



JURNAL KONSTITUSI

Volume 20 Nomor 1, Maret 2023

- Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi
- Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi
Iskandar Muda
- Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Legislasi Kuasi Konstitusional
Hadyan Iman Prasetya
- Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Antoni Putra
- Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi
Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman
- Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (*Detournement De Pouvoir*) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi
M Reza Baihaki
- Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia
M Nurul Fajri
- Diskursus Larangan Nikah dengan Rekan Sekantor bagi Aparatur Sipil Negara
Muh Afdal Yanuar
- Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu
Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari

JK	Vol. 20	Nomor 1	Halaman 001 - 178	Jakarta Maret 2023	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657
----	---------	------------	----------------------	-----------------------	--------------------------------------

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 21/E/KPT/2018



MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 20 No. 1	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN: 2548-1657	Maret 2023
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
(Editorial Team)

Pemimpin Redaksi
(Chief Editor)
Abdul Basid Fuadi,

Dewan Redaksi
(Board of Editors)
Muhammad Reza Winata
Sharfina Sabila
Intan Permata Putri
Anna Triningsih
Winda Wijayanti

Redaktur Pelaksana
(Managing Editors)
Adam Ilyas
Artha Debora Silalahi

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
Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah	
I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi	001-018
Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi	
Iskandar Muda	019-035
Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Legislasi Kuasi Konstitusional	
Hadyan Iman Prasetya	036-067
Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi	
Antoni Putra	068-077
Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis <i>Ratio Decidendi</i> dan <i>Obiter Dictum</i> Putusan Mahkamah Konstitusi	
Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman	078-099
Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (<i>Detournement De Pouvoir</i>) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi	
M Reza Baihaki	100-122
Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia	
M Nurul Fajri	123-143

Daftar Isi

Diskursus Larangan Nikah dengan Rekan Sekantor bagi Aparatur Sipil Negara Muh Afdal Yanuar	144-158
Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari	159-178

Biodata

Pedoman Penulisan

Dari Redaksi



Pada edisi Maret 2023 ini Jurnal Konstitusi kembali hadir menyuguhkan karya terbaru yang membahas sejumlah persoalan seputar hukum dan ketatanegaraan. Sebagaimana diketahui bahwa Jurnal Konstitusi merupakan sarana media keilmuan di bidang hukum konstitusi dan ketatanegaraan dari hasil penelitian atau kajian konseptual. Pada edisi ini terdapat 9 (sembilan) dengan isu utama mengenai implementasi konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai isu ketatanegaraan yang berkembang secara global.

Artikel pertama ditulis oleh I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi dengan Judul **Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah**. Artikel ini membahas putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 yang menghapus rencana pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Menurut kedua penulis, Kewenangan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah, sejatinya, bukan merupakan kewenangan yang didesain untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi secara konstitusional. Dalam lintasan sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, terdapat tarik ulur lembaga peradilan yang diberi kewenangan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Oleh karena telah diputuskan kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kewenangan konstitusional MK, maka pengaturan hukum acara kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dituangkan menjadi bagian dalam UU MK. Pengaturannya yang hingga kini masih terdapat pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menunjukkan ketidakselarasan aturan konstitusional yang mengharuskan pengaturan hukum acara MK disusun dalam satu UU.

Artikel kedua berjudul **Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi** yang ditulis oleh Iskandar Muda. Penulis dalam artikel ini menganalisis terkait tindak lanjut Lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam tulisannya penulis juga menyampaikan bahwa dalam sebuah putusan Mahkamah Konstitusi terdapat dua kategori pesan hukum, yaitu perintah dan nasihat. Contoh Pesan Hukum (Perintah) terdapat dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi No.

22/PUU-XV/2017 tentang pengujian Pasal 7 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan). Sedangkan contoh Pesan Hukum (Nasihat) terdapat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 yang dalam pertimbangan hukum-nya secara tersirat memberikan pesan hukum.

Artikel ketiga oleh Hadyan Iman Prasetya dengan judul **Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Legislasi Kuasi Konstitusional**. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menandai pertama kalinya pengujian formil undang-undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu permasalahan yang timbul dari Putusan ini adalah posisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi lebih superior dibanding undang-undang lain, karena statusnya sebagai batu uji. Dalam tulisannya, penulis memberikan dua kesimpulan. Pertama, superioritas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dijustifikasi dengan teori quasi constitutional legislation. Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* juga merekognisi sifat *entrenchment* yang dimiliki Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait predikatnya sebagai quasi constitutional legislation.

Artikel keempat dengan judul **Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi** oleh Antoni Putra. Tulisan ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan. Pertama, mengenai perkembangan dan karakteristik putusan bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi. Kedua bagaimana implikasi putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penulis menemukan 2 hasil, yakni pertama terdapat dua jenis putusan bersyarat di Mahkamah Konstitusi, yakni putusan konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat. Kedua, penulis menyatakan bahwa Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini berpotensi menyebabkan terjadinya penafsiran yang ambigu terkait inkonstitusional bersyarat karena Mahkamah Konstitusi dalam putusan *a quo* menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tetap berlaku. Padahal bila merujuk pada makna inkonstitusional bersyarat yang dipahami secara umum seharusnya undang-undang tersebut inkonstitusional sampai perbaikan selesai dilakukan.

Artikel kelima oleh Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman dengan judul **Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis Ratio Decidendi dan Obiter Dictum Putusan Mahkamah Konstitusi**. Tulisan ini membahas pentingnya penataan legislasi nasional berbasis *ratio decidendi/obiter dictum* putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pembentukan Undang-Undang (UU), yang belum efektif ditindaklanjuti dalam Prolegnas. Menurut penulis, merevisi UU No. 12 Tahun 2011 dan memberikan bobot prioritas UU terdampak putusan MK harus dilakukan.

Artikel keenam dengan judul **Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Detournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi** oleh M Reza Baihaki. Tulisan ini mengkaji mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 yang memberikan garis demarkasi dalam menilai unsur penyalahgunaan

wewenang yang harus ditangani berdasarkan hukum administrasi maupun delik menyalahgunakan kewenangan yang harus ditangani melalui hukum pidana. Penulis mengungkapkan dua temuan utama; Pertama, penilaian penyalahgunaan wewenang harus dipahami berdasarkan elemen melawan hukum dalam rezim hukum administrasi maupun pidana. Kedua, penyalahgunaan wewenang termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan *dwaling* (salah kira).

Artikel ketujuh oleh M Nurul Fajri dengan judul **Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia**. Tulisan ini mengkaji kelemahan model partisipasi masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi. Menurut penulis, model partisipasi yang ada hanya menjawab sisi formalitas bukan substansial dalam pembentukan undang-undang. Penulis juga mengungkapkan bahwa permasalahan tentang metode pembentukan hukum itu terletak pada ketentuan pembentukan undang-undang itu sendiri.

Artikel kedelapan dengan judul **Diskursus Larangan Nikah dengan Rekan Sekantor bagi Aparatur Sipil Negara** oleh Muh Afdal Yanuar. Tulisan ini mengkaji Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017. Menurut penulis, pelarangan bagi tenaga kerja menikah dengan rekan sekantor menjadi sah setelah Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan dinyatakan tidak berkekuatan hukum oleh Mahkamah Konstitusi. Pasal ini juga berlaku untuk Aparatur Sipil Negara karena mereka dianggap sama dengan tenaga kerja dan tidak ada larangan untuk menikah dengan rekan kerja dalam UU ASN. Oleh karena itu, larangan tersebut tidak dapat dibenarkan.

Artikel kesembilan oleh Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari dengan judul **Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu**. Tulisan ini mengkaji desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil, yakni: Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil Pemilu, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, dan redesign yang ideal dalam penanganan pelanggaran administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu. Penulis dalam tulisan ini menemukan 3 (tiga) hal, antara lain: *Pertama*, Bawaslu masih menerima laporan administratif pemilu pasca penetapan hasil. *Kedua*, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu membatasi penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahapan proses. *Ketiga*, redesign norma Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) dan mekanisme Penanganan Pelanggaran Administratif, serta memberikan batasan yang tegas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.

Akhir kata, redaksi berharap semoga kehadiran Jurnal Konstitusi dapat memperkaya khazanah 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**

I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi

The Power of Constitutional Court to Settle Disputes on Local Election Results

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

Constitutional Court Decision No. 85/PUU-XX/2022 abolished the proposal to establish a special court that have the power to resolve disputes on local election. As a result, that power shifted to Constitutional Court. This, de facto, is not the power designed to be exercised by the Court. Back tracked on historical trajectory of holding direct local elections, there has been a tug-of-war between judicial bodies on who have the legitimate power to settle the disputes on local elections results. This study aims to examine the power of Constitutional Court to adjudicate disputes on local election results. To achieve the research objective, this research framework will look at the historical context to have an overview of the dynamics of transposition of judicial bodies to settle the disputes. In addition, this also assess Constitutional Court decisions which provide interpretations as the basis for the legitimacy of the Court's power to adjudicate local election disputes.

Keywords: *Local Election; Election; Electoral Results Disputes; Constitutional Court.*

I Dewa Gede Palguna dan Bisariyadi

Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 001-018

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 menghapus rencana pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Imbasnya, kewenangan itu justru jatuh ke Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini, sejatinya, bukan merupakan kewenangan yang didesain untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi secara konstitusional. Dalam lintasan sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, terdapat tarik ulur lembaga peradilan yang diberi kewenangan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Untuk mencapai maksud penelitian, kerangka penelitian ini akan melihat dari konteks sejarah untuk memperoleh gambaran mengenai dinamika silih alih pemegang mandat kewenangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Selain itu, penelitian ini juga melakukan analisa atas putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi tafsir sebagai dasar legitimasi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Kata Kunci : Pemilihan Kepala Daerah; Pemilihan Umum; Perselisihan Hasil Pemilihan Umum; Mahkamah Konstitusi.

