu atau pemilihan pejabat-pejabat publik tertentu secara jujur dan adil.²¹ Pelaksanaan Pemilu secara serentak, yaitu menggabungkan Pemilu Legislatif (Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD) dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sistem Pemilu baru yang dimiliki oleh Indonesia ini ada beberapa hal yang perlu dievaluasi karena baru pertama kali diselenggarakan pada tahun 2019. Pemilu serentak dilaksanakan berdasarkan hasil Putusan MK²² yang mengabulkan permohonan Effendi Ghazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa

²¹ Moh. Mahfud MD., *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, h. 39-40.

²² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

pertimbangan MK dalam Putusan dimaksud, sebagaimana telah disebutkan di atas adalah Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Legislatif akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilu serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Mahkamah Konstitusi juga berpendapat bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Legislatif secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan bisa lebih menghemat uang negara. Dalam upaya mensukseskan hajat bangsa untuk terselenggaranya Pemilu serentak tahun 2019, diperlukan kerjasama dan sinergitas semua pihak untuk ikut mensukseskannya. Setidaknya ada aspek-aspek yang perlu dilakukan dalam upaya suksesi pemilu serentak 2019, antara lain, perlunya undang-undang yang aspiratif dan aplikatif sebagai payung hukum serta desain model Pemilu serentak 2019.²³

Terhadap pelaksanaan Pemilu serentak dimaksud, ada beberapa catatan terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak dimaksud. Ada beberapa tokoh dan pakar yang berpendapat bahwa perlu dilakukan evaluasi terhadap Pemilu serentak tersebut. Salah satunya adalah mantan Ketua MK, Jimly Asshiddiqie, mengusulkan agar Pemilu dipisahkan dalam beberapa tingkatan, yakni Pemilu Presiden dan Wakil Presiden bisa digelar bersamaan dengan Pemilu Legislatif untuk Pemilihan Umum Anggota DPR, Pemilihan Gubernur dengan Pemilihan Umum Anggota DPRD Provinsi, dan Pemilihan Bupati/Walikota dengan Pemilihan Umum Anggota DPRD Kabupaten/Kota. Selain itu Wakil Presiden Jusuf Kala, juga menegaskan mengenai pemisahan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif. Beliau menilai pemisahan tersebut akan mengurangi beban Penyelenggaraan Pemilu.²⁴ Implikasi yang diharapkan dari adanya Pemilu serentak adalah efisiensi pelaksanaan Pemilu disertai efektivitas yang mengikutinya, yang dapat menekan pengeluaran dana negara dalam Pemilu. Dengan Pemilu serentak, maka partai politik dituntut untuk menyederhanakan sistem parpol dengan multi partai sederhana, sehingga tingkat relevansinya antara sistem Pemilu dan sistem parpol dapat berjalan beriringan dengan penguatan terhadap sistem presidensial, yang berdampak kepada konsepsi

²³ Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017, h. 160.

²⁴ <https://nasional.tempo.co/read/1198733/dari-jk-hingga-mantan-ketua-mk-usulkan-evaluasi-pemilu-serentak/full&view=ok>

kebijakan-kebijakan pemerintah yang didukung secara penuh dan solid dalam parlemen terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.²⁵

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Penulis sepakat jika diperlukan evaluasi terhadap penyelenggaraan Pemilu serentak. Menurut Penulis, terdapat kelemahan dalam penyusunan kebijakan pelaksanaan Pemilu serentak. Putusan MK seharusnya diikuti oleh proses penyusunan kebijakan berbasis bukti dengan data yang kuat, berdasarkan simulasi terhadap penyelenggaraan. Dengan demikian, beban penyelenggaraan Pemilu dapat diidentifikasi sejak awal dan langkah-langkah untuk mengantisipasi resiko dapat dipikirkan jika terjadi hal-hal yang tidak diinginkan. Kemudian yang tidak kalah penting adalah perlu dievaluasi mengenai persoalan integritas penyelenggara atau peserta Pemilu, misalnya dengan memperketat sistem rekrutmen, sebagai upaya untuk mewujudkan Pemilu serentak yang berintegritas di masa yang akan datang.

KESIMPULAN

Sistem Pemilu di Indonesia telah mengalami perubahan yaitu yang semula penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan dalam waktu yang berbeda kini diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan atau secara serentak. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD secara serentak lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan Pemilu lebih menghemat uang negara (Anggaran Pendapatan Belanja Negara) yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal tersebut dapat meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga mengurangi pemborosan waktu karena tidak sesuai dengan amanat UUD 1945 yaitu pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada Pemilu serentak terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri.

²⁵ Ratnia Solihah, *Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan, Vol. 3, No. 1, 2018, h. 81.

Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan secara serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Namun demikian penyelenggaraan Pemilu serentak yang telah dilaksanakan mempunyai beberapa catatan yang perlu diperhatikan untuk memperbaiki kekurangan dalam penyelenggaraan Pemilu serentak 2019, antara lain terkait dengan waktu penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian persoalan-persoalan teknis dalam tahapan penyelenggaraan Pemilu yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu, yaitu Komisi Pemilihan Umum. Dengan demikian diharapkan ke depan pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang diselenggarakan secara serentak sejalan dengan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam UUD 1945 yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas serta dapat mewujudkan Pemilu serentak yang berintegritas sebagai upaya dalam pembaruan demokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Manan, Bagir, 2012, *Membedah UUD 1945*, Editor: Moh. Fadli, Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press).
- Asshiddiqie, Jimly, 2008. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Parpol dan Pemilu sebagai Instrumen Demokrasi*, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.
- Asshiddiqie, Jimly, 2005. *Implikasi Perubahan UUD 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional*, Jakarta: Mahkamah Konsitusi RI, 2005.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI.

Mahkamah Konstitusi, 2008. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. HAS. Natabaya, S.H., LL.M.*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Mahfud MD., Moh., 2011. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amendemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press.

Mahfud MD., Moh., 2011. *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.

Isra, Saldi, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: RajaGrafindo Persada.

Majelis Permusyawaratan Rakyat, *Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang Proses dan Hasil Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003.

Undang-Undang:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Putusan Mahkamah Konstitusi:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Jurnal:

Solihah, Ratnia, 2018, " Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 1.

Triono, 2017, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, Volume 2, Nomor 2, Oktober.

Zuhro, R. Siti, 2019, "Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 16, Nomor 1, Juni.

Web:

<https://nasional.kompas.com>.

Menata Ulang Relasi Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Presiden Melalui Politik Hukum Haluan Negara

Rearranging Relationships MPR and President Through the Politics of State Policy

Sutan Sorik dan Dian Aulia

Pusat Penelitian Politik-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P-LIPI),
Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav. 10, Jakarta Selatan 12710
E-mail: sutan.sorik98@gmail.com; aulia_dhee@yahoo.co.id

Naskah diterima: 29-11-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang relasi MPR dan Presiden dalam pembentukan, penetapan, serta pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional. Metode penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini adalah kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pasca reformasi pembangunan nasional tidak berlandaskan pada pedoman yang konkret sebagaimana Garis Besar Haluan Negara. Pembangunan dijalankan oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih dengan mengacu kepada visi misi pada saat pencalonan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga pembangunan nasional seringkali mengalami benturan politik yang menyebabkan pembangunan nasional yang tidak berkelanjutan, hal tersebut juga dikarenakan tidak adanya lembaga negara yang mampu mengontrol secara utuh atas pencapaian rencana pembangunan nasional serta pertanggungjawabannya. Oleh karenanya, penataan relasi MPR dan Presiden sudah seharusnya dilaksanakan. Idealnya diharapkan MPR dan Presiden kedepan bekerja sama dalam membuat dan menetapkan haluan negara. MPR dan Presiden harus melakukan koordinasi dengan prinsip *check and balances*. Sehingga tujuan pembentukan pemerintahan Indonesia yang tercantum dalam alinea ke empat pembukaan UUD 1945 dapat tercapai.

Kata Kunci: Relasi MPR dan Presiden, Politik Hukum, Haluan Negara.

Abstract

This study discusses the relationship between the MPR and the President in the formation, establishment and accountability of achieving national development. The research method used in this study is qualitative, with normative juridical type of research. The results of the study indicate that post-national development reform is not based on concrete guidelines as outlined in the State Policy. Development is carried out by the President and Vice President elected by referring to the vision and mission at the time of nominating the presidential and vice presidential elections. So that national development often experiences political conflicts that cause unsustainable national development, it is also due to the absence of state institutions that are able to fully control the achievement of national development plans and their accountability. Therefore, the arrangement of relations between the MPR and the President should have been carried out. Ideally, it is expected that the MPR and the President will work together in making and setting the country's direction. The MPR and the President must coordinate with the principle of checks and balances. So that the goal of forming an Indonesian government listed in the fourth paragraph of the opening of the 1945 Constitution can be achieved.

Keywords: Relations between MPR and President, Political Law, State Policy.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pancasila sebagai landasan filosofis bangsa Indonesia, pada sila ke lima menyatakan bahwa filosofi tujuan pembentukan bangsa Indonesia adalah untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Itulah mengapa sila keempat mengamankan tujuan bangsa melalui kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan. Hal ini kemudian ditegaskan kembali dalam alinea ke empat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bahwa salah satu tujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia.¹

Tujuh puluh empat tahun Indonesia merdeka, telah mengalami tiga era pemerintahan yang berbeda, yaitu pemerintahan masa orde lama, pemerintahan masa orde baru, dan pemerintahan pasca reformasi. Masing-masing era memiliki sistem pemerintahan yang berbeda, yang memiliki dampak yang signifikan dalam pembangunan nasional bangsa Indonesia. Pada masa orde lama pembangunan

¹ Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

nasional termuat pada Pembangunan Semesta Nasional Berencana (PNSB) yang dijadikan sebagai haluan negara.² Pada masa orde baru pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dikenal dengan Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)³ yang kemudian dilaksanakan oleh Presiden beserta jajaran pemerintahannya yang tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR.⁴ Relasi MPR dan Presiden ialah bahwa Presiden merupakan mandataris dari MPR, Presiden berwajib menjalankan putusan-putusan MPR. Presiden tidak “neben”, akan tetapi “*untergeordnet*” kepada MPR.⁵

Adagium terkenal Lord Acton, “*power tends to corrupt and absolute power corrupt absolutely*,”⁶ cukup menggambarkan kondisi *executive heavy* rezim Orde Baru.⁷ Kewenangan begitu besar terpusat pada lembaga eksekutif (Presiden), yang berujung pada tuntutan reformasi. Implikasinya, terjadi reformulasi terhadap sistem ketatanegaraan, pembagian kekuasaan, dan sistem hukum nasional. Pada sistem ketatanegaraan pasca reformasi, pembagian kekuasaan terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya.⁸ Pembagian kekuasaan ini sekaligus menekankan bahwa tidak ada lagi lembaga tertinggi dalam sistem ketatanegaraan, sebagaimana yang diatur oleh konstitusi hasil amandemen yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang sekaligus merupakan hukum tertinggi dalam hierarki sistem hukum nasional.

Tidak adanya lembaga tertinggi negara (MPR) menyebabkan tidak berlakunya lagi GBHN dalam sistem hukum nasional. Kewenangan MPR untuk menetapkan GBHN telah dihapuskan pasca perubahan ke tiga UUD 1945.⁹ Sehingga GBHN sebagai haluan (arah, tujuan, pedoman) bagi penyelenggara negara dalam hal pembangunan segala aspek dalam jangka panjang juga tidak lagi berlaku. Sebagai gantinya arah pembangunan dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU SPPN) yang kemudian lebih lanjut dimanifestasikan kedalam dokumen Rencana Pembangunan

² Lihat Ketetapan MPRS Nomor II/MPRS/ 1960 tentang Garis-garis Besar Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana Pertama (Tahun 1961-1969)

³ Lihat Pasal 3 UUD 1945 sebelum perubahan

⁴ Lihat Penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara pada bagian ke III tentang kekuasaan negara.

⁵ *Ibid.*

⁶ Mansyur Semma, *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2008, h. xxxvi

⁷ Pugh Windarawan, *Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy dalam Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, h. 616.

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006, h. 116

⁹ Lihat Pasal 3 UUD NRI 1945 setelah perubahan ke tiga.

Jangka Panjang Nasional (RPJPN) untuk jangka waktu 2005-2025 yang diundangkan melalui UU No. 17 Tahun 2007. RPJPN merupakan panduan untuk penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih pasca reformasi.

Dua puluh tahun lebih pasca reformasi, Indonesia telah mengalami tiga kali pemilihan umum (Pemilu) yaitu pada Tahun 2004, 2009, dan 2014, dengan artian Indonesia pasca reformasi telah mengalami tiga kali periode pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden. Namun pembangunan nasional dipandang tidak berjalan dengan ajek dan selalu berubah setiap bergantinya Presiden dan Wakil Presiden terpilih dikarenakan RPJMN yang ditetapkan diturunkan dari visi dan misinya pada saat Pemilu.¹⁰ Nuansa politis atau kompromi politik pada RPJPN dan RPJMN tidak terelakkan sehingga mengakibatkan pelaksanaan pembangunan kerap mengalami inkonsistensi antara RPJPN dengan RPJMN.¹¹ Megawati Soekarnoputri yang merupakan ketua partai pemenang Pemilu 2014 yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), menyatakan bahwa model pembangunan Indonesia saat ini seperti tari poco-poco, pelaksanaan pembangunan hanya berorientasi kepada pemenuhan janji-janji kampanye Presiden dan Wakil Presiden, yang kedepan dapat mengancam pembangunan nasional yang berkelanjutan.¹²

MPR sebenarnya telah mengeluarkan Keputusan MPR No. 4/MPR/2014 yang salah satu isi keputusan tersebut adalah perlunya melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggara negara. Hal inilah yang menjadi dasar bagi anggota MPR periode 2014-2019 dalam setiap sosialisasi empat pilar bernegara selalu mengungkapkan pentingnya haluan negara.¹³

Belakangan beberapa upaya dari berbagai kalangan untuk menghidupkan kembali GBHN sebagai haluan negara dalam melaksanakan pembangunan nasional yang berkelanjutan semakin kuat.¹⁴ Oleh karena itu, tulisan ini hadir untuk melihat bagaimana relasi MPR dan Presiden dalam pembuatan dan pelaksanaan, serta pertanggungjawaban pedoman pembangunan nasional Indonesia, baik sebelum

¹⁰ Devi Darmawan, *Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional*, Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari 2018, h. 70-71.

¹¹ Bahaudin, *Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan*, Jurnal Keamanan Nasional Vol. III, No. 1, Mei 2017, h. 85

¹² Tempo. co, Rakernas, PDIP Ingin MPR Kembali Tetapkan GBHN, <https://nasional.tempo.co/read/732956/rakernas-pdip-ingin-mpr-kembali-tetapkan-gbhn>, diakses pada tanggal 21 November 2018, Pkl. 10.02 WIB.

¹³ GBHN Didorong jadi Pilar Kelima, 16 April 2016, lihat republika <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/30/o6fdi9388-gbhn-didorong-jadi-pilar-kelima> diakses 15 Februari 2020 Pkl. 18.28 WIB.

¹⁴ Putri Rosmalia Oktaviyani, *GBHN Dibutuhkan Untuk Maksimalkan Pembangunan*, dalam Media Indonesia Jumat 2 Agustus 2019, diakses pada 17 Februari 2020, Pkl.19.51 WIB.

maupun sesudah reformasi, yang pada akhirnya akan memberikan rekomendasi politik hukum kebijakan haluan negara yang ideal untuk pembangunan nasional bangsa Indonesia ke depan.

Penelitian tentang politik hukum haluan negara yang ada pada dasarnya sudah pernah dilakukan, seperti: 1) penelitian yang dilakukan oleh Devi Darmawan,¹⁵ ia membahas tentang politik hukum haluan negara dalam sistem pembangunan nasional. Dalam penelitiannya Devi Darmawan lebih menitik beratkan kepada relevansi haluan negara dalam pembangunan nasional dan politik hukum formulasi haluan negara dalam sistem pembangunan nasional Indonesia. Namun demikian, tulisan yang ditulis cukup komprehensif tersebut tidak secara utuh membahas tentang relasi MPR dan Presiden itu sendiri. Selain itu, tulisan tersebut tidak memberikan rekomendasi konsep haluan negara yang ideal tentang perbaikan relasi dan pedoman pembangunan nasional itu sendiri.

Selanjutnya, 2) Bahaudin juga telah melakukan penelitian tentang menghidupkan kembali GBHN: komparasi GBHN dan RPJPN sebagai kebijakan politik hukum nasional dalam pembangunan.¹⁶ Penelitian yang dilakukan oleh Bahaudin lebih berfokus kepada membandingkan antara GBHN dan RPJP sebagai Komparasi Politik Hukum Pembangunan dan kemungkinan menghidupkan GBHN sebagai kerangka acuan pembangunan. Kemudian, 3) Mei Susanto juga telah melakukan penelitian tentang wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem presidensial Indonesia.¹⁷ Namun penelitiannya lebih menekankan kepada wacana menghidupkan kembali GBHN dalam sistem presidensial di Indonesia. Menurutnya GBHN dapat dijadikan sebagai politik hukum yang tetap meskipun Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian ini adalah penulis akan melakukan penelitian terhadap, 1) relasi MPR dan Presiden dalam pemuatan dan pertanggung-jawaban pedoman pembangunan nasional Indonesia, penelitian ini dilakukan secara komprehensif mulai dengan urgensi penataan ulang relasi MPR dan Presiden baik sebelum maupun sesudah reformasi. 2) penelitian ini juga akan melihat pentingnya menata ulang relasi MPR dan presiden melalui politik hukum haluan negara. Dengan menitikberatkan kepada relasi MPR dengan Presiden. Sehingga nantinya diharapkan penelitian ini akan menghasilkan satu konsep relasi MPR

¹⁵ Devi Darmawan, *Op.Cit.*

¹⁶ Bahaudin, *Op.Cit.*

¹⁷ Mei Susanto, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", dalam *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September 2017.

dengan Presiden melalui politik hukum yang ideal. Sehingga penelitian ini akan mengisi ruang akademik yang masih belum terisi.

B. Perumusan Masalah

Dari persoalan diatas, penelitian ini mencoba untuk mendalami tentang relasi MPR dengan Presiden dalam pembentukan, penetapan serta pertanggungjawaban haluan negara dalam pembangunan nasional, dengan rumusan pertanyaan penelitian sebagai berikut: *pertama*, apa urgensi penataan ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara? *Kedua*, bagaimana menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara yang ideal?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini di dasarkan pada metode penelitian kualitatif, dengan jenis penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹⁸ Penelitian hukum normatif meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma, dan berhenti pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah peraturan atau substansi hukum,¹⁹ karena merupakan penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan taraf sinkronisasi horizontal²⁰ dari pelbagai peraturan terkait relasi MPR dengan Presiden. Relasi tersebut dimaksudkan pada penyusunan serta evaluasi dari pada haluan negara yang setelah reformasi disebut dengan RPJPN, yang merupakan acuan pembangunan bangsa Indonesia.

Selain itu, penelitian ini juga menjelaskan tentang pentingnya menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara. Oleh karena itu, penelitian ini bersifat deskriptif analitis karena mendeskripsikan dan memberikan data seteliti mungkin²¹ mengenai relasi MPR dan Presiden dalam menyusun dan mengevaluasi arah pembangunan bangsa Indonesia baik sebelum maupun setelah reformasi, melalui politik hukum haluan negara. Sebagai penelitian ilmu hukum normatif, maka penelitian ini bertujuan mengubah keadaan atau menawarkan penyelesaian terhadap masalah konkret mengenai relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara.²²

¹⁸ Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, 2005, h. 47.

¹⁹ Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010, h. 28.

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cetakan 3, Jakarta: UI Press, 1986, h. 50-51.

²¹ *Ibid*, h. 9-10.

²² Johny Ibrahim, *Op. Cit.* h. 53.

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan untuk menjawab permasalahan yang diteliti, yaitu: (1) pendekatan undang-undang (*statute approach*), (2) pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan historis (*historical approach*).²³ Metode pengumpulan data dalam penelitian dilakukan dengan studi dokumen atau bahan pustaka (*library research*), yaitu pengumpulan data yang dilakukan melalui data tertulis dari bahan-bahan hukum dan politik, berupa buku-buku hukum dan politik, artikel jurnal, kamus, majalah, makalah, website, koran, ataupun karya ilmiah yang tidak dipublikasikan yaitu diambil dari skripsi, tesis, disertasi, dan makalah dari suatu seminar ilmiah, kemudian data tersebut dianalisis untuk membuat kesimpulan dengan mengidentifikasi karakteristik tertentu dari sebuah pesan secara objektif dan sistematis.²⁴ Data dikumpulkan dan dianalisis dengan metode normatif kualitatif kemudian disajikan dalam bentuk uraian secara sistematis dan konkret, yang pada akhirnya akan memberikan solusi dari permasalahan yang diteliti.

PEMBAHASAN

1. *Check and Balances* dan Politik Hukum

Negara yang pertama kali menerapkan sistem *check and balances* adalah Amerika Serikat. Hal ini ditandai dengan diberikannya hak veto kepada Presiden Amerika Serikat terhadap rancangan UU yang telah dibahas oleh *Congress*, akan tetapi *Congress* dapat membatalkan veto tersebut dengan dukungan 2/3 suara dari kedua majelis yaitu *senat dan house of representative*. Kemudian jika UU sudah disahkan masih bisa di *judicial review* ke Mahkamah Agung Amerika Serikat.²⁵

Prinsip *check and balances* pada dasarnya adalah prinsip ketatanegaraan yang menghendaki lembaga-lembaga negara memiliki kedudukan yang setara dan saling mengontrol satu dengan yang lainnya. Menurut Jimly Asshiddiqie, sebagai negara demokrasi suatu hal yang wajar untuk Indonesia menerapkan prinsip *check and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahannya, bahkan sangat diperlukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh para penyelenggara negara.²⁶ Karena dengan mekanisme *check and balances* antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lain akan saling mengontrol ataupun mengawasi.²⁷

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005, h. 93-94.

²⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995, h. 21-22

²⁵ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2010, h. 284.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, h. 61.

²⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, h. 89.

Sistem *check and balances* di Indonesia diterapkan pada saat reformasi, yakni melalui pembagian kekuasaan yang terdistribusi pada lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta lembaga lainnya. Urgensi *check and balances* antar lembaga negara yakni dalam hal mekanisme menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, relasi lembaga negara yang harmonis dalam konteks keselarasan dalam menjalankan wewenang adalah suatu keniscayaan.

Mekanisme *check and balances* dalam hal relasi lembaga negara harusnya tertuang dalam politik hukum dalam artian hukum positif. Politik hukum diartikan sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara. Lebih lanjut Mahfud MD, mengatakan bahwa politik hukum merupakan pilihan tentang hukum-hukum yang akan diberlakukan sekaligus pilihan tentang hukum-hukum yang akan dicabut atau tidak diberlakukan demi mencapai tujuan negara.²⁸

Tidak jauh berbeda, Satjipto Rahardjo menekankan bahwa politik hukum adalah sebagai aktivitas menentukan pilihan mengenai tujuan dan cara-cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan hukum dalam masyarakat. Dalam studi politik hukum, setidaknya harus mampu menjawab beberapa pertanyaan mendasar, yakni: 1) tujuan apa yang hendak dicapai melalui sistem hukum yang ada; 2) cara-cara apa dan mana yang paling baik untuk dipakai dalam mencapai tujuan tersebut; 3) kapan waktunya dan melalui cara-cara bagaimana hukum itu perlu diubah; dan 4) dapatkan dirumuskan suatu pola yang mapan yang bisa memutuskan kita dalam proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut.²⁹

Mengacu pada pengertian di atas, maka politik hukum (*legal policy*) dimaksudkan pada regulasi haluan negara. Artinya, sebagai suatu politik hukum regulasi haluan negara memiliki tujuan agar terarahnya pembangunan segala aspek di Indonesia dalam jangka panjang yang ajek, sehingga dapat terus berjalan meskipun presidennya mengalami pergantian. Oleh karena itu, regulasi haluan negara tersebut dijalankan dengan mekanisme (cara) *check and balances* antar lembaga negara yang tertuang dalam politik hukum haluan negara nantinya.

²⁸ Moh. Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pres, 2017, h.1.

²⁹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006, h.352.

2. Urgensi Penataan Ulang Relasi MPR dan Presiden dalam Politik Hukum Negara

a. Relasi MPR dan Presiden Sebelum Reformasi

Pada masa pemerintahan orde lama, di awal kemerdekaan kebijakan penyusunan haluan negara dalam pembangunan negara di bawah kewenangan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), hal ini dikarenakan MPR dan DPR belum dibentuk.³⁰ Berdasarkan Maklumat Wakil Presiden No. X Tahun 1945 menyatakan bahwa KNIP disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan GBHN. Dengan adanya maklumat ini, maka pada masa tersebut praktik ketatanegaraan tidak sesuai dengan amanah UUD 1945 yang menyatakan bahwa MPRlah yang memiliki kewenangan untuk menetapkan GBHN. Sehingga pada masa tersebut relasi antara MPR dan Presiden belum terlaksana.³¹

Pada masa orde lama GBHN belum ditetapkan oleh MPR, jika ditelisik dari konsep sejarah haluan negara dalam pembangunan nasional di rumuskan oleh lembaga eksekutif, yaitu Dewan Perancang Nasional (Depernas) yang dimana sebutannya pada saat itu adalah Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB).³²

Pada masa orde baru, GBHN menjadi dokumen sakti dan sakral yang pantang untuk dilanggar dalam menentukan arah pembangunan nasional.³³ Proyek pembangunan nasional dirumuskan dan ditetapkan MPR yang kemudian dituangkan dalam bentuk GBHN. Program pembangunan di GBHN kemudian dijabarkan dalam bentuk pembangunan jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek.

Selama 32 tahun proyek pembangunan dilakukan secara sistematis, terarah, dan disusun rapi. Setiap program pembangunan dijalankan sesuai dengan cetak biru (*blue print*) kebijakan politik hukum yang tertera dalam GBHN.³⁴ Sistem ketatanegaraan dalam pembentukan GBHN telah dijalankan sesuai amanah dari UUD 1945, seperti yang tertera dalam Pasal 3 UUD 1945, bahwa yang membentuk dan menetapkan GBHN adalah MPR, yang menjalankan GBHN adalah Presiden sebagai mandataris dari MPR. Namun,

³⁰ Miriam Budiarmo, *Op.Cit.* h. 190

³¹ Unggul Sugiharto, *Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945*, dalam e-journal.undip.ac.id diakses pada <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/download>, tanpa halaman

³² Imam Syafi'i, *Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis*, Jurnal Majelis, Edisi 02 Februari 2018, h. 103-106

³³ *Ibid.*,

³⁴ Bahaudin, *Op. Cit.*, h. 92

terjadi penyalahgunaan orientasi dari GBHN yang disahkan MPR, kata “stabilitas politik” selalu diulang berkali-kali. Stabilitas politik dibangun dengan membungkam lawan-lawan politik. Sehingga rezim Orde Baru dituding sebagai rezim otoriter.³⁵

b. Relasi MPR dan Presiden Pasca Reformasi

Pasca reformasi perubahan sistem ketatanegaraan berubah secara signifikan, bahwa MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara. Setiap lembaga negara yang diatur dalam UUD NRI 1945 memiliki kedudukan yang sama tinggi. Serta memiliki kekuasaan dan kewenangan yang saling *check and balances*. MPR dengan tegas menyatakan bahwa salah satu alasan dilakukannya perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan kekuasaan yang lebih demokratis dan modern, melalui pembagian kekuasaan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*check and balances*) yang lebih ketat dan transparan.³⁶

Menurut penulis salah satu hal yang terlupakan pada saat melakukan perubahan UUD 1945, yakni MPR belum merumuskan secara jelas terkait pengaturan *check and balances* terhadap pembuatan dan penetapan haluan negara dalam pembangunan nasional, serta evaluasi pertanggungjawaban eksekutif mengenai pencapaian terhadap pembangunan nasional yang telah ditetapkan. Selain itu, pedoman pembangunan nasional Indonesia tidak lagi ditetapkan oleh MPR. Hal ini berimplikasi kepada pertanggung jawaban terhadap pembangunan nasional pun tidak memiliki kejelasan pengawasan dari lembaga negara yang lain, semuanya bertumpu pada lembaga eksekutif semata.