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

Iskandar Muda

Follow-up of Law-Making State Institutions to the Legal Message of the Constitutional Court Decision

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

Observing the follow-up of state law-forming institutions (House of Representative and President) after the Constitutional Court Decision is a wise step for the development of legal knowledge. This study uses a normative juridical approach. The results of the study: (i) legal order (injunction) in the ruling section, while legal order (advice) contained in legal considerations and, (ii) follow-up to legal order (injunction) contained in the Constitutional Court's rulings that have been implemented and some have not been implemented because it has not reached the specified time limit. Meanwhile, the legal order (advice) of the related Constitutional Court decision has been implemented. In the end, it can be concluded that in a decision of the Constitutional Court there are two categories of legal order, namely injunction and advice, which have been implemented by the legislators. Although some have not been implemented because it has not reached the specified time limit.

Keywords: *Constitutional Court Decisions; Follow-up; Legal Order; State Institutions; State Law-forming Institution.*

Iskandar Muda

Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 019-035

Mencermati tindak lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu langkah bijak untuk pembangunan ilmu hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian: (i) pesan hukum (perintah) pada bagian amar putusan sedangkan pesan hukum (nasihat) yang terdapat dalam pertimbangan hukum dan, (ii) tindak lanjut terhadap pesan hukum (perintah) yang terdapat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi ada yang sudah dilaksanakan dan ada yang belum terlaksana karena memang belum sampai batas waktu yang ditentukan. Sedangkan pesan hukum (nasihat) putusan Mahkamah Konstitusi terkait sudah dilaksanakan. Yang pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa dalam sebuah putusan Mahkamah Konstitusi terdapat dua kategori pesan hukum, yaitu perintah dan nasihat, dimana hal tersebut sudah dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang. Walaupun ada yang belum dilaksanakan karena belum sampai batas waktu yang ditentukan.

Keywords: Lembaga Negara; Pembentuk Undang-Undang; Pesan Hukum; Putusan Mahkamah Konstitusi; Tindak Lanjut.

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

Hadyan Iman Prasetya

The Law of Lawmaking as Quasi Constitutional Legislation

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 regarding the judicial review of the Job Creation Act, marked for the first time Court decide prevailed on behalf of petitioners in a procedural judicial review case. The Decision erects a legal discourse relating to the superiority of the Lawmaking Act against other statutes, in terms of its position as a ground for conducting a procedural judicial review. It departs from the common understanding that all statutes are equal, no one statute could be superior to others. Normatively researched while laboring statutory, conceptual, and comparative approaches, the study resulting two answers. First, the superiority of the Lawmaking Act would be best described by quasi constitutional legislation theory. Second, the majority opinions in recent Constitutional Court Decisions reflected the entrenchment of the Lawmaking Act, which fit the quasi constitutional legislation theory.

Keyword(s): *Quasi Constitutional Legislation; Judicial Review of Legislative Process; the Lawmaking Act.*

Hadyan Iman Prasetya

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Legislasi Kuasi Konstitusional

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 036-057

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menandai pertama kalinya pengujian formil undang-undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu permasalahan yang timbul dari Putusan ini adalah posisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi lebih superior dibanding undang-undang lain, karena statusnya sebagai batu uji. Diteliti secara normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta perbandingan, ditemukan dua kesimpulan terhadap permasalahan tersebut. Satu, superioritas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dijustifikasi dengan teori *quasi constitutional legislation*. Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi a quo juga merekognisi sifat *entrenchment* yang dimiliki Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait predikatnya sebagai *quasi constitutional legislation*.

Kata Kunci: *Quasi Constitutional Legislation; Uji Formil; Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.*

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

Antoni Putra

Implications of Conditional Unconstitutional Decisions in The Constitutional Court Decision

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

This research focuses on the decision of Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020, which states that Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation is unconstitutional because of a formal flaw in its formation. This study aims to answer two questions. First, regarding the development and characteristics of conditional decisions issued by the Constitutional Court. Second, what are the implications of conditional unconstitutional decisions issued by the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020? The research method used is doctrinal legal research with a secondary database. The research results show; (1) there are two types of conditional decisions at the Constitutional Court: conditional constitutional decisions and conditional unconstitutional decisions. (2) Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 can potentially cause an ambiguous interpretation regarding conditional unconstitutionality because the Constitutional Court, in its a quo decision, stated that Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation remains valid. When referring to the conditional unconstitutional meaning generally understood, the law should be unconstitutional until the amendments are completed.

Keywords: *Law; Judicial Review; Conditional Decision; Conditional Unconstitutional; Conditional Constitutional.*

Antoni Putra

Menggagas *Judicial Activism* dalam Putusan *Presidential Threshold* di Mahkamah Konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 058-077

Penelitian ini difokuskan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena terdapat cacat formil dalam proses pembentukannya. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan. Pertama, mengenai perkembangan dan karakteristik putusan bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi. Kedua bagaimana implikasi putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktriner dengan basis data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan; (1) terdapat dua jenis putusan bersyarat di Mahkamah Konstitusi, yakni putusan konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat. (2) Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini berpotensi menyebabkan terjadinya penafsiran yang ambigu terkait inkonstitusional bersyarat karena Mahkamah Konstitusi dalam putusan a quo menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tetap berlaku. Padahal bila merujuk pada makna inkonstitusional bersyarat yang dipahami secara umum seharusnya undang-undang tersebut inkonstitusional sampai perbaikan selesai dilakukan.

Kata kunci: Undang-Undang; Pengujian Undang-Undang; Putusan Bersyarat; Inkonstitusional Bersyarat; Konstitusional Bersyarat.

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

Yuniar Riza Hakiki and Taufiqurrahman

The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

MK decision which are "rejecting" and "unacceptable", often contain a constructive "ratio decidendi/obiter dictum" to the formation of the UU, but has not been effectively acted upon in the Prolegnas. This study analyzes: (1) the urgency of national legislation arrangements based on the ratio decidendi/obiter dictum; (2) the formulation of national legislation arrangements based on the ratio decidendi/obiter dictum. This normative research concludes: (1) UU must be formed based on the constitution, but the constitutional messages/guidelines in the MK's legal considerations-that impactful on the substance of the UU are not followed up. (2) revise Article 18 of the Law No.12 of 2011 as amended through the Law No.13 of 2022 on the Establishment of Law and Regulation; give priority weight-to the law affected by the MK decision and include in the Prolegnas priority; the substance of the MK decision must be followed up in the drafting; and institute constitutional dialogue.

Keywords: *Arrangement of Legislation; MK Decision; Ratio Decidendi; Obiter Dictum.*

Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman

Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 078-099

Putusan MK yang amarnya "menolak" dan "tidak dapat diterima", sering memuat *ratio decidendi/obiter dictum* yang konstruktif bagi pembentukan UU, tetapi belum efektif ditindaklanjuti dalam Prolegnas. Penelitian ini menganalisis: (1) urgensi penataan legislasi nasional berbasis *ratio decidendi/obiter dictum* putusan MK; (2) formulasi penataan legislasi nasional yang berbasis *ratio decidendi/obiter dictum* putusan MK. Penelitian dengan metode yuridis normatif ini berkesimpulan: (1) UU harus dibentuk berdasarkan konstitusi, namun pertimbangan hukum putusan MK yang memuat pesan/pedoman konstitusional dan berdampak terhadap substansi UU justru tidak ditindaklanjuti. (2) merevisi UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; memberikan bobot prioritas UU terdampak putusan MK dan memasukkan dalam Prolegnas RUU prioritas; substansi putusan MK harus ditindaklanjuti dalam penyusunan UU; serta melembagakan dialog konstitusional.

Kata Kunci: *Penataan Legislasi; Putusan MK; Ratio Decidendi; Obiter Dictum.*

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

M Reza Baihaki

Assessment of the Elements of Abuse of Authority (Detournement De Pouvoir) Based on the Constitutional Court Decision

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

Detournement de pouvoir was regulated in administrative and criminal law. However, the assessment of it was often confused. Therefore, the Constitutional Court through Decision 25/PUU-XIV/2016 provides a line of demarcation in assessing the element of Detournement de pouvoir that must be handled under administrative and criminal law. This article tries to explain the ratio decidendie of the constitutional court through a series of identifications of Detournement de pouvoir. This article uses a statutory approach and presents two main findings; First, the assessment of detournement de pouvoir must be understood based on tort of two field of law. Second, abuse of authority is included as tort in administrative law as long as it relates dwaling of authority, procedures/conditions and substance of the exercise of authority, while abuse of authority can be included as tort in criminal law as long as it contains of dwal badrog, namely bribery, coercion and deception.

Keywords: Abuse of authority; Finance state; Identification.