Di samping itu, penggunaan istilah GBHN begitu tabu dalam pandangan perancang reformasi, sebab istilah tersebut sangat identik dengan pemerintahan Orde Baru. Dampaknya, situasi ini menyisakan persoalan yang begitu esensial dalam hal pembangunan nasional negara Indonesia. Pada Pasal 28 UU SPPN menyatakan bahwa pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah. Pasal 7 UU RPJPN Tahun 2005-2025 menyatakan bahwa pemerintah melakukan pengendalian dan evaluasi

³⁵ *Ibid.*, h. 93

³⁶ Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, h. 64

pelaksanaan RPJP Nasional. Pasal 4 Perpres No. 2 Tahun 2015 tentang rencana pembangunan jangka menengah nasional Tahun 2015-2019 menyatakan bahwa Menteri melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap pelaksanaan RPJMN.

Berdasarkan penjelasan di atas, perumusan dan pengesahan haluan negara dalam pembangunan nasional secara utuh, kini di bawah kewenangan dari lembaga eksekutif dalam hal ini Presiden dan Wakil Presiden terpilih beserta jajarannya. Relasi antara Presiden dan MPR dalam pembentukan dan evaluasi pertanggungjawaban dari pencapaian pembangunan nasional tidak ada lagi. Situasi ini menggambarkan bahwa haluan negara dalam pembangunan nasional pasca perubahan UUD 1945 hanya ditetapkan, dipantau, serta dievaluasi oleh lembaga eksekutif. Dengan demikian, salah satu tujuan utama dari perubahan UUD 1945 yaitu menerapkan prinsip *check and balances* sama sekali tidak termanifestasikan. Dapat dikatakan bahwa terjadi inkonsistensi terhadap tujuan dari perubahan UUD 1945.

Setelah dua dekade reformasi, pembangunan nasional berjalan tidak terarah, sporadik, bahkan terkadang terjadi paradoks. Pembangunan nasional hanya berpijak pada visi misi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Visi misi presiden yang dituangkan dalam RPJMN tidak selamanya berjalan konsisten dengan UU SPPN dan RPJPN yang telah ditetapkan untuk 2005-2025. Terkadang di tengah jalan terjadi inkonsistensi, utamanya karena intervensi politik.³⁷

Berdasarkan permasalahan-permasalahan mengenai pembangunan nasional tersebut, MPR kini berkeinginan untuk menghidupkan kembali haluan negara dalam pembangunan nasional yang ditandai dengan dikeluarkannya keputusan MPR No. 4/MPR/2014, salah satu rekomendasi dalam keputusan tersebut adalah perlunya reformulasi sistem pembangunan nasional model GBHN. Kemudian berbagai kalangan memberikan tanggapan yang positif. Pada Januari 2014, B.J. Habibie dalam acara pertemuan kader Partai Golongan Karya (Golkar), menyatakan bahwa pentingnya menghidupkan kembali GBHN, tanpa adanya GBHN pembangunan jangka panjang negara Indonesia tidak akan berjalan dengan baik.³⁸ Pada tanggal 12 Januari 2016, Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Megawati Soekarnoputri mengatakan bahwa perlunya menghidupkan kembali GBHN untuk pembangunan bangsa

³⁷ *Ibid.*, h. 98

³⁸ Imam Subkhan, *Op. Cit.*, hal 131.

Indonesia. Hal ini didasarkan kepada, bahwa saat ini suasana kebatinan bangsa Indonesia sedang kurang baik, oleh karenanya Indonesia mesti punya GBHN.³⁹ Tanggal 23 Januari 2016, Ketua Umum Partai Golongan Karya (Golkar) Abu Rizal Bakrie pada saat memberikan pidato politik di pembukaan rapat pimpinan nasional (Rapimnas) partai Golkar menyatakan berkeinginan untuk menghidupkan kembali GBHN. Menurut Bakrie perlu adanya perumusan kembali GBHN sebagai sistem pembangunan nasional.

Dari kalangan akademisi, sejak tahun 2012 Forum Rektor Indonesia telah menyiapkan rancangan naskah akademik tentang haluan negara (GBHN). Forum Rektor Indonesia menilai perlu adanya haluan negara jangka panjang sehingga tidak terpotong ketika adanya pergantian Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, urgensi pembentukan haluan negara adalah tanpa GBHN pembangunan pemerintahan pusat dan daerah banyak yang tidak berbarengan bahkan berseberangan.⁴⁰

3. Menata Ulang Relasi MPR dan Presiden Melalui Politik Hukum Nasional

Perubahan UUD 1945 pasca reformasi telah mengubah kebijakan politik hukum dalam bidang pembangunan nasional. GBHN tidak lagi menjadi acuan dalam pembangunan nasional. Pasca perubahan UUD 1945 kebijakan politik hukum pembangunan nasional diatur dalam UU SPPN yang kemudian dijabarkan kembali dalam UU RPJPN yang kemudian menjadi acuan dalam penyusunan RPJMN oleh Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Penetapan haluan negara model RPJMN di rumuskan oleh lembaga eksekutif, tidak lagi melibatkan lembaga legislatif, khususnya MPR yang merupakan lembaga yang merumuskan, dan menetapkan GBHN serta mengevaluasi pencapaian pembangunan nasional berdasarkan GBHN yang telah ditetapkan sebelum perubahan UUD 1945.

Relasi antara MPR dan Presiden tidak lagi bersinggungan. MPR tidak lagi memegang kekuasaan tertinggi, dengan artian Presiden tidak lagi mempunyai kewajiban pertanggungjawaban kepada MPR. Presiden tidak lagi menjadi mandataris dari MPR. Pasca perubahan UUD 1945 kedudukan MPR dan Presiden adalah setara, bahkan sistem *check and balances* juga tidak ada pada kedua lembaga negara tersebut dalam hal pembentukan dan pertanggungjawaban dari pada

³⁹ Devira Prastivi, *Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN*, <https://www.liputan6.com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2018, pukul 13.04 WIB.

⁴⁰ Ardi Teristi Hardi, *Forum Rektor Dukung GBHN*, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/ontar/file?file=digital/157785-\[Konten\]-Forum-MI0001.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/ontar/file?file=digital/157785-[Konten]-Forum-MI0001.pdf), diakses pada tanggal 22 November 2018, pukul 10. 20 WIB.

haluan negara dalam pembangunan nasional. Hal ini inkonsistensi dengan salah satu tujuan perubahan UUD 1945 yaitu menerapkan sistem *check and balances* kepada setiap lembaga negara. Oleh karenanya, perlu menata ulang relasi dari pada MPR dan Presiden, hal ini dapat dilakukan melalui politik hukum haluan negara. Kedepan kebijakan politik hukum haluan negara dalam bidang pembangunan idealnya dilakukan dengan, 1) dokumen haluan negara disusun bersama-sama antara MPR dan Presiden sebagai upaya penerapan sistem *check and balances*, 2) pertanggungjawaban pencapaian pembangunan nasional dilakukan secara koordinasi antara MPR dan Presiden, sehingga evaluasi pencapaian pembangunan nasional tidak hanya terpusat di lembaga eksekutif.

Secara dari hulu, hal ini dapat dilakukan dengan perubahan kelima UUD 1945 dengan menormakannya dalam UUD 1945, sedangkan secara hilir dapat dilakukan dengan menetapkannya melalui UU sebagai landasan yuridis. Karena kedua pilihan tersebut harus melewati langkah-langkah politis maka pilihan lain adalah dengan menetapkannya melalui konvensi ketatanegaraan.

KESIMPULAN

Menata ulang relasi MPR dan Presiden melalui politik hukum haluan negara adalah suatu keniscayaan. Hal ini dikarenakan pedoman pembangunan nasional Indonesia hanya dirumuskan oleh lembaga eksekutif, sehingga begitu politis dan kompromi, karena dalam menyusun RPJMN lebih mengaju kepada visi misi presiden dan wakil presiden pada saat kampanye. Padahal seharusnya acuan utamanya adalah UU SPPN dan RPJPN Tahun 2005-2025. Salah satu penyebab terjadinya inkonsistensi tersebut adalah karena tidak diterapkannya sistem *check and balances*, baik dalam perumusan, pengesahan, dan evaluasi dari pada haluan negara dalam pembangunan nasional tersebut.

Relasi antara MPR dan Presiden idealnya adalah MPR dan Presiden tetap sama-sama lembaga negara yang memiliki kedudukan yang setara, namun harus saling *check dan balances*. MPR dan Presiden ke depan harus saling bekerjasama untuk merumuskan dan mengesahkan haluan negara dalam pembangunan nasional. Serta presiden harus mengkoordinasikan pencapaian pembangunan nasional kepada MPR, yang dilakukan minimal sekali dalam setahun. Berdasarkan kesimpulan di atas, penulis menyarankan: *pertama*: untuk menata relasi MPR dan Presiden dalam hal merumuskan, mengesahkan, serta mengevaluasi pembangunan nasional yang

berkelanjutan. *Kedua*, perlu dilakukan restrukturisasi tugas dan fungsi Setjen MPR dalam fungsi suporting terhadap tugas dan kewenangan MPR dengan lembaga eksekutif dalam hal perumusan, pengesahan, dan evaluasi pembangunan nasional dengan berdasar kepada haluan negara dalam pembangunan nasional. *Ketiga*, penambahan badan kelengkapan MPR yang berfungsi sebagai tombak dalam urusan antar kelembagaan, misalnya Badan Hubungan Antar Lembaga. Badan ini berfungsi untuk mengkoordinasikan tugas dan wewenang MPR kepada Lembaga Eksekutif sebagai upaya mekanisme *check and balances* dalam hal keterlibatan sekaligus mengawasi jalannya pembangunan yang sesuai dengan regulasi haluan negara.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afan Gaffar, 2006, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MK RI
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Budiardjo, Miriam, 2010, *Dasar-dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Ibrahim, Johny, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Mahfud, Moh., 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2005.
- ND, Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, 2010. *Dualisme Penelitian Hukum*, Cetakan 1, Yogyakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rahardjo, Satjipto, 2006. *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Semma, Mansyur, 2008. *Negara dan Korupsi: Pemikiran Mochtar Lubis atas Negara, Manusia Indonesia dan Perilaku Politik*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Soekanto, Soerjono, 1986. *Pengantar Pelitian Hukum*, Cetakan 3, Jakarta: UI Press.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Zoelva, Hamdan, 2011, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika.

Jurnal

Bahaudin, 2017, "Menghidupkan Kembali GBHN: Komparasi GBHN dan RPJPN sebagai Kebijakan Politik Hukum Nasional dalam Bidang Pembangunan", *Jurnal Keamanan Nasional*, Volume III, Nomor 1, Mei.

Darmawan, Devi, 2018, "Politik Hukum Haluan Negara Dalam Sistem Pembangunan Nasional", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari.

Syafi'I, Imam, 2018, "Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Arah Pembangunan Nasional: Perspektif Historis", *Jurnal Majelis*, Edisi 02 Februari.

Susanto, Mei, 2017, "Wacana Menghidupkan Kembali GBHN dalam Sistem Presidensial Indonesia", *Jurnal Penelitian Hukum DE JURE*, Volume 17, Nomor 3, September.

Windarawan, Puguh, 2012, "Pergeseran Kekuasaan Tipologi Ketiga; Fenomena Kekuasaan ke Arah Constitutional Heavy", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 4, Desember.

Sugiharto, Unggul, "Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) Sebuah Anomali Suprastruktur Negara Pada Tahun 1945", dalam e-journal.undip.ac.id diakses pada [https://ejournal.undip.ac.id > index.php > politika > article > download](https://ejournal.undip.ac.id/index.php/politika/article/download), tanpa halaman.

Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Undang-U Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional.

Website

Ardi Teristi Hardi, Forum Rektor Dukung GBHN, [http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/157785-\[_Konten_-\]Forum-MI0001.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/157785-[_Konten_-]Forum-MI0001.pdf), diakses pada tanggal 22 November 2018, pukul 10.20 WIB.

Devira Prastiwi, *Megawati Kembali Ingatkan Pentingnya GBHN*, <https://www.liputan6.com/news/read/2471191/megawati-kembali-ingatkan-pentingnya-gbhn>. Diakses pada tanggal 25 Oktober 2018, pukul 13.04 WIB.

Putri Rosmalia Oktaviyani, *GBHN Dibutuhkan Untuk Maksimalkan Pembangunan*, dalam Media Indonesia Jumat 2 Agustus 2019, diakses pada 17 Februari 2020, Pkl.19.51 WIB.

Tempo.co, Rakernas, PDIP Ingin MPR Kembali Tetapkan GBHN, <https://nasional.tempo.co/read/732956/rakernas-pdip-ingin-mpr-kembali-tetapkan-gbhn>, diakses pada tanggal 21 November 2018, pukul 10.02 WIB.

Republika.co.id, GBHN Didorong jadi Pilar Kelima, 16 April 2016 <https://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/16/04/30/o6fdi9388-gbhn-didorong-jadi-pilar-kelima>, lihat republika, diakses 15 Februari 2020 Pkl. 18.28 WIB.

Pembatasan Kekuasaan Presiden dalam Melakukan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri Pasca Amendemen UUD 1945

Limitation of Presidential Power to Submit the Foreign Loan Agreement After Constitutional Reform

Merdiansa Paputungan dan Zainal Arifin Hoesein

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. K.H. Ahmad Dahlan, Cirendeu-Ciputat, Jakarta Selatan 15419

E-mail: merdipaputungan06@gmail.com; arifinhoesein55@yahoo.com

zainal_arifin@umj.ac.id

Naskah diterima: 01-11-2019 revisi: 02-12-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Perubahan Pasal 11 UUD NRI 1945, dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan Presiden dalam membuat perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri, melalui persetujuan DPR. Dalam perkembangannya, persetujuan ini direduksi menjadi persetujuan yang diberikan terhadap undang-undang APBN. Penelitian ini dimaksudkan untuk meneliti hal dimaksud, dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder, khususnya peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. Dalam hasil penelitian, ditemukan bahwa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan terhadap perjanjian pinjaman luar negeri adalah dua hal yang berbeda, sehingga adalah keliru apabila persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, direduksi menjadi terbatas pada persetujuan yang diberikan terhadap APBN.

Kata Kunci: Perjanjian Internasional, Pinjaman Luar Negeri, Pembatasan Kekuasaan, Persetujuan DPR.

Abstract

Amendment to Article 11 of the 1945 Constitution, intended to limit the power of the President to make foreign loan agreements, through the approval of the DPR. In its development, this agreement was reduced to approval given to the State budget act. This research is intended to examine the matter referred to, using normative legal research methods. This study was conducted by examining literature or secondary data, specifically the laws and regulations in the field of state budget. In the research results, it was found that the Parlement approval of the State budget act and the fpreign loan agreement were two different thingd, do it was wrong if Parlement approval of foreign loan agreement was reduced to be limited to the approval given to the State budget act.

Keywords: *International Treaties, Foreign Loans, Restrictions of Power, DPR Approval.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu isu yang melatarbelakangi rangkaian amandemen tahun 1999-2002, adalah membengkaknya jumlah pinjaman luar negeri Indonesia pada masa Pemerintahan Orde Baru. Isu ini terkait erat dengan semangat untuk menentang dominasi kekuasaan eksekutif (*executive heavy*), yang pada masa sebelumnya membuat pengawasan oleh DPR tidak berdaya di hadapan eksekutif. Itulah sebabnya, gagasan tentang pembatasan kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden, menjadi salah satu tema yang mewarnai proses amandemen, termasuk kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri.

Gagasan untuk membatasi kekuasaan presiden dalam melakukan perjanjian pinjaman luar negeri, nampak dalam argumentasi yang mengemuka pada saat amandemen terhadap Pasal 11 UUD 1945. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Margarito Kamis, bahwa dalam perdebatan tentang perubahan Pasal 11 UUD 1945, khususnya dalam ST 2001, argumen dan asumsi perubahan menjadi jelas. Banyaknya utang luar negeri pada masa Soeharto dan lepasnya Timor-Timur pada masa pemerintahan Habibie, dimunculkan sebagai konteks empirisnya¹.

Dijadikannya pinjaman luar negeri sebagai salah satu konteks empiris perubahan UUD NRI 1945, bukanlah tanpa alasan. Hal ini tidak lepas dari jerat pinjaman luar negeri yang justru menjadi beban bagi APBN, sebagaimana

¹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, Malang: Setara Pres, 2014, h. 66.

dikemukakan oleh Radius Prawiro, bahwa hampir dua dekade sebelum dunia mengalami krisis utang dunia ketiga, Indonesia sudah menjadi korban masalah yang dua dekade kemudian akan mengancam kestabilan ekonomi dunia. Indonesia mau menerima pinjaman yang tidak mampu dibayarnya. Selama dekade lima puluhan dan enam puluhan, banyak negara yang memberi pinjaman kepada Indonesia berlagak sebagai pahlawan penyelamat, namun tak memperhatikan dampak dari utang tersebut terhadap kesehatan ekonomi negara. Baru pada saat utang jatuh tempo terkuak implikasi dari ketidakmampuan membayar.²

Krisis utang ini dapat dilihat dari presentasi pengeluaran rutin pemerintah untuk melunasi pinjaman luar negeri yang tidak mampu diturunkan, tetapi terus meningkat yang menunjukkan kadar kebergantungan APBN masa Orde Baru pada pinjaman luar negeri, sebagaimana data yang dikemukakan oleh Dian Puji N. Simatupang, yang diolah dari RAPBN 1996-1998 dalam tabel sebagai berikut:³

Tahun	Jumlah RAPBN	Jumlah Pembayaran Pinjaman LN dari Pengeluaran Rutin	%
1996	90,6 triliun	20 triliun	36%
1997	101,1 triliun	19 triliun	31%
1998	133,5 triliun	30,2 triliun	57,2%

Fakta inilah yang kemudian mendorong perubahan terhadap Pasal 11 UUD 1945, dari yang sebelumnya hanya merupakan Pasal tanpa ayat; *"Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain"*, diubah menjadi Pasal dengan 3 ayat sebagai berikut:

- (1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain;
- (2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang.

² Radius Prawiro, *Dilema Utang Luar Negeri di Masa Orde Baru*, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (editor), *Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, h. 376-377.

³ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005, h. 126.

Rumusan hasil amendemen ini, sejatinya mengamanatkan sebuah 'keharusan' bagi Presiden untuk mendapatkan persetujuan DPR manakala Presiden membuat suatu perjanjian internasional (tidak menutup kemungkinan perjanjian internasional lainnya) tentang pinjaman luar negeri. Permasalahan timbul kemudian dalam pengaturan tentang perjanjian pinjaman luar negeri dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar, yang justru mereduksi persetujuan dimaksud, menjadi persetujuan yang terbatas pada nilai pinjaman dalam Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. Penelitian ini dimaksudkan untuk menelaah konsep pembatasan kekuasaan presiden dalam melakukan pinjaman luar negeri pasca amendemen UUD 1945 dan pengaturannya dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang di atas, penelitian ini hendak menjawab 2 (dua) permasalahan; *Pertama*, untuk menjawab hakikat dan tujuan pembatasan kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri; *Kedua*, untuk menjawab perbedaan persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri dalam RUU APBN dan pinjaman luar negeri dalam perjanjian internasional;

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian hukum normatif mencakup: (i) penelitian terhadap asas-asas hukum; (ii) penelitian terhadap sistematika hukum; (iii) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal; (iv) perbandingan hukum; dan, (v) sejarah hukum."⁴

Secara spesifik jenis penelitian ini memfokuskan pada bahan hukum, baik yang bersifat primer, sekunder, tersier. Bahan hukum primer adalah data yang berbentuk Peraturan Perundang-Undangan, sedangkan bahan hukum sekunder meliputi Buku-Buku, Artikel Ilmiah, Hasil Penelitian, dan Laporan yang dikeluarkan Lembaga Resmi. Terhadap bahan penelitian tersebut kemudian diteliti dengan menggunakan pendekatan penelitian deskriptif, yakni suatu pendekatan

⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 15.

yang dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa, agar dapat membantu di dalam memperkuat teori-teori lama, atau di dalam kerangka menyusun teori-teori baru.⁵

PEMBAHASAN

A. Pengalaman Era Orde Baru dan Kebijakan Perubahan Pasal 11 UUD 1945

Pemanfaatan pinjaman luar negeri sebagai salah satu sumber dalam penyusunan anggaran negara, telah menjadi hal yang lumrah dilakukan oleh berbagai negara. Tidak ada yang salah dengan pemanfaatan pinjaman luar negeri, khususnya bagi negara yang tergolong dalam kelompok negara berkembang seperti Indonesia. Menurut Adrian Sutedi, hampir seluruh negara sedang berkembang masih bergantung pada pinjaman luar negeri sebagai sumber keuangan negara dan penunjang dalam mempercepat proses pembangunan ekonomi negara tersebut. Dikemukakan lebih lanjut bahwa, tampaknya pinjaman luar negeri sebagai pilihan utama mereka dalam mengejar ketertinggalan di bidang ekonomi, meskipun pinjaman luar negeri bukanlah satu-satunya pilihan dalam memacu pembangunan, karena masih ada jalan yang bisa ditempuh tanpa pinjaman luar negeri, seperti pembebanan pajak yang mungkin memberatkan warganya untuk jangka waktu yang relatif lama dan memaksa rakyat hidup secara hemat. Cara ini digunakan oleh negara-negara sosialis seperti Uni Soviet dalam tahun 1930-an.⁶

Jika dilacak lebih jauh, peran pinjaman luar negeri di dalam perekonomian Indonesia telah dimulai sejak masa Orde Lama, yang didapat dari negara-negara Barat, tetapi lebih banyak lagi dari negara-negara komunis seperti Uni Soviet, Polandia, Jerman Timur, Hongaria, dan Cina. Akan tetapi, peran itu tampak mulai menonjol setelah terjadinya transisi politik pada tahun 1965, yang melahirkan era Orde Baru. Implikasi buruk kehidupan sosial ekonomi selama masa Orde Lama dan dari proses transisi yang menambah buruknya kondisi ekonomi nasional pada saat Soeharto menggantikan Soekarno, serta orientasi ekonomi-politik pemerintahan Orde Baru yang lebih terbuka, tampaknya menjadi sebab utama terasanya Utang Luar negeri.⁷

⁵ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2014, h. 10.

⁶ Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, h. 348.

⁷ Tulus Tahi Hamonangan Tambunan, *Perkembangan Ekonomi & Utang Luar Negeri*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, h. 6-7.

Membengkaknya jumlah utang luar negeri pada masa Orde Baru, pada akhirnya menjadi salah satu pintu yang mengantarkan Indonesia menuju krisis ekonomi, yang kemudian berkembang menjadi krisis dibidang politik dan sosial. Menteri Keuangan RI Tahun 1983-1988 Radius Prawiro, menggambarkan keadaan tersebut sebagai bencana ekonomi Indonesia dengan mengemukakan; "Tumpukan laporan statistik dari Bank Indonesia dan Biro Pusat Statistik tak sanggup menggambarkan parahnya bencana ekonomi Indonesia. Selain miskin dan bangkrut, negara Indonesia juga menanggung beban utang yang mengimpit Indonesia untuk tetap berada di bawah lembah kemiskinan selama beberapa dekade mendatang. Pada waktu itu, pembayaran pertama dari pinjaman selama dua puluh tahun mulai jatuh tempo. Negara tak sanggup membayar. Dengan demikian, Indonesia tidak bisa mendapatkan pinjaman baru. Investasi baru terpaksa dipotong dan negara berangsur-angsur bertambah miskin. Indonesia telah jatuh ke dalam jebakan utang yang telah melilit begitu banyak negara lain".⁸

Di antara persoalan mendasar berkenaan dengan pinjaman luar negeri, adalah begitu kuatnya dominasi eksekutif dalam melakukan pinjaman luar negeri yang tidak diikuti dengan mekanisme kontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Yuli Indrawati, bahwa keadaan yang demikian terjadi karena rakyat (yang dalam hal ini diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat) seakan-akan tidak mempunyai kemampuan untuk mengendalikan tindakan yang diambil oleh pemerintah, karena peraturan perundang-undangan perihal pinjaman luar negeri yang ada saat itu tidak memadai.⁹

Dominasi kekuasaan eksekutif ini terjadi baik dalam penyusunan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara yang di dalamnya pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumbernya, dan lebih-lebih terjadi dalam pembuatan perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri. Dalam penyusunan Undang-Undang misalnya, menurut Pataniari Siahaan, hal yang paling menonjol adalah dominannya pihak eksekutif dalam sistem politik di Indonesia. Pasal-Pasal dalam UUD 1945 sendiri lebih banyak mengatur dan memberi wewenang kepada pihak eksekutif dibandingkan legislatif. Akibatnya, pihak eksekutif akan selalu berada di posisi terdepan dari perubahan sosial di Indonesia.¹⁰ Bahkan dalam fakta sejarah, selama 32 tahun pemerintahan Orde

⁸ Radius Prawiro, *Dilema Utang Luar Negeri di Masa Orde Baru*, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (Editor), *Era Baru Kebijakan Fiskal: Pemikiran, Konsep, Dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2009, *Op.Cit.*, h. 376.

⁹ Yuli Indrawati, "Menanti Lahirnya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI, April-Juni, 2001, h. 144.

¹⁰ Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konpress, 2012, h. 142-143.

Baru, belum pernah sekalipun pemerintah bertikai dengan DPR mengenai RAPBN yang diusulkannya.¹¹

Dalam pembuatan perjanjian internasional, keadaan yang demikian tidak jauh berbeda. Sebagaimana diketahui, sebelum amandemen ketentuan tentang perjanjian internasional diatur dalam Pasal 11 UUD 1945, yang menentukan: *“Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain”*. Dalam kaitannya dengan pinjaman luar negeri, pengaturan lebih lanjut tentang Pasal 11 UUD 1945 ini, hanya diatur dalam sebuah Surat yang dikirimkan oleh Presiden Republik Indonesia kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Nomor: 2826/HK/60, tertanggal 22 Agustus 1960, dengan perihal Pembuatan Perjanjian-Perjanjian Dengan Negara Lain. Pengaturan lebih lanjut ketentuan Undang-Undang Dasar ke dalam sebuah Surat Presiden memang memiliki permasalahan tersendiri dari segi formil. Akan tetapi yang lebih mendasar adalah materi atau substansi yang dimuat oleh surat tersebut. Surat ini secara sepihak (eksekutif) menafsirkan Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini nampak secara jelas, ketika butir 4 Surat menentukan klasifikasi tentang Perjanjian-Perjanjian yang perlu mendapatkan persetujuan DPR: *“Sesuai dengan pertimbangan-pertimbangan yang tersebut di atas Pemerintah berpendapat bahwa perjanjian-perjanjian, yang harus disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapat persetujuan sebelum disahkan oleh Presiden, ialah perjanjian-perjanjian yang lazimnya berbentuk treaty yang mengandung materi sebagai berikut:*

- a. Soal-soal politik atau soal-soal yang dapat mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara seperti halnya dengan perjanjian-perjanjian persahabatan, perjanjian-perjanjian persekutuan (aliansi), perjanjian-perjanjian tentang perubahan wilayah atau penetapan tapal batas;
- b. Ikatan-ikatan yang sedemikian rupa sifatnya sehingga mempengaruhi haluan politik luar negeri Negara; dapat terjadi bahwa ikatan-ikatan sedemikian dicantumkan di dalam perjanjian kerjasama ekonomi dan teknis atau pinjaman uang;
- c. Soal-soal yang menurut Undang-Undang Dasar atau menurut sistem perundang-undangan kita harus diatur dengan Undang-Undang, seperti soal-soal kewarganegaraan dan soal-soal kehakiman;

¹¹ Dian Puji N. Simatupang, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2005. *Op.Cit.*, h. 108.

Ketentuan di atas sejatinya berisi tafsir sepihak yang justru mempersempit makna dari Pasal 11 UUD 1945 sebelum amandemen. Mempersempit makna dimaksud adalah meliputi 2 (dua) hal: *Pertama*, adalah mengacu pada bentuk perjanjian yang hanya dibatasi pada perjanjian yang berbentuk *treaty* atau traktat; *Kedua*, adalah mengacu pada materi atau substansi perjanjian yang di dalamnya mengandung soal-soal politik. Terjadinya penyempitan atau pengurangan makna ini, bahkan dipertegas pada bagian penutup Surat Presiden yang menentukan: *"Perjanjian-perjanjian yang mengandung materi yang lain yang lazimnya berbentuk agreement akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat hanya untuk diketahui setelah disahkan oleh Presiden"*.

Mengacu pada materi muatan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa, perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri hanya jika berbentuk *treaty* atau traktat dan mengandung soal-soal politik sajalah yang perlu mendapatkan persetujuan DPR. Terlebih dalam konteks perjanjian pinjaman luar negeri, klasifikasi dengan menggunakan ukuran mengandung soal-soal politik dalam sebuah perjanjian internasional nampak mubazir. Hal ini sebagaimana dikemukakan Yuli Indrawati, bahwa jika melihat pada kenyataan yang terjadi, sangat kecil jumlahnya perjanjian-perjanjian uang yang bebas dari unsur politis dari negara pemberi pinjaman. Sudah lumrah jika negara pemberi pinjaman pasti menyertakan kepentingan-kepentingan negaranya di dalam memberikan pinjaman kepada suatu negara.¹²

Surat Presiden ini sayangnya diikuti oleh rezim Orde Baru, bahkan dilakukan dengan cara-cara yang lebih agresif dan hampir mustahil untuk dikatakan tidak mengandung soal-soal politik. Adanya unsur politis dalam perjanjian pinjaman luar negeri di masa kedua rezim ini, setidaknya nampak dari pilihan negara pemberi pinjaman, yang umumnya dipandang sejalan dengan haluan politik rezim yang berkuasa. Orde Lama misalnya, umumnya lebih banyak melakukan pinjaman pada negara-negara komunis seperti Uni Soviet, Polandia, Jerman Timur, Hongaria, dan Cina yang saat itu dianggap sejalan dengan arah politik Orde Lama. Sebaliknya, rezim Orde Baru justru cenderung berhutang pada negara-negara anti komunis, khususnya Amerika yang pada masa itu sejalan dengan arah politik Orde Baru. Adanya fakta kegagalan pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai akibat dari kelemahan di bidang regulasi yang membuka peluang bagi dominasi eksekutif, kemudian mempengaruhi berbagai pemikiran yang berkembang saat amandemen

¹² *Ibid.*,

berlangsung, khususnya terhadap Pasal 11 UUD 1945, yang mengatur berkenaan dengan kewenangan Presiden untuk melakukan perjanjian internasional.

Kekuasaan untuk melakukan perjanjian internasional itu sendiri, merupakan bagian dari kewenangan Presiden dalam menjalankan urusan pemerintahan, karena berada dalam BAB III UUD 1945 dengan judul Kekuasaan Pemerintahan. Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat setidaknya 5 (lima) kewenangan Presiden, yang salah satunya adalah Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itulah dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan dengan negara lain. Dengan persetujuan parlemen, dia jugalah yang memiliki kewenangan politik untuk menyatakan perang dan berdamai dengan negara lain.¹³

Keinginan untuk membatasi kekuasaan ini telah mengemuka sejak amendemen pertama tahun 1999. Adalah Andi Mattalatta selaku juru bicara F-PG, dalam Rapat PAH III BP MPR Ke-1 tanggal 7 Oktober 1999, mengusulkan agar dilakukan perubahan pada ketentuan Pasal 11 UUD 1945. Perubahan yang dimaksud adalah perlunya persetujuan DPR dalam hal membuat perjanjian dengan negara-negara lain. Namun, fraksi ini mempertanyakan apakah harus semua perjanjian mendapat persetujuan DPR atau hanya perjanjian-perjanjian penting saja, dengan mengemukakan: “masalah menyatakan perdamaian dan perjanjian. Ini perlu untuk kita kaji, apakah seluruh perjanjian harus ditandatangani, disepakati oleh DPR atau hanya perjanjian-perjanjian dengan kualitas tertentu saja.”¹⁴

Usul yang sama juga disuarakan oleh Gregorius Seto Harianto, yang mengusulkan agar ketentuan mengenai perlunya persetujuan dari DPR dalam hal Presiden membuat perjanjian tidak hanya dengan negara lain, tetapi juga termasuk dengan lembaga-lembaga internasional, seperti IMF, dan lain-lain, dengan mengemukakan:¹⁵

“Mengenai Pasal 11. Pasal 11 ini berkaitan dengan kekuasaan Presiden untuk menetapkan perjanjian dengan negara lain. Menurut saya ini perlu

¹³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia (Cetakan Ke-2)*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 223-224.

¹⁴ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 64.

¹⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 76, dalam *Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku IV Jilid I, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010, h. 649.

disempurnakan supaya apa yang kita alami sekarang. Artinya, supaya kekuasaan Presiden di dalam menetapkan perjanjian dengan lembaga-lembaga internasional pun harus dengan persetujuan DPR. Jadi bukan hanya dengan negara lain karena kita sekarang merasakan berat tekanan IMF dan sebagainya sehingga seolah-olah kedaulatan kita sudah semakin diinjak-injak”.

Pandangan 2 (dua) fraksi dalam Sidang Perubahan UUD 1945 tahun 1999 di atas, mengindikasikan adanya keinginan untuk merubah dan mempertegas ketentuan tentang kekuasaan melakukan perjanjian internasional dengan melibatkan peran DPR. Dilibatkannya DPR untuk memberikan persetujuan terhadap perjanjian internasional yang dimaksudkan sebagai bentuk pembatasan terhadap kekuasaan Presiden. Ide pembatasan kekuasaan ini bahkan menjadi semakin jelas pada saat amandemen ke-3. Menurut Margarito Kamis, berbeda dengan perdebatan pada SU 1999, pada perdebatan ST 2001 argumen dan asumsi perubahan menjadi semakin jelas. Banyaknya utang luar negeri pada masa Soeharto dan lepasnya Timor-Timur pada masa pemerintahan Habibie, dimunculkan sebagai konteks empirisnya. Hal ini diperdebatkan oleh PAH I (catatan: PAH III pada SU MPR 1999 berubah menjadi PAH I sejak ST MPR Tahun 2000). Perdebatan tersebut terletak pada keterlibatan Tim Ahli bidang ekonomi. Bahkan menurutnya, rumusan ayat (2) Pasal 11 murni merupakan buatan atau rumusan Tim Ahli bidang ekonomi.¹⁶

Salah satu pandangan dari Tim Ahli bidang ekonomi, dikemukakan oleh Sri Mulyani, yang secara tegas mengemukakan agar Pasal 11 mengakomodir kepentingan ekonomi. Sri Mulyani mencontohkan bagaimana mantan Presiden Soeharto melakukan perjanjian dengan IMF yang akhirnya berdampak buruk pada bangsa dan negara. Pasal 11 mengenai bagaimana Presiden membuat perjanjian dengan negara lain, karena ini diwarnai dengan Presiden bikin perjanjian dengan IMF waktu Pak Harto itu harusnya seperti apa. Itukan masuk di dalam perjanjian yang tidak boleh merugikan kepentingan nasional.¹⁷

Adapun anggota Tim Ahli bidang ekonomi lain, Sri Adiningsi, dalam urian yang lebih komprehensif mengemukakan:¹⁸

“Pasal 11, Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu dapat melihat di sana bahwa Pasal 11 yang lama berbunyi begini di dalam UUD 1945 dan MPR sendiri belum

¹⁶ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...*, *Op.Cit.*, h. 66.

¹⁷ Sekretariat Jenderal MPR RI, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, h. 572, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah komprehensif Perubahan ...*, *Op.Cit.*, h. 619.

¹⁸ *Ibid.*, h. 620-621.

pernah melakukan amendemen terhadap Pasal 11 ini, yang dikatakan bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain.

Kita merasa bahwa pasal tersebut tentu saja masih relevan dan cukup, meskipun tidak bisa mengakomodasi perkembangan yang ada terkait di dalamnya adalah perkembangan-perkembangan terutama di bidang ekonomi. Namun demikian, kita juga melihat dan tidak ingin menutup kemungkinan adanya perjanjian-perjanjian non ekonomi yang membawa dampak yang besar bagi masyarakat atau kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Karena kita harus menjaga kepentingan nasional ekonomi Indonesia dan juga kepentingan Indonesia secara keseluruhan.

Dan oleh karena itu kita memberanikan diri, mengajukan amendemen ataupun dalam hal ini adalah tambahan ayat kedua yang menyatakan bahwa “pemerintah dalam membuat perjanjian internasional, yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat harus didasarkan pada asas manfaat dan mendahulukan kepentingan rakyat banyak serta harus mendapat persetujuan DPR”.

Bapak-Bapak dan Ibu-Ibu sekalian, dalam hal ini sebenarnya kita termasuk di dalamnya ingin mengakomodasikan kepentingan-kepentingan ekonomi ataupun non ekonomi Indonesia yang dalam era liberalisasi pasar sekarang ini banyak harus kita hadapi seperti AFTA tinggal delapan bulan. Kalau kita perhatikan persiapan Indonesia sendiri menghadapi AFTA, sampai saat ini masih jauh dari harapan. Banyak kekhawatiran bahwa AFTA nanti hanya akan lebih banyak menimbulkan masalah sebelum kita melakukan persiapan-persiapan apabila benar-benar akan direalisasikan tahun depan.

Dan oleh karena itu kita ingin memproteksi kepentingan ekonomi nasional kita, ataupun di dalam membuat perjanjian-perjanjian lainnya misalkan seperti yang terkait dengan lingkungan hidup ataupun kemasyarakatan lainnya yang kita lihat dalam konteks AFTA, ataupun APEC WTO itu banyak sekali disusun dan agar supaya semua perjanjian tersebut harus memberikan manfaat dan mendahulukan kepentingan rakyat. Nah, ini kita ingin memproteksinya dalam bentuk Ayat (2) tersebut.

Dan karena apabila hal itu mendasar dan mempengaruhi kehidupan masyarakat termasuk di dalamnya adalah tentunya mempengaruhi keuangan negara, ataupun juga termasuk di dalamnya akan mempengaruhi kehidupan masyarakat kita secara mendasar, ini harus mendapatkan persetujuan dari DPR.

Kemudian Ayat (3), yang kita usulkan mengatakan bahwa, “Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang”. Karena tadi saya konsultasikan dengan Bapak Hasyim Djalal, beliau mengatakan sudah ada beberapa undang-undang yang terkait dengan

keamanan negara, terkait dengan wilayah negara yang mengatur di mana menjaga kepentingan nasional kita. Tapi saya tanyakan yang terkait dengan lingkungan hidup, ekonomi, kemasyarakatan, belum ada.

*Ini adalah proposal kita yang pertama, yang tujuan utamanya sebenarnya menjaga kepentingan ekonomi Indonesia dan tentunya secara lebih luas karena kita tidak ingin mengusulkan sesuatu yang *lex specialis*, karena nanti kemudian akan ada menjaga kepentingan lingkungan hidup kita, masyarakat kita sehingga kita membuatnya menjadi rumusannya lebih *general*, agar supaya bisa meng-cover semua aspek yang mendasar bagi kehidupan rakyat”.*

Menurut Margarito Kamis, argumen Sri Adiningsi yang mengemukakan bahwa rumusan Pasal 11 masih dianggap relevan, namun pasal tersebut tidak mengakomodasi perkembangan yang terkait dengan bidang-bidang ekonomi, merupakan titik di mana tersirat konteks empiris pasal ini, sekaligus membedakannya dengan spirit awalnya. Sri menggunakan kata “kita” tidak ingin menutup kemungkinan adanya “perjanjian-perjanjian non ekonomi, yang berdampak besar bagi masyarakat atau kehidupan bersama dalam bernegara. Bertitik tolak pada argumen tersebut, maka diusulkan agar rumusan pada pasal 11 ditambahkan dua ayat.¹⁹

Argumentasi yang berkembang selama proses amendemen ini memperlihatkan bahwa pengalaman jerat utang di masa Orde Baru memang mempengaruhi perubahan Pasal 11 UUD 1945. Pembengkakan utang ini disebabkan oleh kelemahan regulasi berkenaan dengan pinjaman luar negeri yang membuka peluang bagi dominasi kekuasaan eksekutif. Untuk itulah perubahan Pasal 11 memang dimaksudkan agar kekuasaan Presiden dalam melakukan perjanjian internasional yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat, serta terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang “harus” dilakukan dengan persetujuan DPR.

B. Pengaturan Pinjaman Luar Negeri dalam Peraturan Perundang-Undangan Di Bawah UUD 1945

Jika dibaca secara sistematis, pengaturan berkenaan dengan pinjaman luar negeri dalam UUD 1945 sejatinya tidak hanya dalam Pasal 11 semata, melainkan terkait erat juga dengan Pasal 23 tentang Anggaran Pendapatan Dan Belanja

¹⁹ Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden...*, Op.Cit., h. 67.

Negara, yang di dalamnya pinjaman luar negeri merupakan salah satu sumbernya. Jika dibaca secara sistematis, ketentuan dalam Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 berada dalam satu tarikan nafas, yakni mendudukkan pinjaman luar negeri sebagai salah satu unsur atau sumber anggaran negara. Dalam kedudukan tersebut, maka pinjaman luar negeri dalam pengadaannya harus dilakukan dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Ketentuan dalam kedua Pasal dimaksud, kemudian diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan di bawahnya. Menurut Rahmat Waluyanto, setelah inisiatif reformasi keuangan yang dilakukan tahun 2003-2004 bergulir, pengelolaan utang dalam kerangka fiskal dilakukan atas dasar aturan yang jauh lebih tinggi dan kuat, yang selanjutnya menjadi *standing operation* bagi pemerintah untuk melakukan utang/pinjaman. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Menteri Keuangan yang melaksanakan fungsi sebagai Bendahara Umum Negara diberi kewenangan untuk melakukan perikatan yang dapat menimbulkan kewajiban di kemudian hari dan mempunyai kewajiban untuk mengelola utang tersebut.²⁰

Akan tetapi jika kita melihat dalam kedua UU dimaksud, pendapat yang dikemukakan oleh Rahmat Waluyo nampaknya bisa diperdebatkan. Dalam Pasal 2 huruf 'a' Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara: "*Keuangan Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1, meliputi: a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman; b.,*". Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara ini, termasuk di dalamnya pinjaman luar negeri, dimiliki oleh Presiden sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, yang selanjutnya dapat dikuasakan kepada Menteri Keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (2) huruf 'a' UU No. 17 Tahun 2003: "*Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1): "a. dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan"*". Dalam melaksanakan kuasa pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan diberikan tugas untuk melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 huruf 'd' UU No. 17 Tahun 2003: "*Dalam rangka pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal, Menteri Keuangan mempunyai tugas sebagai berikut: d. melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan"*.

²⁰ Rahmat Waluyanto, Pengelolaan Utang Pemerintah: Surat Utang, Surat Berharga Sariah Negara, dan Pinjaman Luar Negeri, dalam Anggito Abimanyu dan Andie Megantara (Editor), *Era Baru Kebijakan...*, Op.Cit., h. 477.

Ketiga Pasal yang mengatur tentang pinjaman dalam UU No. 17 Tahun 2003 di atas, sebenarnya sangat jauh dari kata memadai dalam hal mengatur berkenaan dengan pengadaan pinjaman luar negeri. Secara keseluruhan, dalam konteks pinjaman luar negeri, UU No. 17 Tahun 2003 hanya mengatur tentang pinjaman luar negeri sebagai bagian dari keuangan negara, kekuasaan pengelolaan keuangan negara oleh Presiden, dan dikuasakan kepada Menteri Keuangan untuk pengelolaan fiskal, yang termasuk di dalamnya adalah melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan.

Pengaturan yang demikian juga diatur dalam UU Perbendaharaan Negara, yang menentukan bahwa pengelolaan keuangan negara (termasuk pinjaman luar negeri di dalamnya) merupakan bagian dari kegiatan perbendaharaan negara, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (1) Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara: *Perbendaharaan Negara adalah pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan negara, termasuk investasi dan kekayaan yang dipisahkan, yang ditetapkan dalam APBN dan APBD*. Pengelolaan pinjaman luar negeri sebagai bagian dari perbendaharaan negara juga ditegaskan kembali dalam Pasal 2 huruf "f": *"Perbendaharaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 Angka 1 meliputi: f. pengelolaan piutang dan utang negara/daerah*.

Berdasarkan pengaturan dalam 2 (dua) UU di atas, dipahami bahwa pinjaman luar negeri merupakan bagian/unsur keuangan negara, yang pengelolaannya berada di tangan Presiden, sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan yang dikuasakan kepada menteri keuangan. Di antara kewenangan pengelolaan keuangan negara yang dikuasakan kepada Menteri Keuangan adalah melakukan perjanjian internasional di bidang keuangan, sebagai bagian dari pelaksanaan kekuasaan atas pengelolaan fiskal.

Secara spesifik, kewenangan untuk melakukan pengelolaan utang atau pinjaman luar negeri dalam UU Perbendaharaan Negara diatur dalam Pasal 38 UU No. 1 Tahun 2004:

- (1) Menteri Keuangan dapat menunjuk pejabat yang diberi kuasa atas nama Menteri Keuangan untuk mengadakan utang negara atau menerima hibah yang berasal dari dalam negeri ataupun dari luar negeri sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam Undang-undang APBN.
- (2) Utang/hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diteruspinjamkan kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD.

- (3) Biaya berkenaan dengan proses pengadaan utang atau hibah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibebankan pada Anggaran Belanja Negara.
- (4) Tata cara pengadaan utang dan/atau penerimaan hibah baik yang berasal dari dalam negeri maupun dari luar negeri serta penerusan utang atau hibah luar negeri kepada Pemerintah Daerah/BUMN/BUMD, diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 38 di atas, merupakan satu-satunya Pasal dalam UU No. 1 Tahun 2004 yang mengatur tentang pengadaan pinjaman luar negeri. Akan tetapi pengaturan tersebut sekali lagi jauh dari kata memadai, karena sebatas menentukan siapa yang berwenang mengadakan pinjaman, penerusan pinjaman kepada daerah atau badan usaha milik negara/daerah, biaya pengadaan utang yang dibebankan pada APBN, dan mengamankan pengaturan lebih lanjut berkenaan dengan pengadaan di dalam peraturan pemerintah. Hal inilah yang kemudian melahirkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 tentang Tata Cara Pengadaan Pinjaman Luar Negeri dan Penerimaan Hibah.²¹

Dalam Pasal 1 angka (1) PP No. 10 Tahun 2011 pinjaman luar negeri didefinisikan sebagai: *"Pinjaman Luar Negeri adalah setiap pembiayaan melalui utang yang diperoleh Pemerintah dari Pemberi Pinjaman Luar Negeri yang diikat oleh suatu perjanjian pinjaman dan tidak berbentuk surat berharga negara, yang harus dibayar kembali dengan persyaratan tertentu"*. Sebagai bagian dari pembiayaan melalui utang, pinjaman luar negeri dituangkan dalam suatu perjanjian internasional, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka (6) PP No. 10 Tahun 2011: *"Perjanjian Pinjaman Luar Negeri adalah kesepakatan tertulis mengenai pinjaman antara Pemerintah dan Pemberi Pinjaman Luar Negeri"*.

Kewenangan untuk melakukan perjanjian pinjaman luar negeri merupakan kewenangan menteri keuangan, Pasal 3 ayat (1): *"Menteri berwenang melakukan Pinjaman Luar Negeri dan/atau menerima Hibah yang berasal dari luar negeri dan dalam negeri"*. Dalam melakukan kewenangan dimaksud, Menteri Keuangan menyusun Perencanaan Pembiayaan. Akan tetapi ketentuan dalam Bagian Ketiga tentang Perencanaan Pinjaman Luar Negeri, dimulai dengan Pasal 8 yang mengatur tentang Persetujuan DPR. Dalam Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011 ditentukan: *"Pinjaman Luar Negeri merupakan bagian dari Nilai Bersih Pinjaman*

²¹ Merdiansa Papatungan, *Politik Hukum Anggaran Pinjaman Luar Negeri (Studi Tentang Kebijakan Anggaran Dibidang Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dalam APBN Periode 2014-2018)*, Tesis, Jakarta: Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2019, h. 98.

yang disetujui Dewan Perwakilan Rakyat". Dalam Penjelasan Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011, nilai bersih pinjaman diartikan sebagai:

"Yang dimaksud dengan "Nilai Bersih Pinjaman" adalah selisih lebih atau selisih kurang pinjaman dalam pos pembiayaan APBN tahun berjalan. Selisih lebih Nilai Bersih Pinjaman terjadi jika pinjaman yang ditarik lebih besar dibandingkan dengan pinjaman yang dilunasi. Sedangkan selisih kurang Nilai Bersih Pinjaman terjadi jika pinjaman yang ditarik lebih kecil dibandingkan dengan pinjaman yang dilunasi".

Secara tidak langsung Pasal 8 ayat (1) PP No. 10 Tahun 2011 dan penjelasannya telah memberikan semacam 'batasan' persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri, yakni terbatas memberikan persetujuan terhadap nilai bersih pinjaman dalam UU APBN. Hal ini dikonfirmasi oleh Pasal 8 ayat (2) dan (3) PP No. 10 Tahun 2011, yang menentukan:

- (2) perubahan pinjaman yang tidak menambah selisih lebih dari Nilai Bersih Pinjaman, tidak memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian dari persetujuan APBN.*

Beberapa Pasal yang diuraikan di atas, pernah diuji di Mahkamah Konstitusi, tepatnya Pasal 8 huruf 'd' UU No. 17 Tahun 2003 serta Pasal 7 ayat (2) huruf 'j' dan Pasal 38 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2004. Hal yang menarik adalah norma yang dijadikan batu uji adalah Pasal 27 ayat (1) dan ayat (3), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945. Adapun Pasal 11 ayat (2) UUD NRI 1945 sendiri, tidak dijadikan batu uji dalam permohonan, hanya sebatas disinggung dalam dalil permohonan. Mahkamah Konstitusi sendiri dalam Putusannya Nomor: 41/PUU-X/2012, menolak Permohonan Para Pemohon karena dianggap tidak memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), dan karenanya pokok permohonan tidak dipertimbangkan.

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa para pemohon tidak mempersoalkan konstitusionalitas pinjaman yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia tetapi konstitusionalitas prosedur pemberian pinjaman yang berkaitan dengan peran Menteri Keuangan sebagaimana ditentukan dalam pasal-pasal yang dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya. Adapun kerugian konstitusional yang didalilkan para Pemohon, menurut Mahkamah tidaklah bersifat spesifik dan dapat dipastikan akan terjadi. Pinjaman negara memang meningkatkan beban negara yang kemudian dapat berakibat kepada pembayar

pajak, namun pinjaman negara yang dimanfaatkan untuk hal-hal yang produktif dapat meningkatkan taraf hidup rakyat secara tidak langsung dan dengan meningkatnya pendapatan penduduk maka berakibat juga semakin bertambahnya penduduk yang mampu untuk membayar pajak. Oleh karenanya, beban pajak menjadi merata tidak hanya kepada sekelompok orang saja.²²

C. Persetujuan DPR dan Pembatasan Kekuasaan Presiden

1. Perbedaan Antara Persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri

Pengaturan pinjaman luar negeri dalam berbagai Peraturan yang terurai pada bagian sebelumnya, sejatinya telah menyimpang dari amanat Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 pasca amendemen. Hal ini dikarenakan, persetujuan yang diatur dalam Pasal 11 dan Pasal 23 UUD 1945 memang dimaksudkan sebagai 2 (dua) hal yang berbeda. Perbedaan ini dapat kita tinjau baik secara teoritik, maupun hakikat dan tujuan persetujuan itu sendiri. Terdapat setidaknya terdapat 2 (dua) alasan, mengapa persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan persetujuan DPR terhadap Perjanjian Internasional tentang Pinjaman Luar Negeri adalah 2 (dua) hal yang berbeda:

Pertama, adalah dasar konstitusional persetujuan DPR. Persetujuan DPR terhadap RUU APBN diatur dalam Pasal 23 UUD 1945 yang berada dalam BAB VIII tentang Hal Keuangan, sedangkan persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945 yang berada dalam BAB III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Persetujuan DPR dalam Pasal 23 sejatinya merupakan persetujuan yang ditujukan pada penyusunan anggaran, yang bentuknya adalah Undang-Undang, sedangkan persetujuan dalam Pasal 11 ayat (2) merupakan persetujuan yang ditujukan pada pembuatan perjanjian internasional, yang bentuknya dapat berupa “perjanjian” (*treaty*) ataupun “perjanjian” (*agreement*). Sehingga, pengaturan persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri dalam Pasal 11 ayat (2) dan persetujuan DPR Pasal 23 UUD 1945, sejatinya memang dimaksudkan untuk menyetujui 2 (dua) tindakan dan objek hukum dalam penyelenggaraan negara yang berbeda.

Kedua, dasar teoritik dan tujuan persetujuan DPR. Baik ditinjau secara teoritis maupun tujuan diberikannya persetujuan, antara persetujuan DPR

²² Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-X/2012 yang dibacakan pada Rabu, 28 Agustus, 2013, h. 78.

terhadap perjanjian pinjaman luar negeri dan Persetujuan DPR terhadap RUU APBN memang sangat berbeda. Persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah persetujuan yang terkait erat dengan kedaulatan rakyat. Persetujuan ini merupakan pengejawantahan dari fungsi *budgeting* DPR sebagai wakil rakyat. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, Rene Stourm, mengemukakan; *“The constitutional right which a nation possesses to authorize public revenues and expenditures does not originate from the fact the members of nation contribute the payments. This right is based on loftier idea; the idea of sovereignty.”*²³

Pendapat Rene Stourm di atas, dengan tegas mengemukakan bahwa hak menentukan pendapatan dan belanja adalah bersumber dari ide mulia yang disebut kedaulatan. Sehingga pemaknaan terhadap persetujuan DPR terhadap undang-undang APBN adalah merupakan konsekuensi DPR sebagai wakil rakyat yang memegang kedaulatan. Yenny Sucipto dkk., mengutip pendapat Arifin P. Soeria Atmadja, secara lebih tegas mengemukakan bahwa Persetujuan dari DPR atas Rencana APBN yang diajukan pemerintah merupakan manifestasi dari perwakilan rakyat. Persetujuan DPR pada dasarnya adalah *machtiging* (adanya kehendak dari rakyat agar presiden mempertanggungjawabkan pengelolaan APBN kepada rakyat melalui parlemen). Persetujuan DPR bukan hanya sebagai *consent* dari DPR kepada pemerintah, dalam hal ini presiden. Kuatnya peran parlemen tersebut dapat dikatakan sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat melalui parlemen (kedaulatan perwakilan rakyat atas anggaran).²⁴

Dalam konteks ini, dipahami bahwa hakikat dari persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah kedaulatan rakyat yang oleh konstitusi diterjemahkan sebagai hak budget DPR. Dari mana sumber penghidupan rakyat dan akan digunakan untuk apa, haruslah ditentukan dengan persetujuan rakyat, yang dalam hal ini diwakili oleh DPR. Hal ini juga sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa hak budget parlemen ini merupakan hak konstitusional yang dimiliki oleh Parlemen untuk menentukan pendapatan, pembelanjaan negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan pembelanjaan negara.²⁵

²³ Rene Stourm, *“The Budget”* yang disitir oleh Vicent J. Browne: *“The Control of Public Budget”*, Public Affairs Press, h. 11, dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, h. 54.

²⁴ Yenny Sucipto, et.al., *APBN Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta: Galang Pustaka, 2015, h. 111.

²⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, 1996, h. 8-9.