M Reza Baihaki

Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Detournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 100-122

Larangan penyalahgunaan wewenang diatur dalam hukum administrasi dan hukum pidana. Namun demikian, penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam kedua bidang tersebut sering dipersamakan. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan 25/PUU-XIV/2016 memberikan garis demarkasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang harus ditangani berdasarkan hukum administrasi maupun delik menyalahgunakan kewenangan yang harus ditangani melalui hukum pidana. Artikel ini mencoba menjelaskannya *ratio decidendie* Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melalui serangkaian identifikasi unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan kedua rezim hukum tersebut. Melalui metode penelitian normatif artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan. Secara konklusif, artikel ini menyajikan dua temuan utama; Pertama, penilaian penyalahgunaan wewenang harus difahami berdasarkan elemen melawan hukum dalam rezim hukum administrasi maupun pidana. Kedua, penyalahgunaan wewenang termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan dwaling (salah kira) wewenang, prosedur/syarat dan subtansi pelaksanaan wewenang, sedangkan menyalahgunakan kewenang dapat termasuk dalam elemen melawan hukum pidana sepanjang memuat unsur dwal badrog, yaitu suap, paksaan dan tipuan.

Kata Kunci: Identifikasi; Keuangan negara; Penyalahgunaan wewenang.

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

M Nurul Fajri

The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

The most participatory form of the public continues, especially since the making process of the omnibus law at Law about Job Creation. Unfortunately, there is no ideal model of public participation. Even though the constitutional court has provided guidelines regarding meaningful participation. There is guaranteed access to public participation, the unanswered question is the aspect of public legitimacy. The review the weaknesses of the public participation model in the formation of the law process in Law about the Establishment of Legislation and Constitutional Court decision. Participation model only answers the formality side, not the substance in the formation of the law, and becomes a validation tool for the academic side, not the aspirations aspect or the legitimacy of the public itself. The problem will be discussed using the normative method. The problem regarding the method of legal development lies in the provisions of the development of the law itself.

Keywords: *Public Participation; Laws; Legitimacy.*

M Nurul Fajri

Kebijakan Impor Indonesia Atas Produk Hewan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 129/PUU-XIII/2015

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 123-143

Perdebatan mengenai bentuk partisipasi masyarakat terus menguat, terutama sejak proses pembentukan *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja. Sayangnya tidak ditemukan adanya model partisipasi publik yang ideal. Meskipun mahkamah konstitusi telah memberikan pedoman perihal *meaningful participation*. Sekalipun telah ada jaminan ketersediaan akses dalam partisipasi masyarakat dan terselenggaranya partisipasi masyarakat, pertanyaan yang tidak terjawab adalah aspek legitimasi. Makalah ini hendak mengulas kelemahan model partisipasi masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi. Model partisipasi yang ada hanya menjawab sisi formalitas bukan substansial dalam pembentukan undang-undang, menjadi alat justifikasi validasi sisi akademis, namun bukan aspek aspirasional atau legitimasi publik itu sendiri. Adapun masalah tersebut akan dibahas menggunakan metode normatif. Tujuannya untuk membuktikan bahwa permasalahan tentang metode pembentukan hukum itu terletak pada ketentuan pembentukan hukum itu sendiri.

Kata kunci: Partisipasi Masyarakat; Undang-Undang, Legitimasi.

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

Muh Afdal Yanuar

Discourse on the Prohibition of Marriage with Colleagues for State Civil Apparatus

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

After the Constitutional Court Decision Number 13/PUU-XV/2017, the labor regime which provided possibility of prohibiting workers for having marital bond with the colleagues, has been distorted to become a permissibility, after annulling Article 153 paragraph (1) letter f of the Labour Law In the scope of State Civil Apparatus, there are several reasonable arguments that the Decision can be extended to them, which is: (a) there is similarity between State Civil Apparatus and labors in the matter of employment relationship. where State Civil Apparatus is an employee which employed by the government, while the labor by the company; and (b) the State Civil Apparatus law doesn't prohibit them from having a marital bond with the colleagues. Based on that, the restriction on the right to establish a family and to get fair and proper treatment by forcing the prohibition of the marital bond with the colleagues through the internal office regulations shall not be justified

Keywords: *Colleagues; Employment Relationship; Human Rights; Marriage Ban; State Civil Apparatus.*

Muh Afdal Yanuar

Diskursus Larangan Nikah dengan Rekan Sekantor bagi Aparatur Sipil Negara

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 144-158

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017, rezim ketenagakerjaan yang semula memungkinkan pelarangan bagi tenaga kerja untuk menikah dengan rekan sekantor mengalami distorsi menjadi sebuah kebolehan, setelah Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Ada beberapa alasan bagi rezim Aparatur Sipil Negara untuk dapat membenarkan bahwa Putusan itu juga berlaku terhadap Aparatur Sipil Negara, yakni: (a) terdapat persamaan antara Aparatur Sipil Negara dengan Tenaga Kerja dalam hal hubungan kerja. Aparatur Sipil Negara merupakan Pekerja, dengan Pemberi Kerjanya adalah Pemerintah. Sedangkan bagi Tenaga Kerja, Pemberi Kerjanya adalah Perusahaan; dan (b) UU Aparatur Sipil Negara tidak melarang Aparatur Sipil Negara untuk menikah dengan rekan sekantor. Berdasarkan hal tersebut, pembatasan terhadap hak membentuk keluarga dan memperoleh perlakuan yang layak dalam hubungan kerja, dalam bentuk larangan nikah dengan rekan sekantor melalui Peraturan internal kantor bagi Aparatur Sipil Negara adalah hal yang sepatutnya tidak dapat dibenarkan.

Kata Kunci: Aparatur Sipil Negara; Hak Asasi Manusia; Hubungan Kerja; Larangan Nikah; Rekan Sekantor.

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

Supriyadi and Andi Intan Purnamasari

Redesigning the Handling of Administrative Violations in Bawaslu After the Determination of Election Results

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 1

The ideal election is an election whose process is good, qualified, and fair. Since the direct elections in 2014 until the simultaneous elections in 2019, election violations have often occurred, including election administration, election crimes, and the code of ethics of election organizers. The design of handling election administrative violations after the determination of the results: handling of the election administrative violations after the determination of election results, the original intense of Article 454 paragraph (6) and Article 461 paragraph (1) of the Election Law, and the ideal redesign in handling administrative violations in Bawaslu after the determination of election results. Research results: first, Bawaslu still receives election administrative reports after the determination of results. Second, the original intense of the norms limit the handling of election administrative violations to the process stage. Third, redesign the norms and the mechanism, then provide strict limits in the Constitutional Court Regulation.

Keywords: *Administrative Violation; Election Results; Election Supervisory Board; Redesign.*

Supriyadi dan Andi Intan Purnamasari

Aktualisasi Checks and Balances Lembaga Negara: Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 1 hlm. 159-178

Pemilu ideal ialah pemilu yang prosesnya baik, berkualitas, dan berkeadilan. Sejak pemilu secara langsung tahun 2014 hingga pemilu serentak tahun 2019, pelanggaran pemilu seringkali terjadi, diantaranya pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, dan kode etik penyelenggara pemilu. Penelitian ini bermaksud untuk menemukan desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil, yakni: Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil Pemilu, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, dan redesain yang ideal dalam penanganan pelanggaran administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu. Hasil penelitian: *pertama*, Bawaslu masih menerima laporan administratif pemilu pasca penetapan hasil. *Kedua*, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu membatasai penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahapan proses. *Ketiga*, redesain norma Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) dan mekanisme Penanganan Pelanggaran Administratif, serta memberikan batasan yang tegas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: Badan Pengawas Pemilihan Umum; Pelanggaran Administratif; Penetapan Hasil Pemilihan Umum; Redesain.



The Power of Constitutional Court to Settle Disputes on Local Election Results



Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah

I Dewa Gede Palguna ^a , Bisariyadi ^b 

^a Faculty of Law, Udayana University, Indonesia

^b Constitutional Court of the Republic of Indonesia, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ dewa_palguna@unud.ac.id

History:

Submitted: 01-01-2023
Revised: 07-02-2023
Accepted: 28-02-2023

Keyword:

Local Election; Election; Electoral Results
Disputes; Constitutional Court.

Kata Kunci:

Pemilihan Kepala Daerah; Pemilihan
Umum; Perselisihan Hasil Pemilihan Umum;
Mahkamah Konstitusi.

Abstract

Constitutional Court Decision No. 85/PUU-XX/2022 abolished the proposal to establish a special court that have the power to resolve disputes on local election. As a result, that power shifted to Constitutional Court. This, de facto, is not the power designed to be exercised by the Court. Back tracked on historical trajectory of holding direct local elections, there has been a tug-of-war between judicial bodies on who have the legitimate power to settle the disputes on local elections results. This study aims to examine the power of Constitutional Court to adjudicate disputes on local election results. To achieve the research objective, this research framework will look at the historical context to have an overview of the dynamics of transposition of judicial bodies to settle the disputes. In addition, this also assess Constitutional Court decisions which provide interpretations as the basis for the legitimacy of the Court's power to adjudicate local election disputes.