Adapun persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri merupakan pengejawantahan dari fungsi *controlling* yang ada pada DPR. Dasar teoritis persetujuan ini adalah pembatasan kekuasaan, yakni untuk membatasi kekuasaan Presiden (eksekutif) dalam melakukan kewenangan diplomatik yang merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan. Pembatasan kekuasaan dimaksud sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshidiqqie, bahwa untuk membatasi jangan sampai Presiden mengadakan perjanjian dengan negara merugikan kepentingan rakyat, misalnya, berdampak terhadap beban atau mengikatkan seluruh rakyat dengan tanggung jawab atau kewajiban-kewajiban yang bersifat mengurangi hak-hak rakyat maka setiap perjanjian internasional yang dibuat haruslah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen). Demikian pula pernyataan perang oleh Presiden dengan negara lain, haruslah terlebih dulu mendapat dukungan lembaga parlemen. Kadang-kadang tanpa disadari karena banyaknya jumlah perjanjian ataupun persetujuan internasional yang harus dibuat dalam waktu cepat, seringkali pemerintah tidak sempat menyampaikan rencana penandatanganan perjanjian atau persetujuan internasional itu kepada parlemen. Karena itu, berkembang kebiasaan memisahkan antara kegiatan penandatanganan dan kegiatan ratifikasi yang dituangkan dalam bentuk undang-undang. Dengan demikian, perjanjian atau persetujuan internasional dapat dengan leluasa dibuat dan ditandatangani oleh pemerintah tanpa terlebih dulu meminta persetujuan parlemen. Karena terlalu banyaknya, sering terjadi proses pemberlakuannya ke dalam sistem hukum nasional ditetapkan begitu saja oleh Pemerintah dengan menuangkan materi persetujuan atau perjanjian internasional itu dalam bentuk Keputusan Presiden saja. Untuk mengatasinya, perlu dipertegas dalam UUD bahwa perjanjian ataupun persetujuan perjanjian internasional itu harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPR sebelum dinyatakan berlaku dan mengikat ke dalam negeri.²⁶

Pembatasan kekuasaan di bidang diplomatik ini juga terkonfirmasi dalam berbagai perdebatan dan argumen yang mengemuka pada saat amendemen terhadap Pasal 11 UUD 1945 sebagaimana telah diuraikan pada bagian sebelumnya. Secara eksplisit pinjaman luar negeri pada masa Orde Baru dijadikan sebagai konteks empiris amendemen yang nampak dalam berbagai argumentasi Tim Ahli bidang ekonomi. Oleh karena itu, adalah sebuah

²⁶ Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme...*, Op.Cit., h. 223.

kekeliruan apabila persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri direduksi menjadi terbatas pada persetujuan pada RUU APBN dengan asumsi bahwa pinjaman luar negeri merupakan salah satu unsur dalam APBN. Hal ini dikarenakan basis teoritik dan tujuan persetujuan DPR terhadap RUU APBN dan persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri memiliki perbedaan mendasar. Dasar teoritik persetujuan DPR terhadap RUU APBN adalah kedaulatan rakyat yang secara kontitusional disebut sebagai hak budgeting yang dimiliki oleh DPR. Adapun dasar teoritik persetujuan DPR terhadap perjanjian internasional tentang pinjaman luar negeri adalah pembatasan kekuasaan melalui fungsi kontrol yang ada pada Parlemen. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut:

Perbedaan RUU APBN dan Perjanjian Pinjaman Luar Negeri

PERSETUJUAN	DASAR KONSTITUSIONAL	DASAR TEORITIK	FUNGSI DPR	Kewenangan Presiden
Pinjaman Luar Negeri Dalam RUU APBN	Pasal 23 UUD 1945	Teori Kedaulatan Rakyat	Fungsi Budgeting	Kewenangan Yang Bersifat Diplomatik
Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri	Pasal 11 ayat (2) UUD 1945	Teori Pembatasan Kekuasaan	Fungsi Control-ling	Kewenangan Yang Bersifat Eksekutif

2. Urgensi Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri

Diskursus berkenaan dengan Persetujuan DPR terhadap perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri memang menyisakan persoalan tersendiri dalam pengaturannya. Jika pada bagian sebelumnya penelitian ini telah menguraikan permasalahan yang timbul dengan mengacu pada dasar konstitusional persetujuan, serta dasar teoritik dan tujuan dari persetujuan, maka pada bagian ini hendak diuraikan mengapa persetujuan terhadap perjanjian (internasional) pinjaman luar negeri memang merupakan hal yang tidak bisa dihilangkan.

Memang dalam perkembangannya, terdapat perbedaan pandangan dari para ahli tentang persetujuan DPR terhadap pinjaman luar negeri. Dalam

konteks ini, terdapat pandangan yang mengatakan bahwa persetujuan DPR itu cukup diberikan kepada RUU APBN, sebagaimana dikemukakan oleh Yuli Indrawati; “Beberapa ahli berpendapat bahwa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat atas perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu diberikan pada setiap perjanjian, tapi sudah tercakup ketika Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuannya mengenai Undang-undang APBN. Landasan berpikir yang dikemukakan adalah karena pinjaman tersebut merupakan salah satu sumber penerimaan dalam APBN, maka persetujuan terhadap APBN berarti juga menyetujui adanya pinjaman luar negeri. Sehingga perjanjian pinjaman luar negeri tidak perlu lagi mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁷

Akan tetapi permasalahan yang kemudian muncul adalah, apakah persetujuan tersebut dapat dianggap cukup? Hal ini penting untuk dijawab, karena faktanya Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah dokumen hukum yang dari segi formil maupun materil berbeda dengan UU APBN. Menurut Firman Hasan, dari aspek ketatanegaraan perjanjian internasional merupakan subjek yang diatur di dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan suatu negara. Hal ini disebabkan pembuatan perjanjian dengan negara lain merupakan perbuatan hukum yang menimbulkan akibat hukum yang dapat mempengaruhi hak-hak konstitusional warga negara. Selain itu aktor yang melakukan pengikatan dalam perjanjian tersebut adalah negara. Dalam praktiknya, bagaimana pengaturan kekuasaan dalam pembuatan perjanjian internasional, bagaimana pemenuhan formalitas dan prosedur pembuatannya sepenuhnya berada dalam domain hukum domestik suatu negara.²⁸

Dalam pembuatan perjanjian internasional, diperlukan adanya kejelasan mengenai pihak/badan yang memiliki kewenangan untuk melakukan pembuatan perjanjian internasional (*treaty-making power*). Konstitusi masing-masing negara umumnya mengatur dengan jelas badan yang berwenang dalam pembuatan perjanjian internasional. Dalam hal ini, kewenangan tersebut dapat dibagi menurut 3 (tiga) kategori, yaitu:²⁹

²⁷ Yuli Indrawati, “Menanti Lahimya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri”, *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI, April-Juni, 2001, *Op.Cit.*, h. 147-148.

²⁸ Zainul Dauly, *Pengantar Dan Sambutan*, dalam, Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar Di Indonesia*, Padang: Andalas University Press, 2016, h. ii.

²⁹ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Cetakan Ke-4, Bandung: Penerbit PT. Alumi, 2011, h. 96.

- a. Kewenangan mutlak eksekutif. Kewenangan ini umumnya terdapat pada sistem monokrasi dengan kekuasaan terkonsentrasi pada kepala negara sebagai kepala eksekutif. Sistem ini umumnya dipakai dalam sistem monarki absolut.
- b. Kewenangan mutlak legislatif. Kewenangan ini umumnya berkembang pada saat di mana lembaga legislatif suatu negara memegang seluruh kekuasaan, termasuk di dalamnya kekuasaan pembuatan perjanjian, misalnya:
 - Konstitusi Turki 20 April 1924 sampai 1960, dalam Pasal 26, memberikan kekuasaan pada Parlemen Turki untuk melakukan pengesahan perjanjian;
 - Konstitusi Uni Soviet 5 Desember 1936 memberikan wewenang pembuatan perjanjian pada Presidium Dewan Tertinggi Uni Soviet;
- c. Pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif. Sebagai akibat dari kemenangan demokrasi dan demokratisasi di berbagai penjuru dunia, sistem pembagian kewenangan dianut oleh sebagian besar negara-negara dewasa ini. Dalam kaitan ini, kewenangan untuk membuat perjanjian berada di tangan lembaga eksekutif, namun untuk melaksanakan kewenangan tersebut, lembaga eksekutif harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif. Pembagian kewenangan ini sebenarnya merupakan kerja sama antara kedua lembaga tersebut dengan cara yang berbeda antara rezim presidensial dan rezim parlementer.

Indonesia sendiri sebagai negara demokratis, sejatinya menganut cara yang terakhir, yakni pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif, Presiden-lah yang berwenang membuat perjanjian internasional. Akan tetapi dalam melakukan kewenangan tersebut, Presiden harus mendapat persetujuan DPR terlebih dahulu, sebagaimana ditentukan secara tegas dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945. Di samping mekanisme pembuatannya, terdapat hal lain yang juga tidak kalah penting, yakni menyangkut materi yang dimuat dalam Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri. Dalam Pasal 32 PP No. 10 Tahun 2011 ditentukan: *“Perjanjian Pinjaman Luar Negeri memuat paling sedikit: a. Jumlah; b. Peruntukan; c. Hak dan kewajiban; d. Ketentuan dan persyaratan”*.

Semua materi muatan pinjaman luar negeri ini merupakan hal-hal yang paling fundamental dalam konteks hubungan antar negara. Kesemuanya sangat rentan untuk disusupi oleh berbagai kepentingan, termasuk yang merugikan Indonesia sebagai negara penerima pinjaman, yang pada umumnya berada pada posisi yang lemah. Dalam konteks ini, dipahami bahwa selain diperintahkan secara tegas dalam Pasal 11 ayat (2) UUD 1945, persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri yang dilakukan oleh Presiden adalah teramat penting, karena 2 alasan: *Pertama*, dianutnya prinsip demokrasi dalam UUD 1945 mengharuskan adanya pembagian kewenangan antara eksekutif dan legislatif dalam membuat perjanjian pinjaman luar negeri; *Kedua*, hal-hal fundamental yang berpengaruh langsung kepada negara yang membuat perjanjian, justru terdapat di dalam dokumen perjanjian itu sendiri. Dalam konteks Indonesia, hal-hal substansial tersebut, seperti jumlah pinjaman, peruntukan, hak dan kewajiban, serta ketentuan dan persyaratan sebuah pinjaman, adalah dicantumkan dalam perjanjian pinjaman luar negeri, bukan dalam UU APBN. Sehingga, tidak mungkin persetujuan DPR terhadap perjanjian pinjaman luar negeri, kemudian direduksi menjadi bagian dari persetujuan terhadap nilai pinjaman dalam UU APBN.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka penelitian ini menarik kesimpulan sebagai berikut: *Pertama*, hakikat dan tujuan persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah didasarkan pada teori pembatasan kekuasaan, yang tujuannya agar Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintah, termasuk didalamnya kewenangan dibidang diplomatik, tetap mendapatkan kontrol oleh DPR dalam membuat sebuah perjanjian pinjaman luar negeri. Persetujuan ini penting untuk diberikan, karena di dalam Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri itulah hal-hal fundamental yang meliputi jumlah pinjaman, peruntukan, hak dan kewajiban, dan ketentuan serta persyaratan dari pinjaman dituangkan. Pinjaman luar negeri tidak hanya tentang jumlah saja seperti yang ada dalam UU APBN. Disinilah pentingnya pembatasan kekuasaan, agar suatu Perjanjian Pinjaman Luar Negeri tidak memuat hal-hal yang merugikan Indonesia sebagai negara peminjam.

Kedua, Persetujuan DPR terhadap RUU APBN yang salah satu unsurnya adalah pinjaman luar negeri dan Persetujuan DPR terhadap Perjanjian (Internasional) Pinjaman Luar Negeri adalah 2 (hal) yang sama sekali berbeda. Perbedaan tersebut, di samping mengacu pada dasar teoritik dan tujuan diberikannya persetujuan, juga karena berangkat dari dasar konstitusional yang berbeda, serta ditujukan pada dokumen hukum yang berbeda. Sehingga menjadi keliru apabila persetujuan ini dipersempit menjadi terbatas pada Persetujuan terhadap RUU APBN, dengan asumsi di dalam RUU APBN itu sendiri telah memuat pinjaman luar negeri. Pasal 11 secara tegas menggunakan frasa 'harus' dilakukan dengan persetujuan DPR. Sehingga sangat keliru, jika persetujuan ini kemudian dihilangkan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abimanyu, Anggito, dan Megantara, Andie (editor), 2009, *Era Baru Kebijakan Fiskal*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia (Cetakan Ke-2)*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 1996, *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah, Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press.
- Daulay, Zainul, 2016, *Pengantar Dan Sambutan*, dalam, Firman Hasan, *Kekuasaan Pembuatan Perjanjian Internasional: Limitasi Menurut Undang-Undang Dasar Di Indonesia*, Padang: Andalas University Press.
- Kamis, Margarito, 2014 *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amendemen UUD 1945*, Malang: Setara Press.
- Mauna, Boer, 2011, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Cetakan Ke-4, Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2010, *Buku IV Jilid I, Naskah Konprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008, *Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 1999*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Simatupang, Dian Puji N., 2005, *Determinasi Kebijakan Anggaran Negara Indonesia (Studi Yuridis)*, Jakarta: Papis Sinar Sinanti.

Soekanto, Soerjono, 2014, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia.

-----, dan Mamudji, Sri, 2010, *Penelitian Hukum: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Rajawali Press.

Siahaan, Pataniari, 2012, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amendemen UUD 1945*, Jakarta: Penerbit Konpress.

Soeriaatmadja, Arifin P., 2010, *Keuangan Publik Dalam Prespektif Hukum: Teori, Praktik, Dan Kritik*, Jakarta: Rajawali Press.

Sucipto, Yenny, *et.all.*, 2015, *APBN Konstitusional, Prinsip dan Pilihan Kebijakan*, Yogyakarta: Galang Pustaka.

Jurnal

Indrawati, Yuli, 2001, "Menanti Lahirnya Undang-Undang Pinjaman Luar Negeri", *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, Nomor 2 Tahun XXXI.

Tesis

Paputungan, Merdiansa, 2019, *Tesis dengan judul: Politik Hukum Anggaran Pinjaman Luar Negeri (Studi Tentang Kebijakan Anggaran Dibidang Pengadaan Pinjaman Luar Negeri Dalam APBN Periode 2014-2018)*, Jakarta, Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Putusan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 41/PUU-X/2012.

Justifikasi Hak Politik Mantan Narapidana: Perspektif Hak Asasi Manusia dan Perundang-Undangan

Justification of Political Rights of Ex-Convicted: Human Rights and Statutory Law Perspectives

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto

Fakultas Hukum Universitas Udayana, Bali

Jl. Pulau Bali Nomor 1 Denpasar

E-mail: mas.aryani@gmail.com dan bagushermanto9840@gmail.com

Naskah diterima: 16-08-2019 revisi: 24-03-2020 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 terkait pengujian yudisial yang membatalkan ketentuan Pasal 4 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 yang menyatakan larangan menyertakan bakal calon yang merupakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi. Namun, keluarnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum tersebut memicu pro dan kontra. Di satu sisi, substansi peraturan yang mengatur pelarangan tersebut dianggap sebagai pencabutan hak politik warga negara bila dilihat dari perspektif hak asasi manusia dan akan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, karena mengatur hal yang sebaliknya. Namun di sisi lain, ini merupakan langkah progresif yang menjadi harapan banyak pihak bahwa lembaga legislatif menunjukkan citra yang baik dan bebas dari korupsi. Tulisan ini mengangkat 2 (dua) rumusan masalah yakni: (1) bagaimanakah pengaturan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum terkait hak politik terpidana kasus korupsi dan (2) bagaimanakah justifikasi dimensi Hak Asasi Manusia terkait hak politik mantan terpidana kasus korupsi. Tulisan ini secara khusus menggunakan

metode penulisan yuridis normatif melalui *library research* yang dianalisis dengan sistematisasi menjadi suatu tulisan ilmiah deskriptif analitis. Hasil penelitian menunjukkan pemberlakuan Peraturan Komisi Pemilihan Umum yang menormakan larangan hak politik pasif bagi mantan terpidana mengandung sejumlah kelemahan dan pada akhirnya dianulir oleh Putusan Mahkamah Agung. Ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia terkait hak politik, dalam penerapannya harus ada limitasi waktu pencabutan hak.

Kata Kunci : Justifikasi; Hak Politik; Mantan Terpidana Korupsi; Peraturan Komisi Pemilihan Umum.

Abstract

Decision of the Supreme Court Number 46 P/HUM/2018 regarding judicial review which invalidates the provisions of the Article 4 paragraph (3) of the General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018 which states the prohibition of including candidates who are ex-convicts of drug cases, sexual crimes and corruption. However, the enactment of General Election Commission Regulation triggered pros and cons. On the one hand, the substance of the regulation regulates the prohibition and revoking the political rights of ex-convicted and contrary with the higher regulations, because it regulates the contrary substance with higher regulation. But on the other hand, this is a progressive step which is the hope for parties to shown the good image and free corruption legislative bodies. This paper raises 2 (two) problem formulations are (1) how is the regulation through the Election Commission Regulation related to political rights of convicted corruption cases and (2) how is the justification of the Human Rights dimension of the political rights of ex-corruption convicted. The purpose of this paper is to examine and find out how the General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018 regulates the political rights of ex-corruption convicted as well as legal implications of the Supreme Court Decision Number 46 P/HUM/2018 towards General Election Commission Regulation Number 20 Year 2018. This study specifically uses normative legal method through library research and analyzed systematization into a descriptive analytical paper. The results showed that the enactment of the Election Commission Regulation that normalized the prohibition of passive political rights for ex-convicts contained several weaknesses and ultimately annulled by the Supreme Court's Decision. Viewed from the perspective of Human Rights related to political-rights, in its application, there must be a limitation in the time of the revocation of rights.

Keywords: *Justification; Political Rights; Ex-Corruption Convicted; General Election Commission Regulation.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara demokrasi terbesar keempat di dunia telah melaksanakan sejumlah pemilihan umum dari Tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan terakhir pada Tahun 2014. Keberadaan pelaksanaan pemilihan umum tersebut yang mencerminkan representasi pelaksanaan demokrasi yang sehat serta menjadi wujud nyata sarana kedaulatan rakyat serta sarana partisipasi masyarakat mewujudkan Indonesia sebagaimana Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai negara hukum yang demokrasi konstitusional (*constitutional democratic state*).¹ Salah satu diskursus terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum Tahun 2019 yakni persoalan bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota yang diusung oleh partai politik bukan mantan narapidana kasus tindak pidana korupsi, tindak pidana narkoba maupun tindak pidana kekerasan seksual terhadap anak.

Polemik ini mengemuka dengan berlakunya Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota (selanjutnya disingkat sebagai PKPU),² yakni terkait ketentuan Pasal 4 ayat (3) dan Pasal 7 huruf (g) PKPU yang menegaskan keharusan dalam seleksi bakal calon anggota legislatif tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba, kejahatan seksual terhadap anak dan korupsi. Ketentuan yang memberikan larangan bagi mantan terpidana kasus korupsi, bandar narkoba dan kasus kejahatan seksual terhadap anak untuk menjadi bakal calon di pemilu legislatif tersebut,³ memicu perdebatan di kalangan masyarakat,⁴ tindakan Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan PKPU tersebut dinilai sangat baik dan patut diapresiasi demi menciptakan parlemen yang bersih dari korupsi, narkoba, dan pedofilia. Namun, terdapat kalangan yang mempersoalkan PKPU tersebut harus didukung landasan yuridis yang kuat.

¹ Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, h. 537-538.

² Faisal, "Analisis Yuridis Pencabutan Hak Politik terhadap Terpidana Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 9, Nomor 2, September 2018, h. 159.

³ Happy Hayati Helmi dan Anna Eriyana, "Larangan Pencalonan Mantan Napi Koruptor Pada Pemilu Serentak 2019: Hukum sebagai Sarana Rekayasa Sosial", *Majalah Hukum Nasional*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2018, h. 54.

⁴ Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, dan Untung Dwi Hananto, "Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia", *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Volume 4, Nomor 3, November 2018, h. 836.

Pembenaran dari sisi yang mendukung PKPU menegaskan bahwa sebagai lembaga penyelenggara pemilu, KPU memiliki sifat nasional, tetap, dan mandiri atau independen sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 22 huruf e ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.⁵ Di samping itu, dalam perspektif hak asasi manusia Indonesia, setiap warga negara berhak melakukan apa pun, namun harus juga memperhatikan hak asasi orang lain yang juga tidak boleh dilanggar.⁶ Artinya, hak asasi seseorang dibatasi hak asasi orang lain. Korupsi, narkoba, dan kejahatan seksual anak⁷ adalah *extra ordinary crime* (kejahatan luar biasa) yang jelas-jelas telah merugikan warga negara,⁸ dan dalam hal ini diperlukan langkah yang luar biasa oleh negara untuk melindungi, menjamin dan menghormati hak asasi manusia *vulnerable groups*⁹ tersebut.

Pihak lain dalam mencermati Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, khususnya Pasal 240 ayat (1) huruf g khususnya terkait dengan seorang mantan narapidana yang telah menjalani masa hukuman selama lima tahun atau lebih boleh mencalonkan diri selama yang bersangkutan mengumumkan pernah berstatus sebagai narapidana kepada publik,¹⁰ di samping adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015 tertanggal 9 Juli 2015 yakni permohonan yang dimohonkan oleh Jumanto dan Fathor Rasyid yang memberikan kuasa kepada Yusril Ihza Mahendra dan kawan-kawan atas Pasal 7 huruf (g) dan (h) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Pencabutan hak politik tidaklah melanggar HAM sepanjang tidak bersifat permanen,¹¹ dan hak politik adalah hak dalam kedudukan warga negara dari suatu negara tertentu.¹² Bila melihat pengaturan dalam Undang-Undang Hak Asasi Manusia Nomor 39 Tahun 1999, diatur dalam Pasal 23 dan Pasal 43,¹³

⁵ Ayudia Pratidina dan Tomy Michael, "Uji Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 oleh Mahkamah Agung", *Mimbar Keadilan*, Volume 12, Nomor 1, Februari-Juli 2019, h. 36.

⁶ Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Gagasan Pengaturan yang Ideal Penyelesaian Yudisial maupun Ekstrajudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018, h. 371-372.

⁷ Bagus Hermanto dan I Gede Yusa, "Children Rights and the Age Limit: The Ruling of the Indonesian Constitutional Court", *Kertha Patrika*, Volume 40, Nomor 2, Agustus 2018, h. 62.

⁸ Irene Istiningsih Hadiprayitno, "Defensive Enforcement: Human Rights in Indonesia", *Human Rights Review*, Volume 11, Nomor 3, September 2010, pp. 377-378.

⁹ Yuliandri, Analisis Konvergensi terhadap Perwujudan Prinsip-prinsip Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia, dalam I G. Yusa (ed.). *Demokrasi, HAM, & Konstitusi Perspektif Negara-Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan*, Setara Press, Malang, 2011, h. 221-222.

¹⁰ Hanum Hapsari, "Dilema Pelarangan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri sebagai Calon Legislatif", *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Volume 4, Nomor 2, September 2018, h. 137-138.

¹¹ Jumriani Nawawi, Irfan Amir, dan Muljan, "Problematisa Gagasan Larangan Mantan Napi Korupsi menjadi Calon Anggota Legislatif", *Jurnal Al-Adalah*, Volume 3, Nomor 2, Juli 2018, h. 147.

¹² I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, *et.al.*, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang: Setara Press, 2016, h. 218-220.

¹³ Bahder Johan Nasution, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju, 2018, h. 45-46.

pelaksanaan hak asasi manusia dapat dibatasi berdasarkan undang-undang dan dilakukan karena menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Adapun sejumlah putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut sebagai PUMK) yang menegaskan terkait hak politik bagi mantan narapidana, salah satunya yakni pada PUMK Nomor 4/PUU-VII/2009 yang menjadi *landmark decision* atas problematika ini. Hakim Konstitusi menetapkan bahwa hukuman pencabutan hak politik dianggap konstitusional, tetapi menetapkan batas-batas tertentu, dengan adanya putusan ini menjadi salah satu dasar untuk pencabutan hak politik bagi terpidananya.¹⁴

Diskursus ini berkembang pada pengajuan pengujian PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tersebut dan keluarlah Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 (selanjutnya disebut sebagai PUMA Nomor 46 P/HUM/2018) terkait pengujian Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Sehingga, dengan persoalan tersebut, studi ini secara mendalam akan secara spesifik mengkaji eksistensi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang menegasi hak politik terpidana kasus korupsi, PKPU Nomor 31 Tahun 2018 sebagai respons keluarnya PUMA Nomor 46 P/HUM/2018, serta justifikasi hak politik mantan terpidana dalam perspektif hak asasi manusia dan perundang-undangan sebagai kritik terhadap penormaan PKPU Nomor 20 Tahun 2018.

B. Perumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam tulisan ini yakni (1) Bagaimana pengaturan melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum terkait hak politik mantan terpidana kasus korupsi?; (2) Bagaimana justifikasi dimensi Hak Asasi Manusia terkait hak politik mantan terpidana kasus korupsi?

C. Metode Penelitian

Tulisan ini dikualifikasikan sebagai sebuah tulisan dari penelitian hukum (*as a legal research*) menggunakan format metode penulisan yuridis normatif atau penelitian hukum doktrinal yang mencitrakan hukum sebagai suatu disiplin preskriptif,¹⁵ berfokus pada hukum sebagai norma¹⁶ atau suatu sistem norma

¹⁴ Dita Nora Yolandari, Retno Saraswati dan Ratna Herawati, "Implikasi Putusan MK RI Nomor 14-17/PUU-V/2007 dan Putusan MK RI Nomor 4/PUU-VII/2009 terhadap Hak Pilih Mantan Terpidana", *Diponegoro Law Journal*, Volume 7, Nomor 4, Desember 2018, h. 366.

¹⁵ Nafay Choudhury, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom", *Asian Journal of Law and Society*, Volume 4, Issue 1, March 2017, p. 231.

¹⁶ Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8, Nomor 1, Januari-Maret 2014, h. 24-25.

atau hierarki peraturan perundang-undangan,¹⁷ dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual serta pendekatan kasus didukung *library research* dan teknik sistematisasi ke dalam suatu tulisan ilmiah diskriptif analitis.

PEMBAHASAN

A. Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Menegakkan Pemenuhan Hak Konstitusional berupa Hak Politik bagi Mantan Terpidana

Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu pelaku kekuasaan kehakiman dalam rangka mendorong pengejawantahan pelaksanaan *checks and balances system* pada cabang kekuasaan negara di Indonesia sebagaimana ditegaskan pada Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945,¹⁸ dalam menjalankan kewenangannya menjalankan peranan konstitusional yakni penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*),¹⁹ penafsir konstitusi yang bersifat final (*the final interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy by protecting minority rights*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*), maupun pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*).²⁰ Dalam menjalankan peranan sebagai pelindung hak asasi manusia (*the protector of human rights*), Mahkamah Konstitusi terkait persoalan hak politik bagi mantan terpidana kasus korupsi dapat dijumpai melalui sejumlah Putusan Mahkamah Konstitusi, yang terjabarkan sebagai berikut:

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14-17/PUU-V/2007 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-VI/2008

Adapun PUMK Nomor 14-17/PUU-V/2007 merupakan gabungan dua buah perkara yakni pada Nomor perkara 14/PUU-V/2007 dan Nomor perkara 17/PUU-V/2007²¹ dengan mempersoalkan frasa “tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling

¹⁷ Karen Petroski, "Legal Fictions and the Limits of Legal Language". *International Journal of Law in Context*, Volume 9, Issue 4, Desember 2013, p. 488.

¹⁸ Simak ulasan lebih lanjut dalam I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 3, September 2017, h. 314.

¹⁹ Adriaan Bedner, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions", *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, 253-273, September 2013, p. 269.

²⁰ Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Gagasan Perluasan Lembaga Negara sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 2, Juni 2019, h. 174.

²¹ Jimly Asshiddiqie, Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto dan Anna Triningsih, *Putusan Monumental (Menjawab Problematika Kenegaraan)*, Setara Press, Malang, 2017, h. 727-746, 809-817.

lama 5 (lima) tahun atau lebih” dalam pengisian jabatan Kepala dan Wakil Kepala Daerah (ketentuan Pasal 58 huruf (f) Undang-Undang Pemerintahan Daerah), Presiden dan Wakil Presiden (ketentuan Pasal 6 huruf (t) Undang-undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden), Hakim Konstitusi (Pasal 16 ayat (1) huruf (d) Undang-undang Mahkamah Konstitusi), Hakim Agung (Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Mahkamah Agung) dan sebagai anggota Badan Pemeriksa Keuangan (Pasal 13 huruf (g) Undang-Undang Badan Pemeriksa Keuangan).

Adapun dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim Konstitusi menyebutkan pasal-pasal tersebut telah memenuhi tuntutan objektif terhadap penentuan persyaratan pengisian jabatan publik serta dinyatakan konstitusional hanya jika rumusan pasal tersebut bukan termasuk tindak pidana *culpa levis* (akibat kealpaan ringan) walaupun diancam pidana 5 (lima) tahun atau lebih serta rumusan pasal tidak mencakup persoalan kejahatan politik. Kedua hal ini terkait dengan *pertama*, pemidanaan terhadap orang yang akibat kealpaannya bukan sebagai orang jahat dan juga tiada terkandungnya unsur niat atau *mens rea* dalam kasus *culpa levis* tersebut. *Kedua*, persoalan kejahatan politik sebagai perkecualian berkenaan dengan persoalan politis atas *politieke overtuiging* atau sikap politik yang berlainan dengan rezim berkuasa dan dianggap sebagai suatu tindak pidana di era rezim tersebut di samping pertimbangan kejahatan politik erat kaitannya dengan upaya diskriminasi pilihan politik yang bersangkutan.²²

Adapun dalam PUMK Nomor 15/PUU-VI/2008 perihal pengujian terhadap ketentuan Pasal 50 ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa pokok permohonan dalam perkara ini juga secara *mutatis mutandis* senada dengan PUMK Nomor 14-17/PUU-V/2007.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-VII/2009

Adapun PUMK Nomor 4/PUU-VII/2009 menjadi salah satu *landmark decision* bagi Mahkamah Konstitusi dikaitkan dengan sejumlah persyaratan

²² Kholifatul Maghfiroh, Lita Tyesta A.L.W. dan Retno Saraswati, "Perkembangan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pencalonan Mantan Narapidana sebagai Anggota DPR, DPD dan DPRD serta sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", *Diponegoro Law Journal*, Volume 7, Nomor 2, Juni 2018, h. 108-109.

yang telah ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi kaitannya dengan pemberian hak konstitusional bagi warga negara dalam bidang politik yakni hak untuk dipilih dalam jabatan-jabatan publik tertentu. Adapun dalam perkara pengujian terhadap ketentuan Pasal 12 huruf (g) serta Pasal 50 ayat (1) (g) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, Pasal 58 huruf (f) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang mensyaratkan bagi mantan terpidana yang memiliki hak berpartisipasi dalam pengisian jabatan publik dengan persyaratan berupa tidak pernah dijatuhi pidana penjara dengan putusan yang *inkracht van gewisjde* atas tindak pidana dengan ancaman pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Mahkamah Konstitusi dalam putusan ini menegaskan pasal tersebut inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak memenuhi indikator yakni tidak berlaku bagi jabatan publik yang dipilih (*elected officials*); berlaku terbatas jangka waktunya hanya sampai 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; pengecualian bagi mantan terpidana yang secara terbuka juga jujur mengemukakan kepada publik sebagai seorang mantan terpidana serta bukan menjadi residivis atau pelaku kejahatan yang berulang-ulang.²³ Mengingat dalam suatu pemilihan terhadap pengisian jabatan publik yang dipilih (*elected officials*) ditentukan oleh kehendak rakyat untuk menentukan siapa calon yang dianggap memiliki kompetensi, kapabilitas serta *track record* yang baik disamping pertimbangan dalam suatu pemilihan, lazimnya perkecualian atas hak untuk dipilih yakni dengan persyaratan sehat jasmani dan rohani, dan persoalan apakah calon tersebut merupakan mantan terpidana namun secara jujur telah menyatakan dirinya sebagai seorang mantan terpidana tentunya bergantung pada pilihan rakyat untuk menentukan layak tidaknya calon tersebut.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-XIII/2015, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XIV/2016 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XIV/2016

Melalui perkara pengujian ketentuan Pasal 7 (g) serta Pasal 45 ayat (2) (k) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 perihal Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menjadi Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 42/PUU-

²³ Janedjri M. Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, h. 21-22.

XIII/2015.²⁴ Pada putusan ini, terdapat segmen yang cukup mendalam menjadi dasar perdebatan terkait dengan inkonsistensi ketentuan pasal terkait dengan penjelasan yang telah menyalahi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan [UU P3], dalam hal ini pasal terkait mengharuskan dipenuhinya syarat tidak pernah dijatuhi pidana atas tindak pidana dengan ancaman penjara 5 (lima) tahun atau lebih sedangkan dalam penjelasan pasal terkait memperbolehkan partisipasi mantan terpidana dalam kontestasi dengan memenuhi persyaratan merujuk PUMK Nomor 4/PUU-VII/2009. Pada putusan ini, Mahkamah mengabulkan untuk sebagian dengan menyatakan pasal dan penjelasan pasal terkait tersebut inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai dikecualikan bagi mantan terpidana yang terbuka dan jujur menyatakan pada publik sebagai mantan terpidana.²⁵

Menariknya, hakim mempertimbangkan pasal terkait bertentangan dengan penjelasan meskipun persyaratan oleh Mahkamah Konstitusi melalui PUMK Nomor 4/PUU-VII/2009 telah dicantumkan ke dalam butir penjelasan pasal terkait namun pengaturan tersebut diatur dalam tempat yang tidak tepat yakni ke dalam butir penjelasan, di samping kedudukan penjelasan tidak dibenarkan memuat norma baru yang berimplikasi pada kekaburan terhadap pemaknaan norma yang ditentukan dalam pasal terkait sehingga secara formil telah menyalahi kedudukan penjelasan dalam suatu Undang-Undang, dengan melihat pada putusan Mahkamah yang lain yakni PUMK Nomor 005/PUU-III/2005 serta PUMK Nomor 011/PUU-III/2005.

Adapun PUMK Nomor 42/PUU-XIII/2015 tersebut dijadikan dasar pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi dalam memutus sejumlah perkara dikemudian yakni pada PUMK Nomor 51/PUU-XIV/2016 serta PUMK Nomor 71/PUU-XIV/2016. Pada PUMK Nomor 51/PUU-XIV/2016 atas pengujian ketentuan Pasal 67 ayat (2) (g) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 terkait Pemerintahan Aceh, yang ditegaskan oleh Mahkamah sejatinya pasal terkait inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai atas mantan terpidana yang terbuka dan jujur pada pihak publik bahwa dirinya merupakan seorang mantan terpidana yang secara substansial sama dengan PUMK Nomor 42/

²⁴ Ahmaduddin Rajab, "Tinjauan Hukum Eksistensi dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2015", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 46, Nomor 3, September 2016, h. 355-356.

²⁵ Muhammad Lutfi Hardiyanto, Shalahudin Serba Bagus dan Ahmad Munir, "Hak Politik Mantan Narapidana untuk Mencalonkan Diri sebagai Calon Kepala Daerah (Analisis terhadap Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015)", *Mimbar Yustitia*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2017, h. 116-117.

PUU-XIII/2015. Kemudian, dalam perkara pengujian atas Pasal 7 ayat (2) (g) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 perihal Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang menjadi Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota melalui PUMK Nomor 71/PUU-XIV/2016, Majelis Hakim Konstitusi tetap berpegang pada pendirian dalam PUMK Nomor 4/PUU-VII/2009 serta PUMK Nomor 42/PUU-XIII/2015 dengan menyatakan pasal terkait inkonstitusional bersyarat sepanjang dimaknai pasal tersebut mempertimbangkan syarat-syarat yakni tidak pernah menjadi terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang *inkracht* atas tindak pidana dengan ancaman penjara 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali atas terpidana tindak pidana *culpa levis* atau kealpaan maupun tindak pidana politik atau kejahatan politik serta bagi mantan terpidana yang terbuka dan jujur menyampaikan pada khalayak publik bahwa dirinya sebagai mantan terpidana.

B. Pengaturan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 dan PKPU Nomor 31 Tahun 2018

1. Pengaturan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang Menegasi Hak Politik Mantan Terpidana khususnya Mantan Terpidana Tindak Pidana Korupsi

Pada pelaksanaan tahapan Pemilihan Umum Tahun 2019,²⁶ muncul persoalan pasca pengaturan melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,²⁷ dengan keluarnya PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang memicu ketidaksesuaian dengan jenis dan materi muatan dari peraturan tersebut yang mengatur hak konstitusional mantan narapidana khususnya mantan narapidana korupsi, pelecehan seksual terhadap anak ataupun narkoba.

Adapun sejumlah pertimbangan oleh KPU untuk menginisiasi keluarnya peraturan tersebut²⁸ dilandasi oleh pertimbangan filosofis yakni dalam rangka mencegah perilaku korupsi, kolusi dan nepotisme²⁹ sebagaimana

²⁶ Ratnia Solihah, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 1, Maret 2018, h. 81.

²⁷ Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017, h. 161-162.

²⁸ Bagian I. Jawaban Termohon C. Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis dalam Formulasi Pelarangan Terpidana Korupsi untuk Menjadi Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Rancangan PKPU Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 perihal Permohonan Keberatan Hak Uji Materiil atas 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf (d), dan Lampiran Model B.3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 oleh Jumanto sebagai Pemohon melawan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sebagai Termohon, dibacakan pada Sidang Terbuka untuk Umum pada Kamis, 13 September 2018, h. 39-51.

²⁹ Hal ini oleh Rizal Sukma disebut sebagai salah satu masalah laten Indonesia disamping persoalan lainnya yakni terorisme, krisis atau konflik komunal, lemahnya penegakan hukum, serta berkembangnya intoleransi beragama. Lihat dalam Rizal Sukma, "Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice", *Journal of Democracy*, Volume 22, Issue 4, Oktober 2011, p. 118.

amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 serta Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme serta mendorong terwujudnya *clean and good governance* kedepan melalui pengaturan ini yang sejalan dengan semangat dan tujuan berbangsa bernegara dalam Pancasila dan UUD NRI 1945 untuk mewujudkan negara yang adil dan makmur³⁰ dalam rangka menuju negara kesejahteraan Indonesia.

Sisi sosiologis yang dipertimbangkan oleh KPU terkait catatan kinerja Komisi Pemberantasan Korupsi Tahun 2017 saja setidaknya terdapat 20 dari 102 perkara korupsi yang melibatkan pejabat birokrasi pemerintahan pusat dan daerah yang pelakunya baik anggota DPR maupun DPRD, di samping melihat tuntutan sejumlah elemen masyarakat seperti adanya petisi dari Lembaga Swadaya Masyarakat yang ditandatangani per April 2018 oleh lebih dari 67.000 penandatanganan melalui petisi *online* pada laman change.org/koruptorkoknyaleg, yang mendorong keyakinan bagi KPU mengeluarkan pengaturan ini.

Pada aspek yuridis, atas penafsiran ektensif pada ketentuan Pasal 169 huruf (d) Undang-Undang Pemilihan Umum yang menyebutkan persyaratan bagi calon Presiden dan calon Wakil Presiden yakni tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya. Adapun ketentuan ini ditafsirkan oleh Komisi Pemilihan Umum tindak pidana korupsi ditempatkan sejajar dengan perbuatan mengkhianati negara dan juga sejajar dengan tindak pidana berat lainnya. Di samping juga dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 yang menegaskan agar pejabat negara baik pada tataran lembaga negara di pusat, menteri, gubernur, hakim, pejabat negara lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun yang memiliki fungsi strategis dalam penyelenggaraan negara yang bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, juga Pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terkait Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah yang mengatur larangan bagi mantan terpidana bandar narkoba dan terpidana kejahatan seksual terhadap anak untuk mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah meskipun mantan

³⁰ Haris Azhar menyebutkan hal ini sebagai suatu keengganan negara yang dimaknai sebagai pelanggaran hak asasi yang serius oleh aparaturnegara akibat *generalized corrupt, abusive and violent mentality*. Lihat dalam Haris Azhar, "The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks", *Sur International Journal on Human Rights*, Volume 11, Number (20), June-December 2014, p. 231.

terpidana tersebut telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana, yang secara sistematis dimaknai ketiga jenis kejahatan tersebut tergolong kejahatan berat dan luar biasa sehingga formulasi yang dilakukan KPU dapat dibenarkan serta mempertimbangkan aspek keadilan dan kepastian hukum yang terpenuhi melalui sejumlah ketentuan Undang-Undang tersebut.

2. Keberatan Hak Uji Materiil atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 dan keluarnya Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018 sebagai Ruang Terbukanya Hak Politik Mantan Terpidana Kasus Korupsi

Adapun Mahkamah Agung dalam menjalankan peranan sebagai pengontrol dan penyeimbang kewenangan regulatif organ negara menjalankan perannya salah satunya dalam penerimaan perkara pengujian PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tersebut, dan hingga memasuki tahapan Pendaftaran Bakal Calon Anggota Legislatif oleh Partai Politik kepada Komisi Pemilihan Umum,³¹ yang menguji ketentuan Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf (d), dan Lampiran Model B.3. PKPU Nomor 20 Tahun 2018 sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi”. Dalam pengujian ini, pemohon yang pernah dipidana atas kasus korupsi melalui PUMA Nomor 1164 K/Pid.Sus/2010 tanggal 9 Juni 2010, namun dalam putusan pengadilan tidak terdapat hukum tambahan yang melarang pemohon untuk aktif dalam kegiatan politik, dipilih atau memilih dalam suatu pemilihan umum.³²

Pertama, Majelis Hakim Agung mempertimbangkan hak memilih maupun dipilih sebagai anggota badan perwakilan adalah hak politik yang merupakan hak dasar³³ yang dijamin dalam Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 serta ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU HAM, yang menyatakan “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.³⁴ Pasal 73

³¹ Adapun dalam bagian pertimbangan hukum disebutkan bahwa Majelis Hakim mempertimbangkan untuk mempercepat proses di pengadilan dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 76 ayat (4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang memberi batasan tenggang waktu karena terkait dengan jadwal pentahapan Pemilihan Umum, dan apabila permohonan ini diputus setelah jadwal yang ditentukan maka putusan ini tidak memberikan manfaat bagi pencari keadilan dan masyarakat. Lihat dalam Bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, *Ibid.*, h. 68-69.

³² Lihat dalam II. Pemohon Memiliki Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Butir 3 dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, *Ibid.*, h. 3-4.

³³ Lihat dalam Bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, *Ibid.*, h. 69-70.

³⁴ Menurut Nadirsyah Hosen ketentuan ini salah satu contoh Pemenuhan prinsip equality pasca Perubahan Kedua UUD NRI Tahun 1945 dalam rangka perlindungan hak asasi manusia warga negara. Lihat dalam Nadirsyah Hosen, “Human Rights Provisions in the Second Amendment to the Indonesian Constitution from Shari’ah Perspective, *The Muslim World*, Volume 97, Issue 2, March 2007, pp. 202-206.

UU HAM tersebut juga menentukan “Hak dan kebebasan yang diatur dalam Undang-Undang ini hanya dapat dibatasi oleh dan berdasarkan undang-undang, semata-mata untuk menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kebebasan dasar orang lain, kesusilaan, ketertiban umum, dan kepentingan bangsa”.³⁵ Dalam hal ini, Majelis Hakim mempertimbangkan sejumlah ketentuan tersebut menjamin hak yang sama warga negara untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum. Pembatasan terhadap hak tersebut harus ditetapkan dengan undang-undang, atau berdasarkan Putusan Hakim yang mencabut hak politik seseorang tersebut di dalam hukuman tambahan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sesuai ketentuan dalam Pasal 18 ayat (1) huruf d Undang-Undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Pasal 35 ayat (1) KUHP yang mengatur mengenai pencabutan hak politik (hak dipilih dan memilih).

Kedua, dalam ketentuan Pasal 240 ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Pemilihan Umum tidak terdapat norma atau aturan larangan mencalonkan diri bagi mantan terpidana korupsi yang mana oleh KPU justru diatur larangan dalam ketentuan Pasal yang diuji yakni Pasal 4 ayat (3), Pasal 11 ayat (1) huruf (d) dan Lampiran Model B.3. Pakta Integritas Pengajuan Calon Anggota DPR/DPRD Provinsi/DPRD Kabupaten/Kota dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018.³⁶ Hal ini oleh Majelis Hakim dinilai bertentangan, tidak sejalan, berbenturan serta tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam UU P3 meskipun maksud KPU mencantumkan ketentuan tersebut semata-mata ditujukan pada pimpinan partai politik saat seleksi internal partai politik atas Bakal Calon Anggota Legislatif untuk tidak menyertakan mantan terpidana korupsi, narkoba maupun kejahatan seksual terhadap anak, namun ketentuan tersebut membatasi hak politik seseorang untuk dapat berpartisipasi dalam kontestasi politik tersebut.

Ketiga, memang Majelis Hakim Agung memahami maksud KPU mengatur melalui PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tersebut yang mendorong penyelenggaraan Pemilihan Umum yang adil dan berintegritas untuk memastikan pencalonan anggota legislatif harus berasal dari figur yang bersih dan tidak pernah memiliki rekan jejak cacat integritas, namun pengaturan

³⁵ Hal ini sejalan dengan pandangan Azadeh Chalabi, bahwa jaminan terhadap hak asasi manusia dalam hukum nasional harus tertuang dalam suatu Undang-undang nasional yang dalam hal ini sejalan dengan instrumen internasional hak asasi manusia. Simak dalam Azadeh Chalabi, “Law as a System of Rights: A Critical Perspective”, *Human Rights Review*, Volume 15, Issue 2, November 2013, p. 119.

³⁶ Lihat dalam Bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, *Ibid.*, h. 72.

tersebut harus dimuat dalam suatu undang-undang bukan dalam peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang demikian halnya PKPU Nomor 20 Tahun 2018.³⁷ Pasal yang diuji tersebut yang mengatur hak politik warga negara, merupakan norma hukum baru yang tidak diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi dalam hal ini Undang-Undang Pemilihan Umum, maka pasal terkait sepanjang frasa “mantan terpidana korupsi” harus dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Tampak jelas bahwa PUMA tersebut mendorong untuk kembali konsisten terhadap formil pembentukan perundang-undangan di samping juga menegakkan hak asasi politik atau hak dasar di bidang politik bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam suatu kontestasi politik atau pemilihan umum yang tidak semestinya konten atau materi muatannya dituangkan ke dalam PKPU, meskipun dasar pertimbangan filosofis dan sosiologis yang berdasar dan fundamental sebagai justifikasi bagi Komisi Pemilihan Umum mengatur melalui PKPU Nomor 20 Tahun 2018. Kehadiran PUMA Nomor 46 P/HUM/2018 telah memberi ruang mantan terpidana tindak pidana korupsi dapat berpartisipasi dalam hak pilih pasif yakni dipilih oleh rakyat dalam kontestasi pemilihan umum.

3. Pengaturan oleh Komisi Pemilihan Umum melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018

Pasca keluarnya PUMA Nomor 46 P/HUM/2018 mendorong Komisi Pemilihan Umum sebelum berakhirnya batas waktu untuk tahapan pendaftaran calon anggota legislatif oleh partai politik kepada Komisi Pemilihan Umum mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 (PKPU Nomor 31 Tahun 2018) sebagai tindak lanjut dari isi putusan Mahkamah Agung tersebut, yang secara spesifik diubah oleh KPU yakni Pasal 4 ayat (3) yang berbunyi, “Dalam seleksi bakal calon secara demokratis dan terbuka sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tidak menyertakan mantan terpidana bandar narkoba dan kejahatan seksual terhadap anak.” Kemudian, penambahan Bab VIA Ketentuan Peralihan dengan Pasal 45 A yang menegaskan bahwa bagi bakal calon anggota legislatif yang merupakan mantan narapidana korupsi yang dinyatakan tidak memenuhi syarat sebagaimana PKPU Nomor 20 Tahun

³⁷ Lihat dalam Bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 46 P/HUM/2018, *Ibid.*, h. 73.

2018 dinyatakan memenuhi syarat dan oleh pihak Komisi Pemilihan Umum dimasukkan ke dalam Daftar Calon Tetap dalam Pemilihan Anggota Legislatif Tahun 2019, dan bakal calon yang bersangkutan wajib menyampaikan surat pernyataan dalam Formulir Model BB.1 serta melampirkan surat keterangan dari kepala lembaga pemasyarakatan yang menerangkan bahwa bakal calon yang bersangkutan telah selesai menjalani pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; salinan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap; surat dari pemimpin redaksi media massa lokal atau nasional yang menerangkan bahwa bakal calon telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik sebagai mantan terpidana; dan bukti pernyataan atau pengumuman yang ditayangkan di media massa lokal atau nasional.

C. Materi Muatan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 versus Aspek Hak Asasi Politik bagi Mantan Terpidana

1. Justifikasi Hak Politik Mantan Terpidana dari Perspektif Hak Asasi Manusia

Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, keberadaan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang kemudian dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, salah satunya oleh Majelis Hakim didasari oleh pertimbangan bahwa hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih adalah hak politik yang merupakan hak dasar yang dijamin dalam ketentuan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, *International Covenant on Civil and Political Rights*, serta ketentuan Pasal 43 ayat (1) UU HAM. Adapun dengan pemberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang secara filosofis dan sosiologis tepat dalam rangka memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme namun dalam perspektif hak asasi manusia, tampaknya pengaturan ke dalam PKPU tersebut tidaklah tepat, mengingat hal tersebut telah mengingkari yurisprudensi Mahkamah Konstitusi melalui sejumlah putusannya baik dari PUMK 14-17/PUU-V/2007, PUMK 4/PUU-VII/2009 serta PUMK 42/PUU-XIII/2015 yang sejatinya telah menegaskan adanya ruang bagi mantan terpidana untuk dapat turut serta berpartisipasi dalam kontestasi politik³⁸ namun dengan sejumlah persyaratan yang harus dipenuhi yakni perkecualian bukan termasuk tindak pidana *culpa levis* ataupun kejahatan politik. Di samping itu, Mahkamah Konstitusi

³⁸ Novianti, "Implikasi Hukum Putusan MA terhadap Uji Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 20 Tahun 2018", *Info Singkat Bidang Hukum Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, X(18/III/Puslit/September/2018), September 2018, h. 3-4.

juga memberi ketegasan syarat yakni inkonstitusional bersyarat³⁹ sepanjang tidak memenuhi tidak berlaku bagi jabatan publik yang dipilih, berlaku terbatas jangka waktunya 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya, dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur menyatakan pada publik sebagai seorang mantan narapidana, serta bukan seorang residivis.

Ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Lembaga Pemasyarakatan, Pasal 35 ayat (1) KUHP dan Pasal 18 ayat (1) huruf (d) Undang-undang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi memang memberikan ruang pencabutan hak politik (hak dipilih dan memilih) yang harus ditetapkan melalui undang-undang atau berdasarkan putusan hakim sebagaimana diaminkan ketentuan Pasal 73 UU HAM serta jaminan diharuskannya akan adanya pemulihan kembali hak-hak dan kebebasan orang yang telah menjalani hukumannya yang sejalan dengan tujuan dan fungsi pembinaan lembaga pemasyarakatan, justru dengan tidak diberikannya hak bagi mantan terpidana dapat ditafsirkan adanya ketidakpercayaan dan keraguan terhadap institusi lembaga pemasyarakatan dalam menjalankan pembinaan bagi mantan narapidana sesuai tujuan *restorative justice* dalam pemidanaan.

Adanya PUMA Nomor 46 P/HUM/2018 telah sejalan dengan undang-undang terkait dan Putusan Mahkamah Konstitusi yang selanjutnya ditegaskan melalui PKPU Nomor 31 Tahun 2018 dan menyebabkan peningkatan jumlah calon anggota legislatif. Dari awalnya melalui PKPU Nomor 20 Tahun 2018 pada masa pendaftaran bakal calon legislatif, 38 orang mantan narapidana korupsi telah terdaftar namun dinyatakan tidak memenuhi syarat oleh Komisi Pemilihan Umum akibat konsekuensi yuridis Pasal 4 ayat (3) PKPU Nomor 20 Tahun 2018.⁴⁰ Kemudian, setelah keluarnya PKPU Nomor 31 Tahun 2018, terjadi peningkatan dengan 40 orang calon anggota legislatif yang terdiri atas 16 calon di tingkat DPRD Provinsi dan 24 calon di tingkat DPRD Kabupaten/Kota.⁴¹

³⁹ Noer Sida, "Hak Mantan Narapidana untuk Turut Serta dalam Pemerintahan", *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Volume 34, Nomor 2, Desember 2018, h. 260.

⁴⁰ Adapun pada saat pendaftaran bakal calon anggota legislatif saat diberlakukannya PKPU Nomor 20 Tahun 2018, terdapat 38 bakal calon anggota legislatif yang dicalonkan oleh 13 dari 16 partai politik peserta Pemilu 2019, yang terdiri dari 6 orang dari Partai Gerindra, 5 orang dari Partai Hanura, 4 orang dari Partai Berkarya, 4 orang dari Partai Amanat Nasional, 4 orang dari Partai Demokrat, 4 orang dari Partai Golkar, 2 orang dari Partai Nasdem, 2 orang dari Partai Garuda, 2 orang dari Partai Perindo, 2 orang dari PKPI, 1 orang dari PKS, 1 orang dari PBB dan 1 orang dari PDI-P. Namun PSI, PKB dan PPP tidak mencalonkan mantan narapidana kasus korupsi sebagai bakal calon anggota legislatif. Simak dalam Fitriia Chusna Farisa, 2019, "38 Caleg Mantan Napi Korupsi Diloloskan Bawaslu, Berikut Daftarnya", URL: <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/11/10093791/38-caleg-mantan-napi-korupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya?page=all>, diakses pada 19 Juli 2019 Pukul 22.28 WITA, h. 1.

⁴¹ Adapun pada saat pendaftaran bakal calon anggota legislatif setelah diberlakukannya PKPU Nomor 31 Tahun 2018, terdapat 40 bakal calon anggota legislatif yang dicalonkan oleh 10 dari 16 partai politik yang terdiri atas 8 orang dari Partai Golkar, 6 orang dari Partai Gerindra, 5

2. Justifikasi Hak Politik Mantan Terpidana dari Perspektif Perundang-undangan: Kritik terhadap Pengaturan PKPU Nomor 20 Tahun 2018

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3) mengatur perihal hierarki peraturan perundang-undangan, yang ditegaskan melalui ketentuan Pasal 7 ayat (1) dan (2) serta ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴²

Adapun dalam ketentuan Pasal 7 ayat (1) UU P3 tersebut diklasifikasi sebagai peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang terdiri atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Daerah Provinsi, dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota. Ditegaskan dalam ketentuan Pasal 7 ayat (2) bahwa peraturan perundang-undangan di dalam hierarki pada ayat (1) tersebut memiliki kekuatan hukum sesuai dengan hierarki dan sesuai dengan materi muatannya⁴³ sebagaimana ditentukan dalam Pasal 9 hingga Pasal 11 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011.

Kemudian dalam ketentuan Pasal 8 ayat (1) UU P3, peraturan perundang-undangan yang diatur pada pasal ini lazimnya diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan di luar hierarki⁴⁴ berupa peraturan yang ditetapkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, KY, BI, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang, DPRD, Gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Adapun peraturan perundang-undangan dalam klasifikasi ini sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (2) atau tepatnya untuk dapat diakui keberadaannya dan memiliki kekuatan hukum mengikat sebagai peraturan perundang-undangan disyaratkan diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

orang dari Partai Hanura, 4 orang dari Partai Berkarya, 4 orang dari Partai Amanat Nasional, 4 orang dari Partai Demokrat, 2 orang dari Partai Perindo, 2 orang dari PKPI, 2 orang dari Partai Garuda, 1 orang dari PKS, 1 orang dari PBB, dan 1 orang dari PDI-P. Lihat dalam Fitri Chusna Farisa, 2019, "KPU: Caleg Mantan Napi Kejahatan Seksual dan Bandar Narkoba sudah Diganti Parpol", URL: <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/31/20241801/kpu-caleg-mantan-napi-kejahatan-seksual-dan-bandar-narkoba-sudah-diganti>, diakses pada 19 Juli 2019 pada Pukul 22.38 WITA, h. 1.

⁴² Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013, h. 99-100.

⁴³ Barita Simanjuntak, "Memaknai Konstitusi dalam Politik Perundang-undangan", disampaikan pada acara *Focus Group Discussion (FGD)* yang diselenggarakan Kemenko Polhukam dengan Tema: Permasalahan Perundang-undangan dan Strategi Mengatasi Permasalahan Tumpang Tindih Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19 November 2014, h. 5-7.

⁴⁴ Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4, Nomor 3, Desember 2017, h. 166.

Adapun dari uraian di atas diajukan beberapa kelemahan, yakni: **kelemahan pertama** atas pemberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang mana seharusnya PKPU hanyalah peraturan atau regulasi turunan dari peraturan perundang-undangan di dalam hierarki sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU P3 yang menekankan baru dapat menjadi peraturan perundang-undangan dan memiliki kekuatan mengikat bilamana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi [peraturan perundang-undangan di dalam hierarki] atau berdasarkan kewenangannya. Namun demikian PKPU Nomor 20 Tahun 2018 justru mengatur norma yang tidak sejalan dengan Pasal 240 Undang-Undang Pemilihan Umum.

Kelemahan kedua atas pemberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 merupakan regulasi yang kekuatan hukumnya mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan di dalam hierarki yang termaktub pada Pasal 7 ayat (1), dimana Peraturan Komisi Pemilihan Umum hanya merupakan kelanjutan pengaturan secara teknis yang dapat diregulasikan bilamana perundang-undangan di dalam hierarki memerintahkan, dan menjadi suatu keharusan untuk menjabarkan pelaksanaan dari ketentuan perundang-undangan di dalam hierarki tersebut. Sejalan ketentuan Pasal 5 huruf (c) UU P3 yakni asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan, bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya, namun tampak tidak diperhatikan KPU dalam PKPU Nomor 20 Tahun 2018.