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022 menghapus rencana pembentukan badan peradilan khusus untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Imbasnya, kewenangan itu justru jatuh ke Mahkamah Konstitusi. Kewenangan ini, sejatinya, bukan merupakan kewenangan yang didesain untuk dilaksanakan oleh Mahkamah Konstitusi secara konstitusional. Dalam lintasan sejarah penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, terdapat tarik ulur lembaga peradilan yang diberi kewenangan untuk menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Penelitian ini bertujuan untuk menelaah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Untuk mencapai maksud penelitian, kerangka penelitian ini akan melihat dari konteks sejarah untuk memperoleh gambaran mengenai dinamika silih alih pemegang mandat kewenangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Selain itu, penelitian ini juga melakukan analisa atas putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang memberi tafsir sebagai dasar legitimasi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

 <https://doi.org/10.31078/jk2011>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Gagasan untuk membentuk badan peradilan khusus yang berwenang untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak kunjung terealisasi. Padahal, gagasan ini dituangkan sebagai perintah yang harus dijalankan berdasarkan UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.¹ Sementara itu, tenggat waktu untuk membentuk badan peradilan khusus sudah kian dekat, yaitu sebelum perhelatan pemilihan kepala daerah serentak yang diagendakan akan terselenggara pada November 2024.²

Fakta tersebut menyimpan potensi persoalan dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak. Hal ini memicu sebuah organisasi yang bergerak di bidang advokasi kebijakan berkenaan dengan penyelenggaraan pemilu berinisiatif untuk mengajukan perkara pengujian konstiusionalitas atas norma yang berkaitan dengan keberadaan badan peradilan khusus ke Mahkamah Konstitusi (MK).³ Pada pokoknya, Pemohon membangun argumentasi bahwa daripada harus membentuk sebuah badan peradilan khusus lebih baik bilamana kewenangan penyelesaian sengketa pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota tetap dilaksanakan oleh MK.⁴

Dalam mengadili perkara tersebut, MK memutuskan untuk mengabulkan permohonan. Kewenangan MK untuk menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang bersifat sementara hingga terbentuknya badan peradilan khusus dikukuhkan sebagai kewenangan yang bersifat permanen. Menurut pendirian MK,

“... kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa dan mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan tidak lagi terbatas hanya “sampai dibentuknya badan peradilan khusus”, melainkan akan bersifat permanen, karena badan peradilan khusus demikian tidak lagi akan dibentuk.”⁵

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang, penelitian ini membahas mengenai dasar teoritis dan legitimasi konstiusional yang menjadi landasan atas kewenangan MK untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

¹ Lihat Indonesia, “Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang- Undang” (2016) Pasal 157 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan: “(1) Perkara perselisihan hasil pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus”; “(2) “Badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan pemilihan serentak secara nasional.”

² Lihat Indonesia Pasal 201 ayat (8) yang berbunyi : “Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”

³ Organisasi dimaksud adalah Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) yang mengajukan perkara pengujian UU dan diregistrasi oleh Kepaniteraan MK dengan perkara Nomor 85/PUU-XX/2022.

⁴ Lihat Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022” (Jakarta, 2022), 14–18.

⁵ Mahkamah Konstitusi, para. [3.22].

Dalam rangka menjawab persoalan di atas, penelitian ini akan dibagi menjadi 3 (tiga) bagian. *Pertama*, proses penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah akan dilihat dari perspektif sejarah. Untuk memperoleh gambaran lengkap mengenai perkara pemilihan kepala daerah maka konteks sejarah perkembangannya tidak bisa diabaikan. Oleh karena itu, sebagai pembuka tulisan ini sebelum membahas lebih dalam perlu untuk melakukan tinjauan kesejarahan dalam penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah. Bagian *kedua* akan melihat dan mengupas pertimbangan hukum yang menjadi *ratio decidendi* MK untuk mengukuhkan kewenangan menyelesaikan sengketa pemilihan kepala daerah.

Ada 2 (dua) konteks dalam membahas mengenai tafsir yang diberikan MK, yaitu (1) dalam konteks menafsirkan kewenangan konstitusional MK, dan (2) dalam konteks tafsir yang diberikan MK dalam rangka menafsirkan ruang lingkup pemilihan umum. Terakhir, pada bagian *ketiga* melihat imbas dari penafsiran MK atas dasar legitimasi kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Pada bagian ini akan diutarakan bahwa perluasan makna pemilihan umum menyebabkan kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah tidak bisa lagi disebut sebagai kewenangan tambahan.

B. PEMBAHASAN

1. Lintasan Sejarah Kewenangan Mengadili Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah

Pendekatan sejarah yang digunakan pada penelitian ini adalah sejarah hukum, khususnya dalam konteks perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah. Adapun sejarah yang merekam perdebatan mengenai pro dan kontra pilihan mekanisme pengisian jabatan kepala daerah tidak banyak disinggung dalam penelitian ini.

Penyelesaian kasus sengketa hasil pemilihan melalui pengadilan seiring sejalan dengan model pengisian jabatan kepala daerah. Dalam kaitannya dengan hal ini, model pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia bisa dibelah menjadi dua periode, yaitu sebelum dan sesudah terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 (selanjutnya UU Pemerintahan Daerah 2004). Keberadaan UU Pemerintahan Daerah 2004 menjadi pembeda sebab ketentuan dalam UU mengatur mengenai pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung.⁶ Sebelumnya, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah dipilih melalui Dewan Perwakilan Daerah.⁷ Oleh sebab itu, tidak ada wacana mengenai penyelesaian sengketa hasil pemilihan.

⁶ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah" (2004). Pasal 56 ayat (1) menyatakan "Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil."

⁷ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah" (1999). Pasal 34 ayat (1) menyatakan "*Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan*". Sebelum adanya UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu pada era Orde Baru, mekanisme pengisian jabatan kepala daerah bukanlah melalui pemilihan melainkan lebih cenderung pada mekanisme pengangkatan. Adapun mekanisme pengangkatan kepala daerah dibedakan antara kepala daerah tingkat I dengan tingkat II. Kepala daerah tingkat I diangkat oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri sementara Kepala Daerah tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.

Pada tahun 2004, telah ada agenda untuk melaksanakan pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung sesuai dengan amanat Perubahan Konstitusi.⁸ Selain itu, dalam tingkat desa telah sejak lama diselenggarakan pemilihan secara langsung. Amien Rais mensinyalir bahwa kedua cara pemilihan pemimpin secara langsung pada tingkat Presiden dan tingkat desa membawa konsekuensi bahwa sudah selayaknya pula kepala daerah dipilih secara langsung.⁹ Pembentuk UU kemudian menerbitkan UU Pemerintahan Daerah 2004 yang mengakomodasi tuntutan untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah secara langsung. Mahfud MD menyebut bahwa pemilihan langsung merupakan langkah koreksional atas mekanisme demokrasi perwakilan yang diadopsi UU Nomor 22 Tahun 1999 yang memberi mandat kepada DPRD untuk memilih kepala daerah.¹⁰

Terlepas dari perdebatan mengenai keunggulan dan kekurangan mekanisme pemilihan secara langsung, penelitian ini menitikberatkan pada konsekuensi dari pemilihan langsung. Salah satu tahapan akhir dalam pemilihan langsung adalah harus ada jalur hukum yang disediakan dalam rangka menyelesaikan keberatan peserta pemilihan atas penetapan hasil penghitungan suara. Pembentuk UU, melalui UU Pemerintahan Daerah 2004, memberikan kewenangan ini kepada Mahkamah Agung.¹¹

Pilihan pembentuk UU untuk memberi mandat penyelesaian sengketa pemilihan kepala daerah kepada MA dipertanyakan oleh sejumlah pihak yang mengajukan perkara pengujian konstitusional ke MK, antara lain: Yayasan Pusat Reformasi Pemilu (Cetro), Yayasan Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu Indonesia (Jamppi), Yayasan Jaringan Pendidikan Memilih untuk Rakyat (JPPR), Yayasan Penguatan Partisipatif, Inisiatif, dan Kemitraan Masyarakat Indonesia (Yappika), Indonesian Corruption Watch (ICW), Muhamad Taufik, Setia Permana, Indra Abidin, Hasyim Asy'ari, Wahyudi Purnomo, Suparman Marzuki, Irham Buana Nasution, Pattimura, Jassin H. Tuloli, Razali Abdullah, Ahmad Syah Mirzan, Yulida Ariyanti, Ardiyan Saptawan, Zainawi Yazid, Jafar Haruna dan Ricard A.D. Siwu.¹² Argumentasi pemohon berangkat dari pertanyaannya kepada MK atas abainya pembentuk UU untuk menjadikan Pasal 22E UUD 1945 sebagai rujukan konstitusional dalam penyusunan UU Pemerintahan Daerah 2004.¹³ Konsekuensinya, pemilihan kepala daerah menjadi bukan bagian dari rezim pemilihan umum. Selain itu, kewenangan untuk menyelesaikan sengketa hasil pemilihan

Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah" (1974), Pasal 15 dan 16.

⁸ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945). Pasal 6A menyatakan "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung."

⁹ Amien Rais, "Keynote Speech Yang Disampaikan Pada Seminar Nasional," *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal* (Jakarta, 2003); Prosiding Seminar diterbitkan dalam buku berjudul *Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, n.d.

¹⁰ Mahfud MD, "Evaluasi PemiluKada Dalam Prespektif Demokrasi Dan Hukum," dalam *Demokrasi Lokal: Evaluasi PemiluKada Di Indonesia* (Jakarta: Konpress, 2012), 7.

¹¹ Yonata Harefa, Haposan Siallagan, and Hisar Siregar, "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung," *Nommensen Journal of Legal Opinion* 1, no. 01 (2020): 140, <https://doi.org/10.51622/njlo.v1i01.342>.

¹² Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004 (2004), 1-3.