Kelemahan ketiga, yakni kelemahan yuridis formal tersebut bila ditelusuri lebih mendalam terkait dengan tidak terpenuhi asas keadilan (bahwa materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional tanpa kecuali), asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan (materi muatan perundang-undangan tidak boleh membedakan latar belakang agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial), asas ketertiban dan kepastian hukum (materi muatan perundang-undangan harus menimbulkan ketertiban dan jaminan kepastian hukum) sebagaimana diamanatkan ketentuan Pasal 6 huruf (g), (h) dan (i) UU P3. PKPU Nomor 20 Tahun 2018 juga tidak memenuhi ketiga asas tersebut, dikarenakan tidak tercapainya keadilan secara proporsional tanpa kecuali atas pengaturan

larangan hak politik pasif bagi mantan terpidana korupsi, di samping itu, tidak terpenuhinya kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan yang tidak membedakan latar belakang status sosial bagi mantan terpidana korupsi, serta tidak terpenuhinya jaminan kepastian hukum atas pengaturan pada sejumlah pasal yang melarang hak politik pasif bagi mantan terpidana korupsi tersebut tampaknya mempertegas aspek yuridis formal bahwa PKPU Nomor 20 Tahun 2018 mengandung kelemahan dalam perspektif perundang-undangan.

Kelemahan keempat, pengaturan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tidak tepat untuk mengandung materi muatan perihal pembatasan terhadap hak asasi termasuk hak politik warga negara yang juga telah ditegaskan dalam Pasal 28J ayat (4) dan (5) UUD NRI Tahun 1945, juga ketentuan Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 73 UU HAM, yang menegaskan bahwa materi muatan pembatasan terhadap hak asasi warga negara harus diatur dalam undang-undang⁴⁵ bukan dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya terlebih perundang-undangan di luar hierarki.

Dengan keempat kelemahan tersebut telah menegaskan sisi kritis untuk mempertahankan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang kemudian dianulir oleh PUMA Nomor 46 P/HUM/2018 dan ditindaklanjuti oleh KPU melalui PKPU Nomor 31 Tahun 2018 yang mengubah ketentuan Pasal 4 ayat (3) dengan menghapus frasa “mantan terpidana korupsi”, kemudian ditambahkannya Bab VIA Pasal 45A ayat (1) yang menegaskan bagi mantan terpidana korupsi yang dinyatakan tidak memenuhi syarat untuk dinyatakan lolos dan ditindaklanjuti oleh KPU untuk dicantumkan ke dalam Daftar Calon Tetap, dan tetap mempersyaratkan sesuai amanat PUMK Nomor 14-17/PUU-V/2007, 4/PUU-VII/2009 serta 42/PUU-XIII/2015 yang mempersyaratkan kejujuran mantan terpidana korupsi menyampaikan pada publik dengan dibuktikan salinan putusan pengadilan yang *inkracht van gewisjde*, surat keterangan kepala lembaga pasyarakatan tempat mantan terpidana selesai menjalani pidana penjara atas kasus korupsi, surat pemimpin redaksi lokal atau nasional yang kemudian disertai bukti pernyataan atau pengumuman yang ditayangkan media tersebut.

⁴⁵ Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, “Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”, *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 9, Nomor 1, Juni 2018, h. 94-95.

KESIMPULAN

Justifikasi bagi hak politik bagi mantan terpidana khususnya kasus korupsi dalam perspektif hak asasi manusia, telah ditegaskan dan dijamin sebagai hak untuk memilih maupun hak untuk dipilih sebagaimana ditegaskan Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945, *International Covenant on Civil and Political Rights*, serta Pasal 43 ayat (1) Undang-Undang Hak Asasi Manusia, sehingga tidak tepat pemberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 menormakan larangan hak politik pasif bagi mantan terpidana. Hal tersebut juga mengingkari yurisprudensi Mahkamah Konstitusi yakni melalui PUMK 14-17/PUU-V/2007, PUMK 4/PUU-VII/2009 serta PUMK 42/PUU-XIII/2015. Pasca keluarnya PUMA Nomor 46 P/HUM/2018 yang membatalkan PKPU tersebut, mendorong pemenuhan hak politik mantan terpidana melalui PKPU Nomor 31 Tahun 2018.

Dalam perspektif perundang-undangan, melalui studi pada UU P3, eksistensi PKPU Nomor 20 Tahun 2018 yang mengatur substansi pembatasan hak asasi warga negara mengandung sejumlah kelemahan yakni **pertama**, pemberlakuan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 seharusnya hanya sebagai regulasi turunan atau peraturan teknis atau sebatas penjabaran dari kewenangan yang dimilikinya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 ayat (2) UU P3. **Kedua**, pemberlakuan PKPU ini tidak memperhatikan asas kesesuaian antara jenis dan materi muatan peraturan perundang-undangan. **Ketiga**, tidak terpenuhinya asas keadilan, asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, asas ketertiban dan kepastian hukum dalam PKPU tersebut. **Keempat**, pengaturan PKPU ini lemah dari sisi materi muatan yang dikandung oleh suatu Peraturan Komisi tepatnya PKPU tersebut, yang menegasi Pasal 8 ayat (2) UU P3, dengan mengambil alih materi muatan dari Undang-undang yang sejatinya menjadi bentuk hukum yang tepat atas pembatasan terhadap hak asasi termasuk hak politik warga negara sebagaimana Pasal 28J ayat (4) dan (5) UUD NRI Tahun 1945 juga Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 73 UU HAM.

DAFTAR PUSTAKA

Adriaan Bedner, "Indonesian Legal Scholarship and Jurisprudence as an Obstacle for Transplanting Legal Institutions", *Hague Journal on the Rule of Law*, Volume 5, Issue 2, 253-273, September 2013, p. 269.

- Ahmaduddin Rajab, "Tinjauan Hukum Eksistensi dari Undang-undang Nomor 8 Tahun 2015 setelah 25 Kali Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2015", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Volume 46, Nomor 3, September 2016, h. 355-356.
- Ayudia Pratidina dan Tomy Michael, "Uji Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 oleh Mahkamah Agung", *Mimbar Keadilan*, Volume 12, Nomor 1, Februari-Juli 2019, h. 36.
- Azadeh Chalabi, "Law as a System of Rights: A Critical Perspective", *Human Rights Review*, Volume 15, Issue 2, November 2013, p. 119.
- Bagus Hermanto dan I Gede Yusa, "Children Rights and the Age Limit: The Ruling of the Indonesian Constitutional Court", *Kertha Patrika*, Volume 40, Nomor 2, Agustus 2018, h. 62.
- Bahder Johan Nasution, 2018, *Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Edisi Revisi, Bandung: Mandar Maju.
- Barita Simanjuntak, "Memaknai Konstitusi dalam Politik Perundang-undangan", disampaikan pada acara *Focus Group Discussion (FGD)* yang diselenggarakan Kemenko Polhukam dengan Tema: Permasalahan Perundang-undangan dan Strategi Mengatasi Permasalahan Tumpang Tindih Peraturan Perundang-undangan, Jakarta, 19 November 2014, h. 5-7.
- Bisariyadi, Anna Triningsih, Meyrinda Rahmawaty H, Alia Harumdani W, "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, h. 537-538.
- Depri Liber Sonata, "Metode Penelitian Hukum Normatif dan Empiris: Karakteristik Khas dari Metode Meneliti Hukum", *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. Volume 8, Nomor 1, Januari-Maret 2014, h. 24-25.
- Dita Nora Yolandari, Retno Saraswati dan Ratna Herawati, "Implikasi Putusan MK RI Nomor 14-17/PUU-V/2007 dan Putusan MK RI Nomor 4/PUU-VII/2009 terhadap Hak Pilih Mantan Terpidana", *Diponegoro Law Journal*, Volume 7, Nomor 4, Desember 2018, h. 366.
- Faisal, "Analisis Yuridis Pencabutan Hak Politik terhadap Terpidana Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", *Jurnal Keadilan Progresif*, Volume 9, Nomor 2, September 2018, h. 159.

Fitria Chusna Farisa, 2019, "38 Caleg Mantan Napi Korupsi diloloskan Bawaslu, Berikut Daftarnya", URL: <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/11/10093791/38-caleg-mantan-napi-korupsi-diloloskan-bawaslu-berikut-daftarnya?page=all>, diakses pada 19 Juli 2019 Pukul 22.28 WITA, h. 1.

Fitria Chusna Farisa, 2019, "KPU: Caleg Mantan Napi Kejahatan Seksual dan Bandar Narkoba sudah Diganti Parpol", URL: <https://nasional.kompas.com/read/2019/01/31/20241801/kpu-caleg-mantan-napi-kejahatan-seksual-dan-bandar-narkoba-sudah-diganti>, diakses pada 19 Juli 2019 pada Pukul 22.38 WITA, h. 1.

Happy Hayati Helmi dan Anna Erliyana, "Larangan Pencalonan Mantan Napi Koruptor Pada Pemilu Serentak 2019: Hukum sebagai Sarana Rekayasa Sosial", *Majalah Hukum Nasional*, Volume 2, Nomor 1, Juni 2018, h. 54.

Hanum Hapsari, "Dilema Pelarangan Narapidana Korupsi Mendaftarkan Diri sebagai Calon Legislatif", *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Volume 4, Nomor 2, September 2018, h. 137-138.

Haris Azhar, "The Human Rights Struggle in Indonesia: International Advances, Domestic Deadlocks", *Sur International Journal on Human Rights*, Volume 11, Number (20), June-December 2014, p. 231.

I Gede Yusa dan Bagus Hermanto, *et.al.*, 2016, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang: Setara Press.

_____, "Gagasan Rancangan Undang-undang Lembaga Kepresidenan: Cerminan Penegasan dan Penguatan Sistem Presidensiil Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 14, Nomor 3, September 2017, h. 314.

Irene Istiningsih Hadiprayitno, "Defensive Enforcement: Human Rights in Indonesia", *Human Rights Review*, Volume 11, Number 3, September 2010, pp. 377-378.

Janedjri M. Gaffar, "Peran Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perlindungan Hak Asasi Manusia terkait Penyelenggaraan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 1, Maret 2013, h. 21-22.

Jimly Asshiddiqie, Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto dan Anna Triningsih, 2017, *Putusan Monumental (Menjawab Problematika Kenegaraan)*, Setara Press, Malang.

Jumriani Nawawi, Irfan Amir, dan Muljan, "Problematika Gagasan Larangan Mantan Napi Korupsi menjadi Calon Anggota Legislatif", *Jurnal Al-Adalah*, Volume 3, Nomor 2, Juli 2018.

Karen Petroski, "Legal Fictions and the Limits of Legal Language". *International Journal of Law in Context*, Volume 9, Issue 4, Desember 2013, p. 488.

Kholifatul Maghfiroh, Lita Tyesta A.L.W. dan Retno Saraswati, "Perkembangan Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai Pencalonan Mantan Narapidana sebagai Anggota DPR, DPD dan DPRD serta sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah", *Diponegoro Law Journal*, Volume 7, Nomor 2, Juni 2018, h. 108-109.

Muhammad Lutfi Hardiyanto, Shalahudin Serba Bagus dan Ahmad Munir, "Hak Politik Mantan Narapidana untuk Mencalonkan Diri sebagai Calon Kepala Daerah (Analisis terhadap Putusan MK No. 42/PUU-XIII/2015)", *Mimbar Yustitia*, Volume 1, Nomor 2, Desember 2017, h. 116-117.

Nadirsyah Hosen, "Human Rights Provisions in the Second Amendment to the Indonesian Constitution from Shari'ah Perspective", *The Muslim World*, Volume 97, Issue 2, March 2007, pp. 202-206.

Nafay Choudhury, "Revisiting Critical Legal Pluralism: Normative Contestations in the Afghan Courtroom". *Asian Journal of Law and Society*, Volume 4, Issue 1, March 2017, p. 231.

Novianti, "Implikasi Hukum Putusan MA terhadap Uji Materi Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 20 Tahun 2018", *Info Singkat Bidang Hukum Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis*, X(18/II/Puslit/September/2018), September 2018, h. 3-4.

Noer Sida, "Hak Mantan Narapidana untuk Turut Serta dalam Pemerintahan", *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Volume 34, Nomor 2, Desember 2018, h. 260.

Nyoman Mas Aryani dan Bagus Hermanto, "Gagasan Pengaturan yang Ideal Penyelesaian Yudisial maupun Ekstrayudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15, Nomor 4, Desember 2018, h. 371-372.

_____, "Gagasan Perluasan Lembaga Negara sebagai Pihak Pemohon dalam Sengketa Kewenangan antar Lembaga Negara di Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 2, Juni 2019, h. 174.

- Ratna Herawati, Novira Maharani Sukma, dan Untung Dwi Hananto, "Kepastian Hukum Pemilu dalam Pemilu Serentak 2019 melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia", *Jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang*, Volume 4, Nomor 3, November 2018, h. 836.
- Ratnia Solihah, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 1, Maret 2018.
- Retno Saraswati, "Problematika Hukum Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan", *Yustisia*, Volume 2, Nomor 3, September-Desember 2013, h. 99-100.
- Rizal Sukma, "Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice", *Journal of Democracy*, Volume 22, Issue 4, Oktober 2011, p. 118.
- Sadhu Bagas Suratno, "Pembentukan Peraturan Kebijakan berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik", *Jurnal Lentera Hukum*, Volume 4, Nomor 3, Desember 2017, h. 166.
- Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Wacana Politik*, Volume 2, Nomor 2, Oktober 2017, h. 161-162.
- Yuliandri, Analisis Konvergensi terhadap Perwujudan Prinsip-prinsip Demokrasi dan Hak Asasi Manusia dalam Pembentukan Undang-undang di Indonesia, dalam I G. Yusa (ed.) , 2011, *Demokrasi, HAM, & Konstitusi Perspektif Negara-Bangsa untuk Menghadirkan Keadilan*, Setara Press, Malang.
- Zaka Firma Aditya dan M. Reza Winata, "Rekonstruksi Hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia", *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 9, Nomor 1, Juni 2018, h. 94-95.

Kedudukan Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pasca Reformasi

Position of the Faction in the People's Representative of the Republic of Indonesia Post Reform

Fathan Ali Mubiina

Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Kenegaraan
Universitas Indonesia

Jl. Salemba Raya IV, RW.5, Kenari, Kec. Senen, Kota Jakarta Pusat
Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430
E-mail: fathanalim03@gmail.com

Naskah diterima: 27-09-2019 revisi: 17-11-2019 disetujui: 24-06-2020

Abstrak

Peran Fraksi di DPR RI ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya sebagai bentuk penyalur aspirasi yang terstruktur. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan. Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI. Penelitian hukum ini bersifat preskriptif, yang dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi

Kata Kunci: Pemilihan Umum, Fraksi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Abstract

The Faction of Political Party in the Indonesian House of Representatives or Parliament is as a strategic forum in the political system in Indonesia in order to connect between the process of forming government policy both in the executive and legislative branches with its citizens as a form of structured channeling of aspirations. Because in political parties there is a form of institutionalization of the expression of ideas, thoughts, views, and free beliefs in a democratic society. Then the political parties also according to the laws and regulations in force in the history of the development of political parties after the reform is to function as political education, absorb, channel and fight for the interests of the community, and prepare community members to fill political positions in accordance with the existing democratic mechanism in Indonesia through representative democracy. The pattern of relations between political parties and the DPR RI is quite simple, namely political parties have the right to participate in the election process for legislative members in the DPR RI. This legal research is prescriptive in nature, which is carried out to solve the legal issues at hand.

Keywords: *Electoral, Factions of Political Party, and Parliament of Republic of Indonesia.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Budi Utomo merupakan cikal bakal organisasi modern di Indonesia, sebab kelahirannya sebagai tonggak kebangkitan nasional. Pada awal kelahiran Budi Utomo disebabkan oleh kondisi bangsa Indonesia yang masih berada dalam jajahan Belanda. Dimana rakyat berada dalam kondisi sengsara. Sebagian kecil pemuda yang menikmati pendidikan yang telah berhasil membangun kesadaran bersama atas kondisi keterpurukan bangsa Indonesia. Sehingga, atas dasar itulah para pemuda mendirikan Budi Utomo dengan harapan bidang ekonomi, pendidikan dan kebudayaan semakin berkembang.¹

Setelah Budi Utomo, kemudian diikuti dengan bermunculannya partai politik modern, antara lain *Indische Partij (IP)*, *Indische Social Democratische Vereeniging (ISDV)*, Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Nasional Indonesia (PNI), Partai Indonesia Raya (Perindra), Gerakan Rakyat Indonesia (Gerindra), Partai Indonesia (Pertindo), dan Partai Rakyat Indonesia (PRI). Sementara itu, *Indische partij* dikenal sebagai partai politik yang menjadi pelopor timbulnya organisasi politik modern di masa sebelum kemerdekaan.² Mengingat pada saat itu partai dinilai memiliki

¹ Slamet Muljana, *Nasionalisme Sebagai Modal Perjuangan*, Jakarta: Balai Pustaka, 1968, h. 114.

² Pk. Poerwanta, *Partai Politik Di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, 1994, h. 35.

pemikiran yang ekstrim oleh Belanda, hal tersebut mengakibatkan *Indische Partij* hanya mampu bertahan delapan bulan saja. Sementara itu, ketiga pemimpinya diasingkan ke Kupang, Banda, dan Bangka, dan setelah itu diasingkan jauh ke Belanda.³

Pasca beberapa tahun diasingkan di Belanda, mantan pemimpin *Indische Partij* (IP) yakni Ki Hajar Dewantara dan Setyabudi kembali lagi ke Indonesia untuk mendirikan partai politik kembali dengan nama ialah *National Indische Partij* (NIP) pada 1919. Kemudian secara langsung juga memelopori terbentuknya beberapa partai politik lain seperti Partai Nasional Indonesia, Partai Indonesia, *Indische Social Democratische Verening* (ISDV), dan Partai Indonesia Raya.⁴ Sebelum kemerdekaan, Partai-partai politik tersebut tidak semuanya mendapatkan status badan hukum dari kolonial Belanda dengan kata lain bahwa sebagian disebut sebagai partai politik ilegal. Bahkan, partai-partai yang ada baik legal maupun ilegal tidak dapat beraktivitas secara normal di zaman kolonial Belanda. Sebab partai yang menentang pemerintahan belanda akan dilarang kegiatannya dan dianggap illegal dimana pemimpinya akan dipenjarakan atau diasingkan.

Setelah kemerdekaan, terdapat jaminan mengenai kebebasan berserikat yang diberikan oleh Indonesia melalui UUD 1945. Secara tertulis Indonesia berdasarkan Pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan menyatakan yakni “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Pasal 28 E ayat 3 UUD 1945 memiliki substansi yang jauh lebih tegas mengenai kebebasan berserikat yang menjadi dasar bagi Partai Politik di era pasca reformasi. Meskipun dasar konstitusi sebelum amandemen ketentuan di dalam Pasal 28 UUD 1945 (asli) memiliki kandungan makna yang lebih dalam, yaitu:

“Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.”

Oleh sebab itu, hak berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat yang dirumuskan dalam Pasal 28 E UUD 1945 (Setelah amandemen) harus dijamin oleh negara dalam hal perlindungan dan penghormatan serta pengembangan dalam rangka peri kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang demokratis.

Perjalanan historis mengenai partai politik dan penjaminan hak berserikat atas pembentukan partai politik setelah kemerdekaan Indonesia ialah diatur dalam UUD 1945 dengan berbagai kandungan perlindungan jaminan tersebut, maka

³ Chotib, dsb., *Kewarganegaraan 2: Menuju Masyarakat Madani*, Jakarta: Yudhistira, 2007, h. 8.

⁴ Slamet Muljana, *Op Cit.*, h. 97.

dari itu yang perlu digali lebih mendalam ialah hubungan antara partai politik dalam hal ini fraksi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia sejak masa orde baru hingga masa pasca reformasi dengan berbagai perkembangannya. Berdasarkan apa yang telah dijelaskan di atas, munculah rumusan Pasal 19 Bab VII UUD 1945 (Asli) dan Setelah Amandemen, dimana sebelum amandemen UUD 1945 bahwa Pasal 19 menyangkut Susunan Dewan Perwakilan Rakyat ditetapkan oleh undang-undang. Kemudian, Pasca amandemen UUD 1945 pada Pasal 19 menjelaskan bahwa anggota DPR dipilih melalui pemilihan umum serta di ayat 2 nya bahwa susunan DPR ditetapkan oleh undang-undang. Sehingga, tulisan ini mengangkat topik hubungan partai politik bagi lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dengan beberapa pokok permasalahan yang perlu ditelaah ialah perkembangan peran dan fungsi partai politik berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, serta menggali sisi hubungan partai politik dengan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimana hubungan fraksi dalam sistem kelembagaan di DPR berdasarkan rezim Undang-Undang Pemilu? *Kedua*, bagaimana perubahan unsur-unsur hubungan fraksi dalam sistem demokrasi berdasarkan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia?

PEMBAHASAN

Hubungan Fraksi dengan Lembaga DPR RI

Peranan partai politik ialah sangat penting dalam sistem demokrasi yang telah tumbuh dan berkembang secara subur di Indonesia. Dalam hal ini, partai tentu memainkan perannya dengan sangat baik yaitu sebagai alat penghubung yang strategis antara proses pembentukan kebijakan pemerintah (dalam arti luas) dengan warga negaranya. Sebetulnya partai politiklah yang menentukan jalan atau tidaknya penyelenggaraan sistem demokrasi di suatu negara.⁵ Oleh sebab itu, partai politik menjadi pilar yang sangat penting bagi kekuatan lembaga dalam sistem politik yang demokratis (*the degree of institutionalization*).⁶

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, h. 52.

⁶ *Ibid.*

Meskipun memang dalam perkembangan praktik-praktik partai politik yang mencoreng marwah dengan melakukan tindak pidana sehingga menjadikan partai politik dipandang secara skeptis yang menyebutkan bahwa partai politik hanya kendaraan bagi elit yang hendak mencapai kekuasaan untuk pemenuhan nafsu. Sesungguhnya hal demikian tidaklah perlu terjadi, sebab apabila kelompok masyarakat hendak maju menduduki kekuasaan-kekuasaan tertentu terutama kekuasaan legislatif, maka yang bersangkutan perlu menjaga marwah dan moral pejabat publik demi terciptanya sistem politik suci yang demokratis. Negara demokrasi dalam kedudukan serta peranan lembaga negara haruslah sama-sama kuat dan bersifat saling mengendalikan dalam hubungan “*check and balances*”. Namun hal demikian jika lembaga tersebut tidak berfungsi dengan baik atau lemahnya wibawa dalam menjalankan fungsinya dengan baik, maka terjadi partai-partai politik yang rakus dalam menguasai dan mengendalikan proses penyelenggaraan fundamental fungsi pemerintahan. Partai politik juga berperan sebagai media dan wahana yang sangat signifikan. Bagaimanapun juga partai politik memiliki peran dalam hal memperjuangkan nilai dan kepentingan konstituen yang diwakilinya sebagai dasar aspirasi untuk menentukan arah kebijakan kegiatan bernegara.⁷ Bahkan Robert Michels mengemukakan pendapatnya mengenai partai politik, yakni satu-satunya organisasi sarana ekonomi atau politik yang membentuk kemauan kolektif.⁸ Maka dari itu, berorganisasi dalam sistem demokrasi merupakan prasyarat mutlak bagi setiap perjalanan perjuangan politik. Seluruh aspek bangsa harus mengakui bahwa peranan partai politik sangat penting dalam rangka dinamika pelembagaan demokrasi. Adanya organisasi, tentulah memberikan dampak bagi kepentingan bersama menjadi kuat kedudukannya saat menghadapi pihak lawan atau saingan politik untuk mencapai suatu kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif.

Proses pelembagaan demokrasi tersebut pada pokoknya sangatlah ditentukan pada pelembagaan partai politik sebagai bagian yang tak dapat dipisahkan dari sistem demokrasi. Karena itu, menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa *A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine* (Sistem demokrasi tanpa partai politik atau tiada satupun partai merupakan hal yang tidak mungkin bisa maupun pada tingkat sulit untuk dibayangkan).⁹ Sistem politik yang hanya terdapat satu partai politik sangat

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, h. 54.

⁸ Robert Michels, *Political Parties, A Sociological Study of The Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (Terjemahan), Jakarta: Rajawali, 1984, h. 23.

⁹ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German, Third Section*, Oxford: Oxford University Press, 1998, h. 86.

sulit mendapatkan aspirasi yang objektif dari masyarakat, sebab keadaan tersebut akan menjadi alat pemaksa bagi kekuasaan untuk melanggengkan jabatannya tanpa melalui sistem politik yang demokratis, apalagi tanpa partai politik sama sekali. Sehingga legitimasi kekuasaan bagi pejabat politik yang naik akan menjadi lemah, dikarenakan tidak terdapat lawan politik yang sifatnya heterogen dari partai politik lainnya.

Pelebagaan partai politik menurut Yves Meny dan Andrew Knapp bahwa dalam tingkatan pelembagaan partai terdapat tiga parameter, yaitu:¹⁰

- i. *Its age*
- ii. *The depersonalization organization,*
- iii. *Organizational differentiation.*

Organisasi yang normal akan berkembang secara alamiah tanpa direayasa sesuai dengan tahapan waktunya sendiri dan mendasarkan pada tiga parameter di atas. Sebab, apabila suatu partai politik semakin bertambah usianya, maka ide-ide maupun nilai yang dianutnya semakin terlembagakan menjadi sistem yang terus turun menurun secara tradisi dalam organisasi partai politik.

Personalisasi partai politik terlihat dalam lamanya atau mengalami kebimbangan (*deadlock*) dalam menentukan pengganti pemimpin partai politik. Menurut Monica dan Jean Charlot merupakan suatu krisis untuk menemukan suksesor dari pendirinya, atau *until a party (or any association) has surmounted the crisis of finding a successor to its founder, until it has drawn up rules of succession that are legitimate in the eyes of its members, its institutionalization will remain precarious.*¹¹ Selama suatu partai politik tidak mampu mengatasi krisis pergantian kepemimpinan dan belum mampu meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercayai oleh anggotanya, maka selama itu juga pelembagaan partai politik masih dikatakan bermasalah dan tidak dapat dikatakan kuat. Sebab seringkali terjadi kesulitan untuk melakukan pergantian yang derajatnya tergantung pada pelembagaan organisasi dan tergantung pada persoalan pergantian yang dapat dilakukan sebagai sebuah solusi dengan dilakukannya *impersonal* dan *depersonalized*.

Mengawali pembahasan hubungan fraksi dengan lembaga DPR RI tentulah melihat dahulu dari sisi historis mengenai demokrasi langsung. Demokrasi

¹⁰ Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid.*, h. 7.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik Dan Mahkamah Konstitusi*, *Op. Cit.*, hlm. 57. Lihat Juga Monica And Jean Charlot, *Les Groupes Politiques Dans Leur Environnement In J.Leca And M. Grawitz (Eds.), Traite De Science Politique*, lii, (Paris: Puf, 1985), h. 437. Yves Meny And Andrew Knapp, *Ibid.*, h. 89.

langsung sebagaimana pelaksanaannya di zaman Yunani Kuno sangatlah rumit dan sulit untuk dapat dipertahankan, hal ini sesuai dengan keinginan J.J. Rousseau dengan tetap melanjutkan demokrasi langsung (*direct democracy*) dalam sistem kenegaraan di seluruh dunia. Namun, sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan wilayah negara yang luas, kemudian total populasi masyarakat Indonesia 260 (dua ratus enam puluh) juta penduduk telah timbul kesulitan dan kerumitan dalam hal persoalan penanganan sengketa politik di tingkat nasional. Kemudian, dalam sistem politik pada negara seperti Indonesia saat ini sesungguhnya rakyat menyelenggarakan kedaulatan yang dimilikinya melalui wakil-wakil yang dipilihnya secara berkala.¹² Setelah itu, untuk menjawab tantangan zaman, maka timbullah perkembangan gagasan tentang demokrasi langsungnya J.J. Rousseau yang mengalami sedikit perubahan, yaitu lahirnya lembaga perwakilan atau terkenal dengan istilah parlemen sebagai bentuk pengejawantahan ide tentang demokrasi perwakilan (*representative democracy*).¹³ Perwakilan atau *representation* yang dikenal sejak awal ialah perwakilan yang bersifat politik (*political representation*) yang mana perwakilan rakyat di parlemen melalui partai politik memiliki kemampuan untuk berbicara dan bertindak atas nama rakyat atau konsituen yang memilih partai tersebut.

Kemudian, bahwa terdapat pandangan yang sekiranya menjadi acuan keberlangsungan hubungan antara partai politik dengan DPR RI sebagaimana mengacu pada pandangan Padmo Wahjono yang mengungkapkan bahwa timbulnya konstruksi perwakilan disebabkan oleh tiga hal sesuai dengan ide Jellinek sebagai berikut:

1. Pengaruh berkembangnya hukum perdata Romawi di abad pertengahan yang menyebabkan timbulnya sistem perwakilan.
2. Adanya sifat dualistis pada abad menengah yaitu adanya hak raja dan hak rakyat. Hal ini mengakibatkan timbulnya perwakilan untuk mencerminkan hak rakyat.
3. Pada abad menengah sekalipun tuan-tuan tanah merupakan pusat kekuasaan. Permasalahannya ialah kekuasaan pada masa Romawi tersebut diperebutkan antar tuan tanah, yang sesungguhnya rakyat tidak pernah mendapatkan andil dalam perebutan kekuasaan.¹⁴

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1991, h. 174.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Padmo Wahjono, *Kuliah-Kuliah Ilmu Negara*, Jakarta: Ind-Hill. Co., 1996, h. 186.

Setelah itu, untuk mendukung pemahaman mengenai perwakilan, masih terdapat lagi teori mengenai hubungan antara si wakil rakyat dengan rakyat sebagai pemberi mandat, teori ini disebut teori mandat. Teori mandat ini dalam ilmu pengetahuan tentang kenegaraan dikenal dengan beberapa istilah, yaitu:

1. Teori Mandat Imperatif, si wakil sudah mendapat instruksi dari yang diwakili, kewenangan si wakil amat sangat terbatas, yaitu pada apa yang ditentukan atau diinstruksikan oleh yang diwakili.
2. Teori Mandat Bebas, si wakil memiliki kebebasan dalam menentukan apa yang akan dilakukan di lembaga perwakilan (DPR RI). Sehingga, tidak tergantung pada instruksi yang diwakilkan.
3. Teori Mandat Representatif, rakyat sebagai pemegang kedaulatan dan sudah memiliki kesadaran bernegara. Selanjutnya rakyat memberikan mandatnya pada badan perwakilan secara keseluruhan untuk melaksanakan kedaulatan rakyat tersebut. Si wakil tidak memiliki hubungan langsung dan tidak bertanggung jawab pada yang diwakili.¹⁵

Kemudian setelah itu, bahwa dalam penerapan teori mandat yang berhubungan dengan perkembangan sistem politik di Indonesia. Perkembangan sistem politik yang perlu disoroti ialah pada konstruksi sistem politik Orde Baru yang mana beralaskan pada upaya untuk melakukan pemulihan situasi keamanan dan penciptaan stabilitas politik di tahun 1965 hingga 1998. Presiden Soeharto pada saat itu menjaga stabilitas sistem politik dengan menekan perbedaan ideologi yang ada di masyarakat, sehingga partai-partai yang ada pada era Orde Lama dikelompokkan dalam kemiripan ideologi seperti ideologi Agamis dengan ideologi nasionalis. Sebelum dilaksanakannya pemilu tahun 1971, pemerintah Orde Baru saat itu melakukan upaya untuk mengontrol lembaga DPR. Misalnya, dari 460 orang anggota DPR, 100 orang diantaranya ialah tidak dipilih dalam proses pemilu, melainkan diangkat dari unsur angkatan bersenjata atau ABRI. Kesepakatan politik saat itu melahirkan komposisi DPR seperti itu, kesepakatan politik dilakukan antara pemerintah dengan partai-partai politik, yaitu Partai PDI, Partai PPP, dan Golongan Karya.¹⁶

Pada saat itu memang pemerintah mengajukan sistem yang digunakan dalam pemilu adalah sistem distrik, yang mana acuan menggunakan sistem distrik

¹⁵ Makmur Amir dan Reni Dwi Purnomowati, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, h. 12.

¹⁶ T.A. Legowo (ed), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPI, 2005, h. 28.

tersebut dimaksudkan untuk menyederhanakan partai secara alamiah dan hanya akan memunculkan dua partai besar. Namun, dari pihak partai politik lebih menghendaki untuk penggunaan sistem proporsional dalam sistem pemilihan.¹⁷ Seperti halnya tabel berikut ini, yang menggambarkan kondisi pemilihan umum pada masa Orde Baru sebagai berikut:

Tabel 1. Jumlah Suara Yang Sah dan Tidak Sah Dibandingkan dengan Jumlah Pemilih

Tahun	Pemilih Terdaftar	Suara Sah	%	Suara Tidak Sah	%
1977	70,378,750	63,998,344	90,94	6,380,406	9,06
1982	81,629,250	75,126,306	92,04	6,502,944	7,96
1987	93,965,953	85,809,818	91,33	8,156,137	8,67
1992	107,565,697	97,789,534	90,92	9,776,163	9,08
1997	124,740,987	112,991,160	90,58	12,519,032	9,42

Sumber: Pemilihan Umum 1997, Perkiraan Harapan dan Evaluasi

Tabel 2. Jumlah Peroleh Suara Partai Politik dalam Pemilu 1971-1987

Partai Politik/Peserta Pemilu	1971	1977	1982	1987
Golkar	62,8	62,1	64,3	73,2
PPP	27,1	29,3	27,2	16
PDI	10,1	8,6	7,9	10,9
Total	100	100	100	100

Sumber: R William Liddle, *Pemilu-Pemilu Orde Baru*

Tingkat partisipasi masyarakat 100 semua, namun yang sangat disayangkan hal tersebut diakibatkan perilaku pemerintah atas keberpihakannya kepada Golkar.¹⁸ Hal tersebut menjadikan rakyat tidak berdaulat disebabkan banyaknya anggota parlemen yang diangkat, kontrol rezim Orde Baru terhadap partai politik, dan kebijakan depolitisasi rakyat, yaitu menjauhkan mereka dengan partai politik dan wakil rakyat di parlemen. Pada era Orde Baru, Undang-Undang Pemilu dan Undang-Undang Kepartaian melarang partai membentuk cabang-cabang di bawah tingkat provinsi. Hal ini tentu merugikan bagi partai politik dalam hal berhubungan dengan rakyat sebagai media aspirasi rakyat di parlemen. Keterwakilan rakyat

¹⁷ Sistem Distrik terinspirasi dari *Duverger's Law*. Kecil kemungkinan peluang untuk mendapatkan kursi di DPR, maka akan memaksa partai-partai kecil untuk bergabung. Miriam Budiardjo, *Sistem Pemilu yang Bagaimana* dalam Abdul Bari Azed (ed), *Sistem-sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: BPFH UI, 2000, h. 33-34.

¹⁸ R. William Liddle, *Pemilihan Umum 1971: Pandangan dari Desa*, (Ohio: Tanpa tahun), h. 14. Lihat juga di T.A. Legowo (ed.), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Op. Cit., h. 30.

dengan menggunakan sistem pemilu perwakilan berimbang dengan *stelsel* daftar telah memberikan kemungkinan bagi perwakilan organisasi dalam masyarakat untuk memiliki wakil dalam lembaga DPR RI.

Kemudian, dalam hal membicarakan hubungan partai politik dengan DPR RI, berarti membicarakan mengenai partisipasi rakyat di lembaga perwakilan rakyat. Sesungguhnya dalam negara demokrasi perwujudan partisipasi rakyat salah satunya ialah mengikuti pemilihan umum untuk memilih calon anggota DPR RI dari partai politik yang telah lolos verifikasi sebagai peserta pemilu. Setelah itu, hubungan rakyat dengan DPR RI dalam pola ketatanegaraannya ialah hubungan antara wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakilinya. Maka, dari situlah peran partai politik sebagai penghubung antara aspirasi rakyat dengan lembaga DPR RI, yang mana di dalam lembaga DPR RI terdapat fraksi-fraksi partai politik yang berfungsi sebagai wadah aspirasi masyarakat yang nyata. Oleh sebab perjalanan historis perkembangan hubungan tersebut cukup panjang, maka dalam hal pembahasan mengenai hubungan partai politik dengan DPR RI dibatasi hanya pada pembedahan hubungan partai politik dengan DPR pada masa pasca reformasi. Selanjutnya, berikut ini pembagian masa pasca reformasi berdasarkan Undang-Undang Pemilu, Undang-Undang MD3, dan Undang-Undang Partai Politik.

1. DPR RI Periode 1999-2004

Pemilu 1999 ialah sebagai bagian yang penting dalam proses penyelesaian reformasi di tahun 1998, perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu menjadi awal dari proses pembaharuan sistem politik di Indonesia. Pada saat itu harapan dari masyarakat yaitu menjadikan Pemilu 1999 lebih memiliki kualitas dalam menghasilkan wakil-wakil rakyat dengan prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Jaminan tersebut terwujud dalam hal perubahan mendasar pada pengaruh pengangkatan ABRI secara politis dibandingkan dengan masa sebelumnya. Beberapa perubahan yang terjadi relatif membuka kesempatan kepada anggota dewan untuk lebih terbuka dan transparan. Mekanisme pembuatan keputusan di DPR RI dengan mekanisme voting suara terbanyak telah menjadi solusi yang lazim untuk digunakan, sebab keputusan yang dibuat sudah semestinya memiliki legitimasi yang kuat pula.

Kemudian, yang cukup menarik pada DPR RI masa 1999 hingga 2004 ini menghilangkan hak *recall* yang dilakukan oleh partai politik.¹⁹ Hal tersebut

¹⁹ Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Pasal 14. Dalam rezim undang-undang ini tidak lagi mencantumkan proses penggantian antar waktu yang disebabkan oleh usulan dari partai politik pengusung anggota dewan di DPR

bertujuan untuk menghindari oligarki-sentralistik pada elit partai.²⁰ Adanya perubahan mendasar pada hubungan partai politik mengenai *recall* menjadikan kedudukan anggota DPR RI itu sendiri lebih dapat berdaulat dan bersifat independen, tanpa adanya intervensi yang dilakukan pemerintah maupun partai politiknya sendiri.²¹ Namun, sayangnya perubahan sistem politik pada tahun 1999 tidak membawa perubahan yang berarti terkait kualitas lembaga DPR RI. Kinerja anggota dewan yang mengecewakan membuktikan adanya kelemahan dalam sistem perwakilan politik di Indonesia.

Pengalaman sejarah dalam hal memperlihatkan representasi politik rakyat amat ditentukan oleh struktur dan mekanisme pengaturannya. Kemudian, pengalaman Indonesia menerapkan lembaga parlemen dapat dideskripsikan secara sederhana bahwa model perwakilan Indonesia pada masa 1999 hingga 2004 tidak terlampaui jauh berbeda dengan periode sebelumnya. Masih terjadinya negosiasi antar kekuatan politik demi melanggengkan perjuangan agenda kepentingan masing-masing. Berikut ini tabel yang membuktikan kecilnya tanggung jawab terhadap rakyat pada masa 1999-2004.

Tabel 3. Kategorisasi atas Pembabakan Sejarah Perwakilan di Indonesia²²

Periode	Dasar Perwakilan	Sistem Pemilihan	Tanggung Jawab Terhadap Partai	Tanggung Jawab Terhadap Rakyat
1965-1998	Pemilihan DPR dari Unsur Parpol dan Golongan Karya + Pengangkatan ABRI	Proporsional Tertutup	Besar	Kecil
1999-2004	Pemilihan DPR dari Unsur Parpol + Pengangkatan ABRI	Proporsional Tertutup	Kecil	Kecil

Sumber: FORMAPPI

RI. Namun, klasul pasal tentang hak *recall* partai politik yang sebelumnya ada di Pasal 14 Undang-Undang No. 16 Tahun 1969 jo Undang-Undang No. 5 Tahun 1995 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD dirubah menjadi ketentuan Pasal 14 dan Pasal 42 Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 dengan pelanggaran yang dilakukan oleh anggota DPR RI yang kedapatan melakukan usaha atau kegiatan yang menguntungkan pribadinya dengan uang yang berasal dari APBN.

²⁰ T.A. Legowo (ed), *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)* Op. Cit., h. 34.

²¹ Sejak tahun 1999 hingga sebelum bergantinya Undang-Undang Pemilu dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, hak *recall* tidak dimiliki oleh partai politik. Sehingga, partai politik tidak dapat memberhentikan anggota dewan yang berasal dari partainya pada masa ini.

²² T.A. Legowo (ed), *Op. Cit.*, h. 35.

Kemudian menyangkut hubungan antara partai politik dengan DPR RI pada periode 1999-2004 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut:

Tabel 4. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 1999-2004²³

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kuota DPR RI sebanyak 462 kursi untuk Partai Politik (Pemilihan Umum), sisanya sebanyak 38 ABRI yang diangkat. 2. Partai Politik tidak memiliki Hak <i>recall</i>. 3. Fraksi yang memiliki urutan besarnya anggota terbanyak di DPR RI memiliki kesempatan untuk dipilih menjadi pimpinan DPR, yang terdiri dari seorang ketua, dan sebanyak-banyaknya 4 (empat) wakil pimpinan DPR RI.
UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik memiliki hak untuk mengikuti pemilihan umum calon anggota DPR RI.
UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : <ol style="list-style-type: none"> a. diakui keberadaannya sesuai dengan undang-undang tentang Partai Politik; b. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia; c. memiliki pengurus di lebih dari ½ (setengah) jumlah kabupaten kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b; d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik. 2. Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah propinsi dan di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.

²³ Tabel 4 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu. Hal yang mendasar dalam periode 1999 hingga 2004 ini, partai politik tidak memiliki hak *recall*.

Dalam perubahan sistem politik pada periode ini, hasilnya tidak memperbesar pertanggungjawaban anggota dewan dan lembaga perwakilan terhadap rakyat yang memberikan mandat kepadanya. Dalam DPR RI periode ini, sesungguhnya rakyat tidak memiliki instrumen yang efektif untuk mengevaluasi anggota dewan selain dari proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga, ciri dan sifat utama sistem perwakilan politik di Indonesia pada periode ini tetap kurang menunjukkan kemajuan yang berarti dalam hal penguatan hubungan antara rakyat, partai politik, dan wakil-wakilnya di parlemen.

2. DPR RI Periode 2004-2014

Pelaksanaan pemilu pada tahun 2004 di Indonesia berdasarkan pada Pasal 22 E ayat 2 UUD 1945 Amandemen Ketiga, yang menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. sistem pemilihan umum anggota parlemen menurut Pasal 6 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 yang pada intinya menjelaskan pemilu tersebut dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan calon daftar terbuka.²⁴ Menurut Abdul Bari Azed, sistem daftar perwakilan proporsional merupakan jenis sistem yang paling lazim dalam sistem perwakilan proporsional. Justru sebagian besar bentuk sistem perwakilan proporsional dilaksanakan di distrik yang luas dengan perwakilan legislatif anggota dalam parlemen yang memaksimalkan proporsionalitas dalam sistem pemilihan umum.²⁵

Sedangkan yang cukup menarik sistem proporsional di Eropa Kontinental, Amerika Latin, dan Amerika Bagian Selatan menggunakan sistem daftar yang mensyaratkan setiap partai untuk menunjukan daftar kandidatnya kepada para calon konstituen yang hendak memilih.²⁶ Para pemilih tersebut memilih partainya, dan bukan memilih kandidatnya. Kemudian partai memperoleh suara secara nasional dalam proporsi andil. Kandidat yang menang diambil dari daftar secara berurutan.²⁷ Sistem distrik berwakil ini adalah sistem yang

²⁴ Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Pasal 6 Ayat 1, bahwa Pemilihan Umum memilih anggota DPR, DPRD Propinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.

²⁵ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006, h. 70.

²⁶ Peter Harris dan Ben Reilly, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: Aamepro, 2000, h. 195-198.

²⁷ Abdul Bari Azed dan Makmur Amir, *Op. Cit.*, h. 70.

memungkinkan para pemilih dapat mengetahui calon kandidat yang hendak dipilih berdasarkan urutan partai yang ikut serta dalam pemilihan umum.

Berdasarkan apa yang telah diuraikan di atas, dengan demikian menghasilkan sistem proses rekrutmen yang sudah termuat dalam Pasal 67 Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu 2004, bahwa proses demokrasi dilakukan secara demokratis sesuai dengan ketentuan internal partai politik. Sebab, partai politik memang sudah seharusnya sebagai salah satu organisasi demokrasi yang mengelola proses politik internalnya secara demokratis pula. Dalam periode ini terdapat pula beberapa undang-undang yang berlaku sebagai penunjang sistem politik yang telah diperbaharui berdasarkan Pasal 22 E ayat 2 UUD 1945. Sehingga, konstalasi perpolitikan dalam hubungannya antara partai politik dengan lembaga DPR RI semakin progresif. Hal demikian dibuktikan dengan diaktifkannya kembali hak *recall* bagi partai politik yang memiliki anggota dewan di DPR RI. Apabila terdapat hal-hal yang tidak sejalan dengan visi dan misi partai politik, maka tidak segan partai politik mengajukan penggantian antar waktu (*recall*) terhadap anggota DPR RI yang bersangkutan. Secara normatif, hal demikian dibentuk untuk menjaga hubungan rakyat dengan wakil rakyat melalui keberadaan fraksi-fraksi di DPR RI, sehingga bilamana anggota dewan keluar dari jalur aspirasi rakyat, maka fraksi dapat mengevaluasi. Namun di sisi lain, justru praktik yang ada ialah oligarki sentralistis terjadi lagi, yaitu partai politik terlalu mengintervensi kadernya yang berada di DPR RI. Sehingga kedaulatan dan sifat independensi anggota DPR RI ternodai oleh kepentingan fraksi-fraksi di DPR. Selain itu, penting sekali untuk menganggarkan keuangan untuk partai politik.²⁸

Berkaitan dengan hubungan antara partai politik dengan lembaga DPR RI untuk lebih jelasnya digambarkan melalui tabel, guna membandingkan segala perkembangan perubahan undang-undang penunjang sistem politik pada periode 2004 hingga 2014 di Indonesia. Berikut ini tabel menyangkut hubungan antara partai politik dengan DPR RI pada periode 2004-2014 berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai berikut.

²⁸ Teguh Imansyah. "Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, Nomor 3, Desember 2012, h. 385.

Tabel 5. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2004-2009²⁹

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Dengan kuota sebanyak 550 orang. 2. Partai Politik memiliki hak <i>recall</i> atas anggota DPR RI, dengan langsung mengusulkan kepada pimpinan DPR RI dengan diresmikan oleh Presiden. 3. Anggota DPR RI terhimpun dalam fraksi-fraksi Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR RI.
UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. 2. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 3. Partai politik berhak mengusulkan pemberhentian anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat: <ol style="list-style-type: none"> a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. b. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi. c. memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi. d. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau sekurang-kurangnya 1/1000 (seperseribu) dari jumlah penduduk pada setiap kepengurusan partai politik dibuktikan dengan kartu tanda anggota partai politik. e. pengurus harus mempunyai kantor tetap. f. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. 2. Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR.

²⁹ Tabel 5 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2004 hingga 2009 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Terjadinya agregasi kepentingan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan fraksi.

Tabel 6. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2009-2014³⁰

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 23 Tahun 2009 tentang MD3	<ol style="list-style-type: none"> 1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang. 2. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggotanya di parlemen. 3. Setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi. 4. Fraksi dapat dibentuk oleh partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dalam penentuan perolehan kursi DPR.
UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik berhak mengikuti pemilihan umum untuk mengisi kekosongan anggota di lembaga perwakilan. 2. Partai politik berhak mengusulkan penggantian antarwaktu (PAW) anggotanya di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. 3. Partai politik berhak membentuk fraksi di DPR yang lolos ambang batas.
UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD jo UU No. 17 Tahun 2009 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2009 menjadi undang-undang.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"> a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah provinsi. c. memiliki kepengurusan di 2/3 (dua pertiga) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. d. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. e. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu

³⁰ Tabel 6 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2009 hingga 2014 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Fraksi dibentuk oleh partai politik dan berhak mengusulkan paket calon pimpinan DPR.

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
	<p>perseribu) dari jumlah Penduduk pada setiap kepengurusan partai politik yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota.</p> <ul style="list-style-type: none">f. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan.g. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU. <p>2. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.</p>

Oleh karena itu, pada DPR RI periode 2009-2004 terdapat Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian hal tersebut memperoleh tanggapan masyarakat melalui banyaknya *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Salah satu materi yang mendapat perhatian publik adalah *judicial review* terhadap Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008. Dalam permohonan uji materiil Perkara No. 22/PUU-VI/2008 dinyatakan bahwa Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU No. 10 Tahun 2008 semangatnya telah keluar dari pemilihan umum yang jujur dan adil, karena apabila Pemohon dipilih oleh rakyat ternyata hak Pemohon dipasung oleh pasal tersebut, sehingga suara Pemohon apabila tidak mencapai 30% (tiga puluh per seratus) dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) menjadi suara yang sia-sia.

Selanjutnya pada perkara No. 24/PUU-VI/2008 menyatakan bahwa pada dasarnya setiap pemenang pemilu adalah berdasarkan suara terbanyak, demikian juga seseorang yang terpilih tentu dipilih dan mewakili daerah pemilihannya. Apabila pemenang pemilu tidak didasarkan pada suara terbanyak serta yang terpilih tidak mewakili pemilih maupun daerah pemilihannya tentu hal ini akan merugikan hak konstitusional warga negara yang menjadi peserta pemilu maupun merugikan hak konstitusional para pemilih apabila orang yang dipilihnya tidak mewakili daerahnya.³¹

³¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUUVI/2008.

3. DPR RI Periode 2014-2019

Pada demokrasi perwakilan yang terjadi pada proses penyelenggaraan sistem politik periode 2014-2019 terdapat pemahaman yang lebih matang mengenai konsep aspirasi rakyat melalui partai politik dalam lembaga DPR RI. Kemudian, demi menunjang representasi rakyat dan aspirasi rakyat yaitu disusunnya Pasal 69 ayat (2) UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 210 Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib yang pada intinya menyatakan bahwa pelaksanaan fungsi-fungsi DPR dijalankan dalam kerangka representasi rakyat. Untuk mengimplementasikan tugas yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan di atas, maka DPR membentuk Tim Mekanisme Penyampaian Hak Mengusulkan dan Memperjuangkan Program Pembangunan Daerah Pemilihan. DPR RI pada masa pasca reformasi di periode 2014-2019 tetap berkomitmen meningkatkan kecepatan dalam memberikan tanggapan atas surat pengaduan dan aspirasi masyarakat yang telah disampaikan melalui fraksi-fraksi yang ada di parlemen. Sesungguhnya aspirasi rakyat merupakan keinginan kuat dari masyarakat yang disampaikan kepada DPR dalam bentuk pernyataan sikap, pendapat, harapan, kritik, masukan dan saran terkait dengan tugas, fungsi, dan kewenangan DPR.³²

DPR RI berdasarkan Pasal 72 huruf g dan Pasal 81 huruf j Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD serta Pasal 7 huruf g yang pada intinya menyatakan perlunya meningkatkan kinerja sesuai tugas dan wewenangnya agar dapat bersikap lebih proaktif dan sungguh-sungguh dalam menyerap dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat. Sehingga turunan dari perundang-undangan tersebut terdapat Pasal 12 huruf j Peraturan DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib sebagaimana telah diubah dengan Peraturan DPR RI Nomor 3 Tahun 2015 di mana fungsi pengawasan DPR salah satunya dilaksanakan dengan cara menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat. Selain itu, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik menjadikan upaya mendekati DPR

³² Indonesia, *Langkah DPR Menuju Parlemen Modern dalam Demokrasi Indonesia: Laporan Kinerja DPR (1 Oktober 2014—13 Agustus 2015) Ringkasan*, Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Agustus 2015, h. 45.

RI dengan rakyat merupakan suatu keharusan. Sehingga, hal demikian tidak lagi hanya mengandalkan keberadaan fraksi sebagai wadah aspirasi rakyat yang terlembaga di DPR RI, namun juga adanya keterbukaan informasi publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat atas informasi dari lembaga DPR RI. Maka dari itu, keberadaan partai politik sebagai penghubung langsung ke wakil rakyat perlu dioptimalkan dengan baik dan meminimalisir agregasi kepentingan dari oligarkis sentralis partai politik terhadap anggotanya. Untuk melihat bentuk hubungan yang terjadi di DPR periode 2014-2019 berdasarkan perundang-undangan, maka dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

Tabel 7. Kategorisasi Hubungan Partai Politik dengan DPR RI Periode 2014-2019³³

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
UU No. 17 Tahun 2014 jo. UU No. 42 Tahun 2014 tentang MD3	<ol style="list-style-type: none">1. DPR terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Anggota DPR berjumlah 560 (lima ratus enam puluh) orang.2. Keanggotaan Badan Musyawarah, Badan Anggaran, dan Badan Legislasi, serta komisi diusulkan dan dapat dilakukan penggantian oleh fraksi yang bersangkutan pada setiap masa sidang.3. Bakal calon pimpinan DPR berasal dari fraksi atau kumpulan fraksi berupa paket dan disampaikan dalam rapat paripurna DPR.4. Partai politik memiliki hak <i>recall</i> terhadap anggota legislatif di DPR RI.
UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik	<ol style="list-style-type: none">1. Perubahan terjadi pada verifikasi partai politik, yang harus selesai 2,5 tahun sebelum pemilihan umum di tahun 2014.

³³ Tabel 7 ini disusun berdasarkan rumusan unsur ada atau tidak adanya hubungan antara partai politik dengan DPR RI yang termuat dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hal yang mendasar dalam periode 2014 hingga 2019 ini, partai politik memiliki kembali hak *recall*. Terjadinya agregasi kepentingan antara kepentingan rakyat dengan kepentingan fraksi. Dan fraksi memiliki wewenang lebih jauh lagi dalam hal mengusulkan dan mengganti nama-nama anggotanya secara kolektif kolegial dan proporsional di Badan Musyawarah, Badan Legislasi, dan Badan Anggaran, serta komisi-komisi di DPR RI.

Perundang-undangan	Hubungan DPR RI dengan Partai Politik
<p>UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya. 2. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan: <ol style="list-style-type: none"> a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik. b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi. c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan. d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan. e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat. 3. Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR

Kemudian setelah DPR RI Periode 2014-2019, berikutnya masih ada lagi kategorisasi hubungan DPR dengan partai politik di periode 2019, yaitu berdasarkan Undang-Undang 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 bahwa keterlibatan fraksi hampir sama dengan rezim undang-undang sebelumnya, namun yang menjadi menarik ialah adanya perubahan pengaturan mengenai susunan pimpinan DPR yang dari suara terbanyak ke satu, dua, tiga, empat, dan lima. Setelah itu menyangkut

ambang batas diatur dalam Pasal 414 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, menyangkut ambang batas perolehan suara dalam pemilu serentak ialah 4% demi menyederhanakan partai politik yang hendak masuk di parlemen.

KESIMPULAN

Peranan partai politik ialah sebagai wadah yang strategis dalam sistem politik di Indonesia guna penghubung antara proses pembentukan kebijakan pemerintah baik di eksekutif maupun di legislatif dengan warga negaranya. Sesungguhnya justru partai politiklah yang menentukan terselenggara atau tidaknya sistem demokrasi di Indonesia. Sebab dalam partai politik terdapat bentuk pelembagaan wujud ekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat yang demokratis. Selain itu, peranan partai politik sebagai media dan wahana sangat signifikan. Kemudian partai politik juga menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sejarah perkembangan partai politik pasca reformasi ialah berfungsi sebagai pendidikan politik, menyerap, menyalurkan dan memperjuangkan kepentingan masyarakat, serta mempersiapkan anggota masyarakat untuk mengisi jabatan-jabatan politik sesuai dengan mekanisme demokrasi yang ada di Indonesia melalui demokrasi perwakilan.