¹³ Mahkamah Konstitusi, 11-13.

kepala daerah diberikan kepada MA. Padahal, bila pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari rezim pemilihan umum maka kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil jatuh ke tangan MK.¹⁴

Dalam menjawab pertanyaan para Pemohon, MK tidak secara gamblang memutuskan mengenai lembaga yang secara konstitusional memiliki wewenang untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah. MK menyerahkan pilihan sepenuhnya kepada Pembentuk UU,

“... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945...”¹⁵

Berkaca pada pendirian MK maka kedua lembaga pemegang kekuasaan kehakiman memiliki dasar konstitusional untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah, baik MA maupun MK. Pada tahun 2008, pembentuk UU mengubah UU Pemerintahan Daerah 2004.¹⁶ Salah satu perubahan dalam UU mengalihkan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari MA ke MK.¹⁷ Sebagai tindak lanjut perubahan norma tersebut, pada 29 Oktober 2008 ditandatangani kesepakatan antara Ketua MA dan Ketua MK untuk mengalihkan kewenangan mengadili sengketa pemilihan kepala daerah secara efektif.¹⁸

Sejak penandatanganan serah terima kewenangan mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah hingga pertengahan 2013, MK telah menangani kurang lebih 582 perkara.¹⁹ Pada akhir 2013, MK menerima permohonan yang menguji konstitusionalitas norma yang memberi kewenangan kepada MK untuk mengadili sengketa pemilihan kepala daerah.²⁰ Pada pokoknya, pemohon mempertanyakan kewenangan MK dalam mengadili sengketa pemilihan kepala daerah sedangkan UUD 1945 mengatur secara limitatif kewenangan yang harus dijalankan oleh MK.²¹ Dalam menanggapi persoalan yang diajukan pemohon, MK

¹⁴ Mahkamah Konstitusi.

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, 115.

¹⁶ Fajar Kuala Nugraha, “Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada),” *Jurnal Transformative 2* (2016): 73.

¹⁷ Abid Ulil Albab, “Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 544, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi, “Menegakkan Keadilan Substantif, Laporan Tahun Mahkamah Konstitusi RI 2008” (Jakarta, 2009), 6.

¹⁹ Mahkamah Konstitusi, *Jejak Langkah Satu Dasawarsa Mengawal Konstitusi 2003-2013* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013), 199.

²⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 (2013) yang diajukan oleh Forum kajian Hukum dan Konstitusi (FKHK), Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul (BEM FH UEU), dan Gerakan Mahasiswa Hukum Jakarta (GMHJ).

²¹ Mahkamah Konstitusi.

mempertimbangkan mengenai (1) makna pemilihan umum berdasarkan tafsir konstitusional, dan (2) penambahan atau pengurangan kewenangan lembaga negara yang diatur secara limitatif oleh konstitusi.

Atas isu pertama, MK berpendirian bahwa pemilihan umum yang diatur pada Pasal 22E UUD 1945 memiliki makna terbatas pada frekuensi penyelenggaraannya, yaitu setiap lima tahun sekali. Oleh karena itu,

"... jika memasukkan pemilihan kepala daerah menjadi bagian dari pemilihan umum sehingga menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan perselisihan hasilnya, bukan saja tidak sesuai dengan makna original intent dari pemilihan umum sebagaimana telah diuraikan di atas, tetapi juga akan menjadikan Pemilu tidak saja setiap lima tahun sekali, tetapi berkali-kali, karena pemilihan kepala daerah sangat banyak dilakukan dalam setiap lima tahun dengan waktu yang berbeda-beda."²²

Sedangkan dalam menanggapi isu mengenai penambahan atau pengurangan kewenangan, pertimbangan MK merujuk pada putusan terdahulu yang menyatakan

"Pasal 24C ini merupakan dasar kompetensi Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, yang sifatnya limitatif dalam arti hanya apa yang disebut dalam pasal ini sajalah yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Terhadap kewenangan dimaksud di satu pihak tidak dapat ditambahkan kewenangan lain, dan di lain pihak tidak dapat dikurangi kecuali karena adanya perubahan terhadap pasal dimaksud yang terjadi dengan jalan perubahan Undang-Undang Dasar..."²³

Berdasarkan kedua pertimbangan tersebut, MK sampai pada kesimpulan bahwa kewenangan untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah merupakan kewenangan tambahan dengan jalan memperluas makna pemilihan umum yang diatur Pasal 22E UUD 1945. Penambahan kewenangan ini adalah bertentangan dengan UUD 1945.²⁴

Setelah putusan MK yang menyatakan penambahan kewenangan berupa pemilihan kepala daerah adalah inkonstitusional, Pembentuk UU berada dalam posisi dilematis. Hal ini tercermin dari perubahan kebijakan yang diambil oleh Pembentuk UU. Pada bulan September 2014, Pembentuk UU menerbitkan kebijakan yang mengubah pemilihan kepala daerah secara langsung kembali pada pemilihan dilakukan oleh DPRD.²⁵ Tidak berselang lama setelah diundangkan, UU mendapatkan penolakan luas oleh masyarakat sehingga pemerintah merasa perlu untuk mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perpu). Dalam konsideran Perpu disebutkan alasan penerbitannya, yaitu

²² Mahkamah Konstitusi, 60.

²³ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-I/2003" (2003).

²⁴ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013."

²⁵ Lihat Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota" (2014). Pasal 3 menyatakan "(1) Gubernur dipilih oleh anggota DPRD Provinsi secara demokratis berdasar asas bebas, terbuka, jujur, dan adil; (2) Bupati dan walikota dipilih oleh anggota DPRD kabupaten/kota secara demokratis, terbuka, jujur, dan adil."

“... Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa...”²⁶

Perpu kembali mengatur mengenai mekanisme pemilihan kepala daerah secara langsung. Adapun kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan dimandatkan kepada Mahkamah Agung.²⁷ Pada bulan Februari 2015, DPR menyepakati keberlakuan Perpu dan menetapkannya sebagai UU.²⁸ Pada bulan Maret 2015, Pembentuk UU mengeluarkan perubahan atas Perpu yang telah ditetapkan sebagai UU tersebut.²⁹ Salah satu perubahan yang dilakukan adalah berkaitan dengan lembaga yang diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Pembentuk UU memperkenalkan lembaga baru yang disebut dengan “badan peradilan khusus”.³⁰ Akan tetapi, sebelum lembaga ini terbentuk kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah ditangani oleh MK.³¹ Dengan demikian, MK menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai kewenangan tambahan sekaligus bersifat transisional.

Perubahan signifikan lainnya adalah bahwa Pembentuk UU melakukan rekayasa dalam rangka menyusun jadwal pemilihan kepala daerah agar dapat diselenggarakan secara serentak.³² Konsekuensinya adalah bahwa UU menyebutkan badan peradilan khusus harus sudah terbentuk sebelum penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak.³³ Akan tetapi, dari jadwal pemilihan kepala daerah yang telah ditetapkan untuk diselenggarakan pada bulan November 2024, hingga akhir tahun 2022 Pembentuk UU belum juga mempersiapkan pembentukan badan peradilan khusus.

²⁶ Lihat Indonesia, “Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota” (2014). *Konsideran Menimbang* huruf c.

²⁷ Indonesia. Pasal 157.

²⁸ Indonesia, “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” (2015).

²⁹ Indonesia, “Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang” (2015).

³⁰ Lihat Indonesia, Pasal 157 ayat (1) menyatakan “Perkara perselisihan hasil Pemilihan diperiksa dan diadili oleh badan peradilan khusus.”

³¹ Budimansyah Budimansyah, “Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada),” *Jurnal Hukum Media Bhakti* 2, no. 2 (2018): 105, <https://doi.org/10.32501/jhmb.v2i2.28>.

³² Bandingkan perbedaan jadwal tenggat penyelenggaraan pemilihan kepala daerah serentak antara ketentuan Pasal 201 UU Nomor 8 tahun 2015 (tahun 2027), yang diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 (menjadi tahun 2024).

³³ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Pasal 157 ayat (2) menyetakan “badan peradilan khusus sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk sebelum pelaksanaan Pemilihan serentak nasional.”

Hal ini yang memicu kekhawatiran publik yang disuarakan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat dengan mengajukan permohonan uji konstiusional ke MK.³⁴ Pemohon mensinyalir bahwa kurangnya waktu untuk mempersiapkan kelembagaan badan peradilan khusus menyebabkan ketidakpastian hukum atas penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan mendorong agar kewenangan tersebut dipegang oleh MK.³⁵ Berdasarkan uraian pertimbangan hukum yang disampaikan, MK sampai pada kesimpulan bahwa

“Pilihan atau alternatif yang lebih mungkin dilaksanakan secara normatif, dan lebih efisien, bukanlah membentuk badan peradilan khusus untuk kemudian menempatkannya di bawah Mahkamah Konstitusi, melainkan langsung menjadikan kewenangan badan peradilan khusus pemilihan menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi.”³⁶

Berangkat dari putusan ini maka MK menjadi lembaga kekuasaan kehakiman sebagai pemegang mandat untuk menangani perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah yang akan diselenggarakan secara serentak mulai tahun 2024. Persoalannya adalah apakah status kewenangan yang dimiliki MK dalam menangani perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan “kewenangan tambahan” ataukah kewenangan asli yang dimandatkan secara konstiusional?

2. Legitimasi Konstiusional Kewenangan Mengadili Sengketa Pemilihan Kepala Daerah

Tentang pokok persoalan mengenai apakah MK memang didesain untuk (juga) memiliki kewenangan memutus sengketa pemilihan kepala daerah? Bila pendekatan historis melalui riwayat pembahasan penyusunan UUD yang digunakan sebagai teropongnya, maka jawabannya bisa dilihat dari 2 (dua) konteks, yaitu (1) pembahasan dari perdebatan mengenai keberadaan dan kewenangan MK, sebagaimana diatur pada Pasal 24C UUD 1945, dan (2) perdebatan mengenai rumusan pemilihan umum, sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945.

a. Konteks *Original Intent* Pembentukan dan Kewenangan MK

Bila menengok kembali risalah sidang-sidang Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR (PAH I BP MPR),³⁷ niatan awal (*original intent*) dari pembentukan MK tidak ada pembahasan yang secara spesifik menyebut kewenangan MK adalah termasuk memutus sengketa hasil pemilihan kepala daerah.³⁸

³⁴ Lihat Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022.”