Pada pola hubungan antara partai politik dengan DPR RI cukup sederhana, yaitu partai politik memiliki hak untuk ikut serta dalam proses pemilihan umum anggota legislatif di DPR RI, kemudian di dalam lembaga DPR yaitu terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum, partai politik memiliki hak *recall* terhadap anggotanya di parlemen, setiap anggota DPR harus menjadi anggota salah satu fraksi, dan partai politik berhak membentuk fraksi di DPR RI guna menjaga keberlangsungan pelaksanaan visi-misi partai serta aspirasi rakyat di DPR RI. Fungsi fraksi sudah seharusnya dibuat lebih membumi lagi atas prinsip mandat dari rakyat dan perlu adanya mekanisme yang mengatur fungsi partai politik dalam hal pendidikan partai politik yang lebih realistis. Hubungan fraksi dengan DPR RI tidak serta merta menihilkan permasalahan. Permasalahan yang terjadi ialah keberadaan fraksi yang terlalu mengintervensi kedaulatan dan independensi anggota dewan di DPR RI. Sehingga, perlu adanya mekanisme yang jelas dan terukur terkait recall yang dilakukan partai politik melalui fraksi atas keterkaitan agregasi aspirasi rakyat di dalamnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Asshiddiqie, Jimly, 2005, *Kemerdekaan Berserikat Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.
- _____, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi: Serpihan Pemikiran Hukum, Media, dan HAM*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Azed, Abdul Bari (ed), 2000, *Sistem-sistem Pemilihan Umum: Suatu Himpunan Pemikiran*, Jakarta: BPFH UI.
- _____, dan Makmur Amir, 2006, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Budiardjo, Miriam, 1991, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia.
- Chotib, dsb, 2007, *Kewarganegaraan 2: Menuju Masyarakat Madani*. Jakarta: Yudhistira.
- Harris, Peter dan Ben Reilly, 2000, *Demokrasi dan Konflik yang Mengakar Sejumlah Pilihan untuk Negosiator*, Jakarta: Aamepro.
- Legowo, T.A. (ed)., 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi Analisis Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 (Kritik, Masalah, dan Solusi)*, Jakarta: FORMAPI.
- Makmur dan Reni Dwi Purnomowati, 2005, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Meny, Yves Meny and Andrew Knapp, 1998, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, German*, Third Section, Oxford: Oxford University Press.
- Michels, Robert, 1984, *Political Parties, A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy* (terjemahan), Jakarta: Rajawali.
- Muljana, Slamet, 1968, *Nasionalisme Sebagai Modal Perjuangan*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Monica and Jean Carlot, 1985, 'Les Groupes Politiques dans leur Environnement in *J.Leca and M. Grawitz (eds.)*. *Traite de Science Politique*, iii. Paris: PUF.
- Poerwanta, PK, 1994, *Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Jurnal :

Imansyah, Teguh, "Regulasi Partai Politik dalam Mewujudkan Penguatan Peran dan Fungsi Kelembagaan Partai Politik", *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, Nomor 3, December 2012, h. 375-395.

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan :

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Asli).

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 (Setelah Amandemen).

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22.

Indonesia, Undang-Undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8.

Indonesia, Undang-Undang No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 24.

Indonesia, Undang-Undang No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 92.

Indonesia, Undang-Undang No. 23 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 123.

Indonesia, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 383.

Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 29.

Indonesia, Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 23.

Indonesia, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 37.

Indonesia, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51.

Indonesia, Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 117.

Indonesia, Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 182.

Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008.

Biodata

M. Yasin Al Arif, adalah dosen tetap Universitas Islam Negeri Raden Intan Lampung yang di tempatkan di Fakultas Syariah pada Jurusan Hukum Tata Negara dengan fokus mengajar pada bidang ketatanegaraan yang meliputi, hukum kelembagaan negara, hukum tata negara, negara hukum dan demokrasi dan hukum acara mahkamah konstitusi. Selain kegiatan mengajar, Penulis juga menjadi Editor Jurnal Al-'Adalah yang telah terakreditasi Sinta 2. Penulis memperoleh gelar Sarjana Hukum (2015) di Universitas Islam Indonesia dengan beasiswa full study Pondok Pesantren UII, kemudian memperoleh gelar Magister Hukum (2017) di Universitas yang sama dengan bidang kajian HTN/HAN.

Hasanuddin Muhammad, menyelesaikan Strata satu di Sekolah Tinggi Agama Islam Negeri Jurai Siwo Metro Lampung STAIN Jurai Siwo Metro Jurusan Syari'ah (2013) dan melanjutkan jenjang Magister Hukum di Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta (2015). Saat ini, Penulis adalah pengajar di UIN Raden Intan Lampung, sebelumnya Hasan pernah mengabdikan sebagai Pekerja Bantuan Hukum di YLBHI Yogyakarta. Selain aktif mengajar, Hasan juga aktif melakukan penelitian dan menulis artikel jurnal tentang hak asasi manusia dan penyelesaian sengketa di peradilan.

Hwian Christianto, lahir di Magelang, 28 Mei 1983. Penulis meraih gelar Sarjana Hukum dan gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya. Penulis merupakan Dosen di Fakultas Hukum Universitas Surabaya dan saat ini sedang menempuh Program Doktor Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Haniah Ilhami, menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dan Magister Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Adapun saat ini Penulis mengabdikan ilmu di almamaternya sebagai Dosen di Departemen Hukum Islam Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada. Minat Penelitian Penulis adalah hukum islam, hukum keluarga islam dan hukum ekonomi syariah.

Donal Fariz, menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (S1) di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang (2009), dan menempuh Pendidikan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2019-sekarang). Penulis merupakan Anggota Divisi Hukum dan Monitoring Peradilan (2010-2013), dan saat ini sebagai Koordinator Divisi Korupsi Politik di Indonesia Corruption Watch (ICW). Aktif mengikuti berbagai pelatihan, konferensi dan seminar, antara lain Konferensi Human Right Defenders, diselenggarakan oleh Frontline di Dublin Irlandia, 2013, Training Gender, diselenggarakan oleh The Asia Foundation, 2014. Sebagai pembicara dalam Seminar " How to develop a fine system against corruption" 21 October 2017, Taiwan. Training Legal Drafting diselenggarakan oleh JICA, Tokyo-Osaka (July, 2017).

Iskandar Muda, adalah Dosen Tetap Univ. YARSI Jakarta. Penulis menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (2007) dan Magister Hukum di Univ. Lampung (2010), sedangkan Program Doktor Hukum Tata Negara (2019) di Univ. Trisakti. Adapun berbagai mata kuliah yang diajar: Undang-Undang Jabatan Notaris, Politik Hukum Kenotariatan, Hukum Tata Negara, Kapita Selektta Hukum Tata Negara dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Aktif sebagai pembicara dalam berbagai pertemuan ilmiah yang diselenggarakan oleh Lembaga Negara, PTN, PTS dan Organisasi Profesi Advokat. Sedangkan dalam bentuk karya ilmiah puluhan jumlahnya telah dihasilkan (buku, makalah, opini, serta jurnal nasional & internasional). **Penulis juga** merupakan Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK).

Achmad Edi Subiyanto, adalah Panitera Pengganti Tingkat II pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Penulis menyelesaikan studi Strata Satu (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Pancasila, Jakarta (1997). Kemudian studi Strata Dua (S-2) diselesaikan pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2011) dan Penulis menyelesaikan Program Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang (2018). Beberapa karya tulis terbaru yang dihasilkan oleh Penulis, antara lain, "Perlindungan Hak Konstitusional Melalui Pengadilan Konstitusional", Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 5, Oktober 2011, "Yurisprudensi Hukum Acara Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi", Penerbit Setara, Malang, 2014; "Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan

Bermartabat dan Demokratis”, Penerbit Setara, Malang, 2015; “Putusan Monumental Menjawab Problematika Kenegaraan”, Penerbit Setara, Malang, 2016; dan “Catatan Hukum Maria Farida Indrati”, Penerbit Konpress, Jakarta, 2018.

Sutan Sorik, Penulis merupakan peneliti ahli pertama di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI) yang tergabung dalam Tim Penelitian Nasional di bidang Pemilihan Umum (Tim Pemilu), sejak tahun 2019. Gelar sarjana di bidang Hukum Tata Negara diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (FH USU), Medan. Beberapa karya tulis penulis sudah terbit di jurnal, seperti: Jurnal Konstitusi MK RI, Jurnal Majelis MPR RI, Jurnal Penelitian Politik P2P LIPI, Journal of Indonesian Social Sciences and Humanities (JISSH) Kedeputian IPSK LIPI.

Dian Aulia, Penulis merupakan peneliti ahli pertama di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI) yang tergabung dalam Tim Otonomi Daerah (Tim Otda), sejak tahun 2014. Gelar sarjana di bidang Hukum Tata Negara diperoleh dari Fakultas Hukum Universitas Diponegoro (FH Undip), Semarang. Beberapa karya tulis penulis sudah terbit di jurnal, seperti: Jurnal Masyarakat Indonesia, The POLITICS : Jurnal Magister Ilmu Politik Universitas Hasanuddin. Serta beberapa publikasi buku bunga rampai yang diterbitkan oleh penerbit buku nasional.

Merdiansa Paputungan, menyelesaikan Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2012) dan dilanjutkan pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta (2019). Karya ilmiah yang sudah dipublikasikan antara lain; “ Diskursus Kewenangan Audit BPK Terhadap Keuangan BUMN (Perseroan) Pasca Putusan MK Nomor: 62/PUU-XI/2013 , *Jurnal Mimbar Hukum*, Vol. 29, No. 3, 2017; “Unifikasi Hukum Acara Pengujian Seluruh Peraturan Perundang-Undangan”, *Al-Qisth Law Review*, Vol. 1, No. 1, 2018, dan, “Urgensi Pengaturan Larangan Dan Sanksi Bagi Organisasi Sayap Partai Politik Serta Implikasinya Terhadap Partai Politik” *Prosiding Simposium Hukum Tata Negara tentang Penataan Pengaturan Organisasi Sayap Partai Politik, Kerjasama Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan HAM dengan Departemen Hukum Tata Negara dan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 29-30 Juni 2019*. Saat ini, Penulis adalah Dosen Tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

Zainal Arifin Hoesein, adalah Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta. Pendidikan terakhir strata 3 (S3) dengan konsentrasi Hukum Tata Negara diselesaikan tahun 2006 di Universitas Indonesia. Saat ini sebagai Staf Pengajar Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta baik Strata Satu (S1) dan S2. Selain itu, Penulis juga aktif mengajar di berbagai kampus, seperti Universitas Tarumanagara (UNTAR); Universitas Borobudur, Jakarta, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, Universitas Islam AS-Syafi’iyah, dan Universitas Negeri Sebelas Maret (UNS) Surakarta. Aktif dalam berbagai organisasi profesi, karena sejak tahun 2015 – menjabat Wakil Sekjen Asosiasi Pengajar HTN/HAN se-Indonesia. Pengurus Pusat Asosiasi Dosen Indonesia (2013 - ..). Pengurus Pusat Asosiasi Penyelenggara Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia (APPTHI) sejak tahun 2014; Pengurus Pusat Asosiasi Profesi Hukum Indonesia (2015 -), dan sejak tahun 2015 Wakil Sekjen Asosiasi Perguruan Tinggi Swasta (APTISI).

Nyoman Mas Aryani, adalah seorang staf pengajar pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana sejak tahun 2003, menamatkan studinya dengan capaian gelar Sarjana Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Keperdataan, Fakultas Hukum, Universitas Udayana dan gelar Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Bisnis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Udayana. Adapun penulis aktif sebagai *legal drafter* beberapa Naskah Akademik dan Draf Rancangan Peraturan Daerah diantaranya pada Kabupaten Klungkung (2017) dan Kabupaten Badung (2019); sejumlah pengabdian kepada masyarakat berupa sosialisasi hukum maupun pendampingan hukum; maupun menjadi penulis pada sejumlah buku ber-ISBN diantaranya berjudul *Pluralisme Konstitusional dalam Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat* (2017, Andi, Yogyakarta); *Buku Ajar Hukum Perundang-undangan (Uwais Inspirasi Indonesia, Sidoarjo, 2018)*; dan *Buku Ajar Hukum Hak Asasi Manusia (Swasta Nulus, Denpasar, 2019)*. Penulis juga aktif sebagai penulis dalam sejumlah Jurnal Nasional Terakreditasi SINTA yakni diantaranya pada Jurnal Konstitusi, *Udayana Journal of Law and Culture*, *Vyavahara Duta*, *Kertha Patrika*, Jurnal Magister Hukum Udayana,

Jurnal Legislasi Indonesia, *Fiat Justisia*, maupun satu Jurnal Internasional Bereputasi yakni *Journal of Advanced Research in Law and Economics* bersama dengan I Gede Yusa dan Bagus Hermanto.

Bagus Hermanto, adalah seorang staf pengajar pada Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana sejak tahun 2015. Penulis menyelesaikan gelar Sarjana Ilmu Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Udayana; Magister Ilmu Hukum Pemerintahan, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Pascasarjana Universitas Udayana; dan *Public Administration Course* [*Short Course Program of Principles of Administrative Law and Public Policy*] pada *East Asian Studies and Economics Program, Yamaguchi University, Yamaguchi Prefecture, Japan*. Adapun penulis aktif menghasilkan sejumlah Jurnal Internasional Bereputasi terindeks *Scopus* yakni *International Journal of Advanced Science and Technology* Volume 12, Issue 3s (Special Issues), March 2020 [*Reconstruction Communal Rights Registration in Encouraging Indonesia Environmental Protection*]; *Journal of Advanced Research in Law and Economics* Volume 11 Issue 1(47), Spring 2020 [*No-Spouse Employment and the Problem of the Constitutional Court of Indonesia*]; dan *Regulation & Governance* Early View in August 2020 [*Placement of Indonesia's Directive Legislation: Balancing and Harmonizing Omnibus Law with Pancasila Law-Idea*]. Penulis pada sejumlah Jurnal Nasional Terakreditasi SINTA yakni diantaranya pada Jurnal Konstitusi, Kertha Patrika, *Fiat Justisia*, Jurnal Magister Hukum Udayana, Kertha Negara, Jurnal Legislasi Indonesia, dan *Substantive Justice International Journal of Law* maupun sejumlah majalah yakni *Magazine ALSA LC UNUD (MaU)* dan Majalah Konstitusi. Penulis juga aktif menghasilkan sejumlah buku Ber-ISBN berjudul, "*Konstitusionalitas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 tentang Kartu Identitas Anak: Tinjauan Hak Konstitusionalitas Anak sebagai Warganegara Republik Indonesia*" [Swasta Nulus, Denpasar, Februari 2017]; "*Perubahan Hak Mewaris Perempuan Bali*" [Swasta Nulus, Denpasar, Februari 2018]; dan menjadi penulis merangkap editor dalam Buku "*Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*" [Setara Press, Malang, Agustus 2016]. Penulis juga aktif sebagai Penyaji (Pemakalah) dalam sejumlah Makalah pada Pertemuan Nasional dan Internasional yakni diantaranya pada *Forum Badan Pengkajian MPR RI* (2-3 December 2016, 15 July 2017 and 8-9 September 2017), *ASEAN Human Rights for Youth* pada Universitas Indonesia, Depok (28-30 November 2016), dan pada *Public Policy and Basic Principles of Administrative Law* pada *East Asian Studies and Economics Program, Yamaguchi University, Japan* (1-31 December 2018).

Fathan Ali Mubiina, menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman (2017), dan Magister Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Indonesia (2020). Penulis saat ini aktif sebagai paralegal di Pusat Advokasi Hukum dan Konstitusi.

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi merupakan media triwulanan yang memuat hasil penelitian atau kajian konseptual (hasil pemikiran) tentang putusan Mahkamah Konstitusi serta isu-isu ketatanegaraan dan hukum konstitusi yang belum pernah dipublikasikan di media lain. Jurnal Konstitusi terbit empat nomor dalam setahun (Maret, Juni, September, dan Desember). Jurnal Konstitusi ditujukan untuk kalangan pakar, akademisi, praktisi, penyelenggara negara, LSM, serta pemerhati hukum konstitusi dan ketatanegaraan. Jurnal Konstitusi telah terakreditasi oleh Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan, Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (RISTEKDIKTI) Nomor : 21/E/KPT/2018 (SINTA 2) yang berlaku selama 5 (lima) tahun.

Tata cara penulisan dan pengiriman naskah dalam Jurnal Konstitusi, sebagai berikut:

1. Naskah yang dikirim merupakan karya ilmiah original dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
2. Naskah ditulis dalam bahasa Indonesia atau bahasa Inggris sepanjang 20-22 halaman, kertas berukuran A4, jenis huruf Times New Roman, font 12, dan spasi 1,5. Menggunakan istilah yang baku serta bahasa yang baik dan benar.
3. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit (*byline*).
4. Naskah dilengkapi Judul Artikel, Nama Penulis, Lembaga Penulis, Alamat Lembaga Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, Kata Kunci.
5. Judul artikel harus spesifik dan lugas yang dirumuskan dengan maksimal 12 kata (bahasa Indonesia), 10 kata (bahasa Inggris), atau 90 ketuk pada papan kunci, yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
6. Abstrak (*abstract*) ditulis secara gamblang, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
7. Kata kunci (*key word*) yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*) dalam dua bahasa yaitu bahasa Indonesia dan bahasa Inggris.
8. Sistematika penulisan **Hasil Penelitian** sebagai berikut;
 - I. Pendahuluan
 - A. Latar Belakang
 - B. Perumusan Masalah
 - C. Metode Penelitian

- II. Hasil dan Pembahasan
 - III. Kesimpulan
9. Sistematika penulisan **Kajian Konseptual** (hasil pemikiran) sebagai berikut;
- I. Pendahuluan
 - A. Latar Belakang
 - B. Perumusan Masalah
 - II. Pembahasan
 - III. Kesimpulan
10. Cara pengacuan dan pengutipan menggunakan model catatan kaki (*footnotes*).

Kutipan Buku: Nama penulis, *judul buku*, tempat penerbitan: nama penerbit, tahun terbitan, halaman kutipan.

Contoh:

A.V. Dicey, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan, 1968, h. 127

Moh. Mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES, 2007, h. 17.

Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGarfindo Persada, 2010, h. 7.

Kutipan Jurnal: Nama penulis, "judul artikel", *nama jurnal*, volume, nomor, bulan dan tahun, halaman kutipan.

Contoh:

Rosalind Dixon, "Partial Constitutional Amendments", *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March 2011, h. 647.

Arief Hidayat, "Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput)] Dalam Pemilu di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni 2009, h. 20.

M Mahrus Ali, *et.al*, "Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret 2012, h. 189.

Kutipan makalah/paper/orasi ilmiah: Nama penulis, "judul makalah", *nama forum kegiatan*, tempat kegiatan, tanggal kegiatan, halaman kutipan.

Contoh:

Moh. Mahfud, MD., "Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia", *Paper Presented at The 2nd Congress of The World*

Conference on Constitutional Justice, Rio de Janeiro – Brazil, 16 – 18 January 2011, h. 7.

Yuliandri, “Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan, *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli 2009, h. 5.

Kutipan Internet/media online: Nama penulis, “judul tulisan”, alamat portal (website/online), tanggal diakses/unduh.

Contoh:

Simon Butt, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 Juli 2010.

MuchamadAli Safa’at, “Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara”, http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember 2007.

11. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (*a to z*) dengan susunan: Nama penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dst., seperti contoh berikut ini:

Ali, M. Mahrus, *et.al*, 2012, “Tafsir Konstitusional Pelanggaran Pemilukada yang Bersifat Sistematis, Terstruktur dan Masif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 1, Maret, h. 189 - 225.

Butt, Simon, 2010, “Islam, the State and the Constitutional Court in Indonesia”, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1650432, diunduh 28 July.

Dicey, A.V., 1968, *An Introduction to The Study of The Law of The Constitution*, 10th ed., English Language Book Society, London: Mc Millan.

Dixon, Rosalind, 2011, “Partial Constitutional Amendments”, *The Journal of Constitutional Law*, Volume 13, Issue 3, March, h. 643 – 686.

Hidayat, Arief, 2009, “Politik Hukum Konstitusi dan Fenomena Absentia Voter (Golput) Dalam Pemilu di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 1, Nomor 1, Juni, h. 20 – 31.

Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi (Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia)*, Jakarta: PT RadjaGrafindo Persada.

MD, Moh. Mahfud, 2011, “Separation of Powers and Independence of Constitutional Court in Indonesia”, *Paper Presented at The 2nd Congress of The World Conference on Constitutional Justice*, Rio de Janeiro – Brazil, 16 – 18 January.

MD, Moh. Mahfud, 2007, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: LP3ES.

Safa'at, Muchamad Ali, 2007, "Militer Dalam Prespektif Hukum Tata Negara", http://anomalisemesta.blogspot.com/2007/10/artikel_06.html, diunduh 27 Desember.

Yuliandri, 2009, "Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan, *Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas*, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.

12. Naskah dalam bentuk file document (.doc) dikirim/*submit* melalui OJS Jurnal Konstitusi: jurnalkonstitusi.mkri.id
13. Dewan penyunting menyeleksi dan mengedit naskah yang masuk tanpa mengubah substansi. Naskah yang dimuat mendapatkan honorarium. Naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan atau diberitahukan kepada penulisnya.

Indeks

- A**
Actus reus 275
Agreement 389, 395, 404
Appointee 313
Automates Vehicle Locater
273
- B**
Bargaining 363
Bicameral 244
parliament 249
Binding 311
- C**
Candidacy Buying 310, 317
Check and Balances 243,
256-261, 363, 365, 367-
369 372, 378, 379, 381,
382-384, 441
system 418
Clean and Good Governance
423
Conceptual Approach 378
Conditionally Unconstitutional
265, 321
Congress 378
Constitutional
Democratic State 415
Review 330, 343
Controlling 406
Culpa Levis 419, 422, 427
- D**
Deklarator 298
Demokratisasi 313
Direct Democracy 443
Dissenting Opinion 323
Double-
Check 244
representation 253, 255,
256, 261
DPD 243, 245-250, 252-256,
259, 260, 323, 360-362,
365, 367, 369, 370
DPR 243, 246, 248, 249, 253,
256, 314, 323, 359, 360-
365, 367-370, 380, 388,
391, 394
DPRD 246, 256, 314, 323,
360-362, 365, 367-370
Due Process 345, 346
Due Process of Law 322
DUHAM 267
- E**
Ejusdem Generis 271, 272,
276, 281
Eksekutif 256, 257, 260,
364, 365, 367, 374, 379,
380-384
Elected Officials 321, 420
Electoral Fraud 311
Equal Protection 345, 346
Executive Heavy 389
Ex-Parte 298
Expression Unius Exclusio
Alterius 271, 272
Extra Ordinary Crime 416
- F**
Free and Fair 311
Functional Representation
248
- G**
GBHN 374-376, 380, 381, 383
Global Positioning System
263-265
Global System for Mobile
Communications 273
- H**
Hak Veto 378
HAM 317
Hause of Representative 378
Hermeneutika 335
Historical Approach 378
Hoque 273
House of Commons 249, 250
House of Lord 249
House of Representative 250
- I**
ICW 324
Illegal Donation 315
Indische Partij 438, 439
Indische Social Democratische
Verening 439
Inkracht Van Gewisjde 420
- J**
Januz Symonides 319
Judicial Review 285, 378, 453
- K**
KNIP 380
konsensus 363
KPK 315
KPU 247, 254
KPUD 315
KUA 303
- L**
Landmark Decision 417, 419
Legal
Culture 289
Policy 379
Standing 278, 347, 403
Legislatif 246, 256, 257, 259,
364, 365, 367, 368, 374,
379, 380, 383
Review 344
Legitimasi 357, 364
Legitimate 311
Lex
Certa 274
Scripta 274
Stricta 274
Library Research 378, 414,
418
Limitatif 363
Lord Acton 374

M

Machtiging 405
 Mafsadat 301
 Mahkamah
 Agung 247, 293, 378
 Konstitusi 246, 251-253,
 284-287, 289, 299,
 309, 311, 320-322,
 324-326, 330, 332,
 336, 340, 342, 343,
 346-350, 352, 355,
 366, 368
 Majelis Permusyawaratan
 Rakyat 249, 259
 Maslahat 301
 Mens Rea 419
 Modus Vivendi 367
 Money Politics 310, 315, 316
 MPR 248, 249, 252, 253,
 259, 360, 372-377, 380-
 384, 387
N
Nassmacher 316
National Indische Partij 439
 NKRI 358, 360
Noscitur a Sociis 271, 272,
 276, 281
Novelty 376
O
Obligation to Protect 318
Oligarkis 326
Opened Legal Policy 314
Open Legal Policy 286, 344
 Orde Baru 248, 373, 374, 380
 381, 389, 390, 392, 394,
 444, 445
 Orde Lama 373, 380, 392,
 444
original intent 254, 261, 367

P

Panwas 315
 parlementer 363
party system 314
 Pembangunan Semesta
 Nasional Berencana 374
 Perludem 324
 Petitum 348, 349, 350
 PKPU 247, 254, 322
Political Representation 245,
 248, 249, 256, 443
Politieke Overtuiging 419
 Posita 348, 349
 Presiden 372
 presidensial 365, 368
 private actors 319

R

Ratio Decidendi 330, 340
 Reformasi 359, 375, 376,
 380-382
Regional Representation 248,
 249
Rene Stourm 405
Representation 443
Representative Democracy
 438, 443
 Restorative Justice 428

S

Scalia & Garner 272
 senate 259
 Sidang Pleno 346
 Social Behaviour 273
State Actors 319
Statute Approach 378
Structure of the Law 288, 289
Substance Rule of the Law
 288, 289

T

Territorial 244, 245, 248-251,
 261
 Territorial
 Representation 244, 245,
 247, 249-251, 261
 The Final Interpreter of the
 Constitution 418
The Guardian of the
Constitution 418
The Protector of Human
Rights 418
The Protector of the Citizen's
Constitutional Rights 418
Treaty 394, 395, 404, 408
Treaty-Making Power 408
Trias Politica 256, 257, 258

U

Unicameral Parliament 249
Upperhouse 259
 UUD 1945 246, 259, 357-361,
 363, 364, 367, 369, 372,
 374, 380, 381
 UU Pilkada 324

V

Voluntair 297, 299, 301-303
 Vote Buying 310, 326
 Voters 310, 316
 Vulnerable Groups 416

Y

Yudikatif 256, 257, 260, 374,
 379
 Yves Meny 441

Indeks Pengarang

A

Abdul Bari Azed 445, 449
Abdul Wahid 266, 271
Achmad Edi Subiyanto 355
Adrian Sutedi 392
Andrew Knapp 441

B

Bagir Manan 364
Bahaudin 375, 376, 380, 386
Bradford Parkinson 273

D

Devi Darmawan 375, 376, 386
Dian Aulia 372
Dian Puji N. Simatupang 390, 394
Donal Fariz 309

F

Fathan Ali Mubiina 437
Firman Hasan 408

H

Haniah Ilhami 284
Hans Kelsen 336
Hwian Christianto 263

I

Ian MacLeod 271
I Dewa Gede Palguna 255, 323
Irving M. Copi 336
Irving Stevent 249
Iskandar Muda 330, 332, 336
Ismail Sunny 314
Ivan A. 273

J

Jimly Asshiddiqie 256, 365, 368, 362, 374, 378, 396, 405, 406
John Locke 256

L

Lawrence M. Friedman 288
Lord Acton 374

M

Mahfud MD 379
Manfred Nowak 319
Marcin Walecki 316
Margarito Kamis 389, 397, 399
Maria Farida Indrati 323
McLeod 272
Mei Susanto 376, 386
Merdiansa Papatungan 388, 402

P

Pataniari Siahaan 393

R

Radius Prawiro 390
Rahmat Waluyo 400
Robert Micheles 441
Roger L. Easton 273

S

Saldi Isra 249, 250, 267
Sulardi 249, 262
Sutan Sorik 372

T

territorial 244, 245, 248, 249, 250, 251, 261
territorial representation 244, 245, 249, 250, 251, 261
Territorial Representation 247
the final interpreter of the constitution 418
the guardian of the constitution 418
the protector of human rights 418
the protector of the citizen's constitutional rights 418
treaty 394, 395, 404, 408
treaty-making power 408
trias politica 256, 257, 258

U

unicameral parliament 249
upperhouse 259
UUD 1945 246, 259, 357, 358, 359, 360, 361, 363, 364, 367, 369, 372, 374, 380, 381
UU Pilkada 324

V

Vedi Hadiz 312

Y

Yenny Sucipto 405
Yuli Indrawati 393, 395, 408
Yves Meny 441

Z

Zainal Arifin Hoesein 388

SERTIFIKAT

Efektifitas Jurnal Pengajaran Riset dan Pengembangan,
Kemampuan Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi



Kepulauan Kepulauan, Direktorat Pengajaran Riset dan Pengembangan,
Gendang Mekar, Gedung dan Perumahan Tetap Republik Indonesia
Negeri 1112001201, Tanggal 9 Juli 2023
Terdapat pada: Mendikbudristek, Tahun Periode 1 Tahun 2023

Manajemen Jurnal
Jurnal Konstitusi

012241241201

Peneliti Sekretariat Jendral dan Kaselidnasas: Haldanah

Manajemen, Direktorat Jenderal Jurnal dan

TERAKREDITASI PERINGKAT 2

Manajemen, Direktorat Jenderal Jurnal dan Kaselidnasas,
Volume 1 Nomor 1 Tahun 2023 sampai Volume 11 Nomor 4 Tahun 2023

Jakarta, 9 Juli 2023
Direktur Jenderal Pengajaran Riset dan Pengembangan

Muhammad Elmiwal
NIP. 196007054020001

Visi:

Menegakkan Konstitusi Melalui
Peradilan yang Modern dan Terpercaya

Misi:

- Memperkuat Integritas Peradilan Konstitusi.
- Meningkatkan Kesadaran Berkonstitusi Warga Negara dan Penyelenggara Negara.
- Meningkatkan Kualitas Putusan.