³⁵ Mahkamah Konstitusi, 15.

³⁶ Mahkamah Konstitusi, 41.

³⁷ PAH I BP MPR adalah alat kelengkapan Badan Pekerja MPR yang bertugas mempersiapkan naskah rancangan perubahan UUD 1945, menggantikan PAH III BP MPR (PAH III BP MPR atau Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR hanya bertugas menyiapkan naskah rancangan perubahan UUD 1945 untuk masa sidang 1999).

³⁸ Edisi Revisi (2010) dari risalah Sidang-Sidang MPR 1999-2002 mengenai Perubahan UUD 1945 (yang terdiri atas empat tahap perubahan) saat ini telah dibukukan dan diterbitkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan rincian: Risalah Sidang Tahun 1999 satu buku; Risalah Sidang Tahun 2000 tujuh buku, Risalah Sidang Tahun 2001 empat buku, Tahun 2002 lima buku. Sementara itu, dengan pendekatan tematik (bukan pendekatan masa sidang), Mahkamah Konstitusi juga menerbitkan risalah perubahan UUD 1945 dengan judul *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun*

Gagasan membentuk MK, secara garis besar, didasari oleh pemikiran bahwa karena UUD menyatakan Indonesia menganut paham negara hukum.³⁹ Dengan demikian, harus ada jaminan bahwa konstitusi, benar-benar ditaati di dalam praktik. Sebab, ketaatan terhadap konstitusi adalah ciri pertama negara hukum modern.⁴⁰ Oleh karena itu, diperlukan lembaga yang berfungsi “mengawal” tegaknya konstitusi, dalam hal ini pilihannya jatuh pada pembentukan Mahkamah Konstitusi.⁴¹

Sebagaimana halnya gagasan pendirian mahkamah konstitusi di negara-negara lain, gagasan utama yang mendasari diadopsinya MK adalah pentingnya keberadaan lembaga yang melaksanakan fungsi *constitutional review*. Dalam fungsi *constitutional review* itu terdapat 2 (dua) tugas utama. *Pertama*, menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi *constitutional review* mencegah perebutan kekuasaan oleh salah satu cabang kekuasaan negara dengan mengorbankan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Dengan kata lain, tugas *constitutional review* yang pertama adalah memelihara bekerjanya prinsip saling mengawasi dan menyeimbangkan (*checks and balances*). *Kedua*, adalah untuk melindungi hak-hak atau kehidupan pribadi warga negara dari pelanggaran yang dilakukan oleh salah

1945: *Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002* (2008), terdiri atas 10 (sepuluh buku). Buku yang membahas risalah pembentukan Mahkamah Konstitusi ada di Buku VI (Kekuasaan Kehakiman). Sayangnya buku ini dicetak untuk edisi internal, tidak diperjualbelikan. Untuk tinjauan historis singkat pembahasan tentang Mahkamah Konstitusi dalam sidang-sidang PAH I BP MPR, lihat I Dewa Gede Palguna, “Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan)” (Universitas Indonesia, 2011).

³⁹ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

⁴⁰ Konsepsi negara hukum, yang cikal-bakal pemikirannya sudah ada sejak Zaman Yunani Purba, di Jerman berkembang menjadi ajaran *Rechtsstaat* (yang secara konseptual dalam perkembangan selanjutnya mengalami perubahan besar dibandingkan dengan konsepsi awalnya sehingga, menurut beberapa ahli, lebih tepat disebut *Verfassungsstaat*), di Perancis menjadi ajaran *Etat de droit* (ada juga yang memandang lebih tepat disebut *Etat legal*), sedangkan di Inggris dan di Amerika Serikat menjadi ajaran *Rule of Law*, dengan catatan bahwa ada perbedaan yang sangat mendasar dari keduanya: konsepsi *Rule of Law* di Inggris melahirkan praktik paham negara hukum yang bercorak *parliamentary model* (yang menerapkan prinsip supremasi atau kedaulatan parlemen) sedangkan di Amerika Serikat menghasilkan paham negara hukum yang bercorak *constitutional model* (yang menerapkan prinsip supremasi konstitusi); lebih jauh tentang sejarah pemikiran negara hukum (sejak Zaman Yunani Purba hingga Abad Keduapuluhsatu), lihat Palguna, “Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan)”.

⁴¹ “Pengawasan” terhadap konstitusi (dalam rangka menegakkan prinsip supremasi konstitusi yang merupakan syarat negara hukum) tidak selalu dilakukan oleh institusi yang berbentuk pengadilan (mahkamah) tetapi juga ada yang dilakukan oleh institusi yang berbentuk dewan (seperti yang dianut, antara lain, oleh Perancis, Kamboja, Marokko, dll). Sementara itu, “pengawasan” konstitusi dengan institusi yang berbentuk pengadilan tidak selalu juga berupa pengadilan tersendiri yang bernama mahkamah konstitusi. Lebih jauh lihat, antara lain, Jimly Asshiddiqie and Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara* (Jakarta: Konpress, 2006); Mauro Cappelletti, *The Judicial Process in Comparative Perspective* (Oxford: Clarendon Press, 1989); Roger Handberg, *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective, The Journal of Politics*, vol. 59 (New Haven and London: Yale University Press, 1996); Vick C. Jackson and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law, Second Edition* (New York: Foundation Press, 2006); Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

satu cabang kekuasaan negara.⁴² Dua hal yang terkandung dalam fungsi *constitutional review* itu adalah turunan dari sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia.⁴³

Kewenangan yang dimiliki oleh MK dapat dijelaskan berdasarkan fungsi *constitutional review*. Karena fungsi *constitutional review* itu diturunkan dari atau merupakan produk sistem pemerintahan modern yang dilandasi oleh gagasan negara hukum, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan terhadap hak asasi manusia maka sesungguhnya seluruh kewenangan yang dimiliki oleh MK merupakan konsekuensi dianutnya paham negara hukum.⁴⁴ Ketaatan terhadap konstitusi, selain merupakan syarat atau ciri penting negara hukum, juga merupakan ciri penting demokrasi konstitusional. Sebab, dalam demokrasi konstitusional, Konstitusi dianggap sebagai hasil atau rumusan kemauan seluruh rakyat dan karena itu harus ditempatkan lebih tinggi dari hasil atau rumusan kemauan dari mereka yang berkedudukan sebagai wakil rakyat sekalipun, yang dalam hal ini hasil atau rumusan kemauan itu adalah dalam bentuk undang-undang.⁴⁵ Indonesia adalah negara demokrasi konstitusional.⁴⁶ Dilihat dari sudut pandang ini, ketaatan terhadap Konstitusi merupakan syarat yang tidak dapat ditiadakan.

Ketika kewenangan MK untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum itu dibicarakan di PAH I BP MPR, tidak banyak catatan maupun perdebatan yang dapat ditemukan. Yang dapat dikatakan di sini hanyalah bahwa, menurut risalah, diberikannya kewenangan untuk memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum itu kepada MK diusulkan oleh tiga fraksi, yaitu Fraksi PDI Perjuangan, Fraksi Perserikatan Daulatul Ummah, dan Fraksi Reformasi. Tidak ada catatan penolakan terhadap usul itu.⁴⁷ Namun, pada saat yang sama, juga tidak terdapat perdebatan perihal mengapa kewenangan itu perlu diberikan kepada MK. Hanya terungkap alasan bahwa jika ada pihak-pihak yang mempersoalkan hasil

⁴² Tentang fungsi constitutional review dalam hubungannya dengan gagasan pembentukan mahkamah konstitusi, khususnya di Austria, lihat H. Hausmaninger, *The Austrian Legal System* (Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003), 139.

⁴³ Hausmaninger.

⁴⁴ Tentang hal ini lihat lebih jauh I Dewa Gede Palguna, *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, Dan Welfare State* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), 3-24.

⁴⁵ Bandingkan dengan perumpamaan yang digunakan oleh Hamilton yang mengatakan bahwa konstitusi (tertulis) itu adalah produk kemauan seluruh rakyat sedangkan undang-undang adalah produk kemauan mereka yang mewakili rakyat, sehingga ibaratnya Konstitusi (tertulis) adalah majikan, sedangkan undang-undang adalah pelayannya. Oleh karena itulah kehendak majikanlah yang mesti dimenangkan; lihat Hamilton, Madison, and Jay, *The Federalist Papers* (New York: the New American Library, 1961), 466-67.

⁴⁶ Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

⁴⁷ Periksa Risalah Rapat ke-35 PAH I BP MPR Tahun 2001, Selasa 25 September 2001 dan Risalah Rapat ke-36 PAH I BP MPR Tahun 2001, Rabu 26 September 2001. Lihat juga "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002," n.d.; *Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal* (Jakarta: , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, n.d.), 381-84.

pemilu maka penting ada lembaga yang mempunyai kewenangan untuk memutus masalah itu, dalam hal ini MK.⁴⁸

Berdasarkan uraian di atas jelas bahwa jika dilihat dari perspektif historis, yaitu tatkala perumusan kewenangan MK dibahas di PAH I BP MPR, tidak terdapat maksud yang dapat diartikan sebagai *original intent* untuk mendesain MK memiliki kewenangan memutus perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Berdasarkan pendekatan *original intent*, pembahasan yang ada ialah bahwa MK diberi kewenangan untuk memutus sengketa yang berkenaan dengan Pemilu.

b. Konteks Tafsir Ruang Lingkup Pemilihan Umum

Rumusan yang mengatur mengenai ruang lingkup pemilihan umum dalam UUD ditentukan dengan sangat lugas dan terbatas. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa

“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Dengan pendekatan tekstual maka diperoleh kesimpulan bahwa ruang lingkup pemilihan umum terbatas pada pemilihan (1) anggota DPR, (2) anggota DPD, (3) Presiden dan Wakil Presiden, dan (4) anggota DPRD.

Akan tetapi, MK dalam beberapa putusan membuka ruang tafsir atas ruang lingkup pemilihan umum yang diatur pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 (lihat tabel 1). Penelitian ini akan menelusuri pertimbangan majelis hakim yang memberi tafsir ruang lingkup pemilihan umum dalam putusan tersebut.

Tabel 1. Daftar Putusan yang Menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945

No.	Nomor Putusan	Posisi Majelis Hakim	Obyek pengujian
1.	072-073/PUU-II/2004	Terbelah (6-3)	Pengujian norma dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 yang mengatur mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung
2.	97/PUU-XI/2013	Terbelah (6-3)	Pengujian norma dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 yang memberi kewenangan kepada MK untuk mengadili sengketa hasil pemilihan kepala daerah
3.	85/PUU-XX/2022	Keputusan Bulat	Pengujian norma dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 mengenai pembentukan badan peradilan khusus

Sumber. Diolah oleh penulis

Penting untuk diutarakan terlebih dahulu bahwa perhatian dalam penelitian ini dititikberatkan pada tafsir MK atas Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 mengenai ruang lingkup

⁴⁸ “Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002”; *Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal*.

pemilihan umum. Putusan pertama yang dikeluarkan MK terkait dengan tafsir mengenai ruang lingkup pemilihan umum adalah Putusan Nomor 072-073/PUU-II/2004. Pemohon yang mengajukan permohonan mengajukan beberapa isu terkait dengan penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung, khususnya mengenai kedudukan lembaga penyelenggara.⁴⁹

Diantara dalil yang diajukan pemohon adalah bahwa pemilihan kepala daerah adalah termasuk dalam rezim pemilihan umum.⁵⁰ Dalam menanggapi dalil yang diajukan pemohon, kelompok mayoritas berpendirian bahwa

*"... Pilkada langsung tidak termasuk dalam kategori pemilihan umum sebagaimana dimaksudkan Pasal 22E UUD 1945. Namun demikian Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945. Oleh karena itu dalam penyelenggaraannya dapat berbeda dengan Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945..."*⁵¹

Akan tetapi, pada bagian berikutnya kelompok mayoritas juga masih membuka ruang tafsir bagi pembentuk UU dengan menyebutkan

*"... secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945."*⁵²

Kelompok *dissenting* yang terdiri dari 3 (tiga) hakim mengambil posisi berbeda dengan berpendirian tegas bahwa pemilihan kepala daerah termasuk dalam ruang lingkup pemilihan umum, sebagaimana diatur pada Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Laica Marzuki berpendapat

*"Tatkala Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberlakukan sistem Pilkada langsung maka seharusnya secara konstitusional, Pilkada langsung digolongkan selaku PEMILU menurut Pasal 22E ayat (2) UUD 1945."*⁵³

Abdul Mukthie Fadjar pun senada dengan pendapat tersebut dengan mengemukakan,

*"Pemilihan kepala daerah (Pilkada) secara demokratis adalah pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkada langsung), Pilkada langsung adalah Pemilu, dan Pemilu adalah Pemilu yang secara substansial berdasarkan prinsip-prinsip yang ditentukan dalam Pasal 22E UUD 1945"*⁵⁴

Maruarar Siahaan mengambil pendekatan yang disebutnya dengan mendudukkan pasal-pasal UUD 1945 secara serasi dalam satu kesatuan (*principle of the unity of the Constitution*). Melalui pendekatan ini maka, menurut Siahaan,

⁴⁹ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004," 11-17.

⁵⁰ Mahkamah Konstitusi, 110.

⁵¹ Mahkamah Konstitusi, 110.

⁵² Mahkamah Konstitusi, 115.

⁵³ Mahkamah Konstitusi, 118.

⁵⁴ Mahkamah Konstitusi, 121-22.

“... tidak bisa ditafsir lain bahwa pemilihan Kepala daerah secara demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah (sama, pen) dengan Pemilihan Umum yang dimaksud Pasal 22E Bab VIIB UUD 1945.”⁵⁵

Putusan kedua yang dikeluarkan MK dalam rangka penafsiran atas Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 adalah Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013.⁵⁶ Perkara ini diajukan dalam isu mengenai konstitusionalitas kewenangan MK untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Dalam pengambilan keputusan, posisi majelis hakim terbelah. Mayoritas majelis hakim mengambil pendekatan sejarah dan teks secara ketat sehingga berkesimpulan

“... pemilihan umum menurut Pasal 22E UUD 1945 harus dimaknai secara limitatif, yaitu pemilihan umum yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden serta DPRD dan dilaksanakan setiap lima tahun sekali.”⁵⁷

Dengan kata lain, pemilihan kepala daerah tidaklah tercakup dalam ruang lingkup pemilihan umum. Pandangan mayoritas mendapat penolakan dari kelompok minoritas majelis hakim yang mengajukan pendapat berbeda. Arief Hidayat, pada pokoknya, menolak pendekatan kelompok mayoritas yang menekankan pada metode *original intent*. Seyogyanya, menurut Hidayat, MK berpegang pada praktek ketatanegaraan yang didasarkan pada yurisprudensi Putusan MK dengan menyerahkan ruang lingkup pemilihan umum pada kebijakan di ranah pembentuk UU tanpa perlu membuat tafsir baru.⁵⁸ Pendapat berbeda yang disampaikan Anwar Usman senada dengan pandangan Hidayat yang diuraikan sebelumnya.⁵⁹ Ahmad Fadlil Sumadi mengambil pendekatan yang berbeda. Sumadi menggunakan pendekatan sistematis dengan menyarikan unsur-unsur yang terdapat dalam susunan Pasal 22E UUD 1945. Ada 4 (empat) unsur yang menjadi bangunan konstitusional mengenai pemilu, yaitu (1) memenuhi asas penyelenggaraannya, (2) tujuan pelaksanaannya, (3) peserta dan (4) penyelenggara.⁶⁰ Berangkat dari pemenuhan keempat unsur itu, Sumadi sampai pada kesimpulan,

“... pemilihan kepala daerah secara langsung dalam perspektif yang lebih luas, yaitu dalam perspektif paradigmatis sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan dapat dikonstruksikan sebagai pemilu.”⁶¹

Pada putusan ketiga, yang paling mutakhir, dalam konteks menafsirkan ruang lingkup pemilihan umum terdapat pergeseran pandangan MK dalam menafsirkan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Hal ini pun diakui oleh majelis hakim dengan menyampaikan pertimbangan

⁵⁵ Mahkamah Konstitusi, 127.

⁵⁶ Putu Tantry Octaviani and I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah,” *Kertha Negara* 03, no. 01 (2015): 3, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/11880>.

⁵⁷ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013,” 59.

⁵⁸ Mahkamah Konstitusi, 66.

⁵⁹ Mahkamah Konstitusi, 71.

⁶⁰ Mahkamah Konstitusi, 77–78.

⁶¹ Mahkamah Konstitusi, 78.

“... penafsiran yang dilakukan langsung melalui praktik berhukum demikian, yang menunjukkan hasil baik selama beberapa periode pemilihan umum, telah mendorong Mahkamah untuk meninjau ulang pendapat atau penafsirannya mengenai perbedaan rezim (tata kelola) kepemilihan dalam UUD 1945.”⁶²

Adanya pembelahan rezim pemilihan yang tidak memasukkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari ruang lingkup pemilihan umum ditafsirkan ulang oleh MK. Pada putusan, MK berpendirian bahwa tidak ada lagi perbedaan rezim pemilihan.⁶³ Artinya, pemilihan kepala daerah ditafsirkan sebagai bagian dari lingkup pemilihan umum.⁶⁴ Hal ini membawa konsekuensi pada perluasan lingkup kewenangan MK untuk memeriksa hasil pemilihan umum. Dalam pertimbangan, MK menegaskan kewenangannya dalam perkara perselisihan hasil pemilihan umum terdiri dari pemilihan umum untuk (1) memilih Presiden dan Wakil Presiden; (2) memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat; (3) memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah; (4) memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik provinsi, kabupaten, maupun kota; serta (5) memilih kepala daerah provinsi, kabupaten, maupun kota.⁶⁵

3. Bukan (Lagi) Kewenangan Tambahan

Dalam kajian akademik yang menyoroti praktik di berbagai negara, mahkamah konstitusi tidak hanya dibekali kewenangan untuk melakukan pengujian konstitusional. Penelitian Tom Ginsburg dan Zachary Elkins menunjukkan ada beragam kewenangan tambahan (*ancillary powers*) yang dimiliki mahkamah konstitusi di berbagai negara, salah satunya adalah menyelesaikan persoalan yang berkaitan dengan pemilihan umum.⁶⁶

Secara konseptual, terdapat beda pemahaman atas istilah “kewenangan tambahan” yang dimaksudkan dalam penelitian Ginsburg dan Elkins dengan pemahaman yang tersebar luas secara umum dalam kajian akademik di Indonesia. Ginsburg dan Elkins memaknai bahwa kewenangan asli yang dimiliki oleh sebuah mahkamah konstitusi adalah dalam rangka pengujian konstitusional (*constitutional review*). Akan tetapi, disamping melakukan pengujian konstitusional berbagai negara juga memberikan kewenangan lain kepada mahkamah konstitusi seperti turut serta dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan, mengawasi partai politik, memberhentikan pejabat negara dan terlibat dalam proses pemilihan umum.⁶⁷

Sementara, “kewenangan tambahan” yang dipahami oleh publik di Indonesia dalam konteks kewenangan MK adalah adanya perbedaan antara kewenangan yang diberikan secara konstitusional dengan kewenangan yang diperoleh dari peraturan perundang-

⁶² Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022”, para. [3.18].

⁶³ Mahkamah Konstitusi, para. [3.19].

⁶⁴ Yazwardi dan Kiki Mikail, “Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilihan: Studi Kasus Pemilihan Walikota Palembang Tahun 2013,” *Jurnal Tamaddun* 15, no. 2 (2015): 80.

⁶⁵ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022”, para. [3.20].

⁶⁶ Tom Ginsburg and Zachary Elkins, “Ancillary Powers of Constitutional Courts,” *Texas Law Review* 87, no. 7 (2009): 1143.

⁶⁷ Ginsburg and Elkins, 1440–41.

undangan. Kewenangan MK untuk menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah disebut sebagai “kewenangan tambahan” sebab sumber kewenangannya tidak berasal dari konstitusi melainkan dari UU.⁶⁸ Akan tetapi, berdasarkan penafsiran Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang dilakukan MK dalam Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022 maka kewenangan menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah pun tidak lagi bisa disebut sebagai kewenangan tambahan. Dengan perluasan makna pemilu yang mencakup pemilihan kepala daerah maka secara konstitusional MK memiliki kewenangan untuk mengadili perkara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Permasalahan yang tersisa adalah soal harmonisasi dan sinkronisasi peraturan perundang-undangan dalam pengaturan hukum acara. Hingga saat ini, pengaturan hukum acara dalam kewenangan perselisihan hasil pemilihan kepala daerah masih merujuk pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota. Dengan adanya tafsir yang menggeser kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai kewenangan MK yang juga bersumber dari konstitusi maka pengaturan mengenai hukum acaranya pun harus diatur dalam satu UU yang sama mengatur tentang MK.

Mandat konstitusional yang ditetapkan berdasarkan Pasal 24C ayat (6) UUD 1945 memerintahkan “pengangkatan, pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang”. Frasa “diatur dengan undang-undang” berimplikasi pada pengaturannya harus dilakukan dalam UU yang sama. Hal ini berbeda dengan frasa “diatur dalam undang-undang”. Misalnya, ketentuan konstitusional pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang menyebutkan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”. Penggunaan frasa “diatur dalam undang-undang” menyebabkan pengaturan mengenai Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha Negara, Peradilan Militer bisa ditetapkan dalam UU yang berbeda.

Oleh karena itu, demi harmonisasi dan sinkronisasi sesuai dengan mandat konstitusional penting untuk memasukkan aturan hukum acara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari UU yang mengatur mengenai MK. Pengaturan hukum acara mengenai perselisihan hasil pemilihan umum dalam UU MK⁶⁹ belum mengakomodasi pengaturan mengenai hukum acara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal yang nampak berbeda dalam beracara perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dengan perselisihan hasil pemilu lain adalah adanya ambang batas selisih suara yang menjadi prasyarat peserta pemilihan bisa mengajukan diri sebagai pemohon ke MK.⁷⁰ Persoalan ini pun bisa membuka

⁶⁸ Budimansyah, “Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada),” 103.

⁶⁹ Lihat Indonesia, “Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana Diubah Terakhir Dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi” (2020) Pasal 74 hingga Pasal 79 .

⁷⁰ Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang- Undang.

ruang perdebatan mengenai sejauh mana MK dapat memeriksa pelanggaran dalam proses pemilihan umum yang mempengaruhi hasil akhir penghitungan suara. Namun, wacana ini berada di luar lingkup dari penelitian yang sedang dilakukan.

C. KESIMPULAN

Kewenangan MK untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan buah tafsir dari perluasan ruang lingkup pemilihan umum yang diatur Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, sebagaimana dituangkan dalam pertimbangan Putusan Nomor 85/PUU-XX/2022. Oleh sebab itu, kewenangan untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah merupakan bagian dari kewenangan konstitusional MK untuk memutus perselisihan hasil pemilihan umum sehingga bukan merupakan kewenangan tambahan. Pengaturan hukum acara kewenangan mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dituangkan menjadi bagian dalam UU MK. Pengaturannya yang hingga kini masih terdapat pada UU Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menunjukkan ketidakselarasan aturan konstitusional yang mengharuskan pengaturan hukum acara MK disusun dalam satu UU.

DAFTAR PUSTAKA

- Albab, Abid Ulil. "Problem Kewenangan Mahkamah Konstitusi Memutus Perselisihan Hasil Pilkada." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 3 (2018): 542. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol48.no3.1745>.
- Asshiddiqie, Jimly, and Ahmad Syahrizal. *Peradilan Konstitusi Di Sepuluh Negara*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Budimansyah, Budimansyah. "Tinjauan Terhadap Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Sengketa Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)." *Jurnal Hukum Media Bhakti* 2, no. 2 (2018): 96–106. <https://doi.org/10.32501/jhmb.v2i2.28>.
- Buku VI: Kekuasaan Kehakiman, Edisi Internal*. Jakarta: , Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, n.d.
- Ginsburg, Tom. *Judicial Review in New Democracies. Constitutional Courts in Asian Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Ginsburg, Tom, and Zachary Elkins. "Ancillary Powers of Constitutional Courts." *Texas Law Review* 87, no. 7 (2009): 1431–61.
- Hamilton, Madison, and Jay. *The Federalist Papers*. New York: the New American Library, 1961.
- Handberg, Roger. *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective. The Journal of Politics*. Vol. 59. New Haven and London: Yale University Press, 1996.

- Harefa, Yonata, Haposan Siallagan, and Hisar Siregar. "Urgensi Pembentukan Badan Peradilan Khusus Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pilkada Langsung." *Nommensen Journal of Legal Opinion* 1, no. 01 (2020): 139–52. <https://doi.org/10.51622/njlo.v1i01.342>.
- Hausmaninger, H. *The Austrian Legal System*. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2003.
- Indonesia. Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (2014).
- _____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945).
- _____. 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 (2015).
- _____. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang- Undang (2016).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (1999).
- _____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (2014).
- _____. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Sebagaimana diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Undang-Undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (2020).
- _____. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah (2004).
- _____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (1974).
- _____. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang (2015).
- Jackson, Vick C., and Mark Tushnet. *Comparative Constitutional Law, Second Edition*. New York: Foundation Press, 2006.
- Mahkamah Konstitusi. *Jejak Langkah Satu Dasawarsa Mengawal Konstitusi 2003-2013*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2013.
- _____. "Menegakkan Keadilan Substantif, Laporan Tahun Mahkamah Konstitusi RI 2008." Jakarta, 2009.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/PUU-I/2003." Jakarta, 2003.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/PUU-II/2004." Jakarta, 2004.

- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XX/2022." Jakarta, 2022.
- _____. "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013." Jakarta, 2013.
- Mauro Cappelletti. *The Judicial Process in Comparative Perspective*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- MD, Mahfud. "Evaluasi Pemilukada Dalam Prespektif Demokrasi Dan Hukum." In *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada Di Indonesia*, 7. Jakarta: Konpress, 2012.
- Mikail, Yazwardi dan Kiki. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Memutus Perselisihan Hasil Pemilukada: Studi Kasus Pemilihan Walikota Palembang Tahun 2013." *Jurnal Tamaddun* 15, no. 2 (2015): 67–106.
- "Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Latar Belakang, Proses, Dan Hasil Pembahasan. 1999-2002," n.d.
- Nugraha, Fajar Kuala. "Peran Mahkamah Konstitusi (MK) Dalam Sengketa Pemilu Kepala Daerah (Pilkada)." *Jurnal Transformative* 2 (2016): 58–74.
- Octaviani, Putu Tantry, and I Gusti Ngurah Parikesit Widiatedja. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi Pada Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah." *Kertha Negara* 03, no. 01 (2015). <https://ojs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/view/11880>.
- Palguna, I Dewa Gede. *Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, Dan Welfare State*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.
- _____. "Pengaduan Konstitusional: Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negarafa (Studi Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Perbandingan)." Universitas Indonesia, 2011.
- Pemilihan Langsung Kepala Daerah: Transformasi Menuju Demokrasi Lokal*, 2003.
- Rais, Amien. "Keynote Speech Yang Disampaikan Pada Seminar Nasional." In *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Kota/Kabupaten Sebagai Wujud Demokrasi Lokal*. Jakarta, 2003.



Follow-up of Law-Making State Institutions to the Legal Message of the Constitutional Court Decision

Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang- Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Iskandar Muda 

Master of Notary, Faculty of Law, YARSI University, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi

✉ iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id

History:

Submitted: 04-06-2022

Revised: 31-10-2022

Accepted: 22-02-2023

Keyword:

*Constitutional Court Decisions; Follow-up;
Legal Order; State Institutions; State Law-
forming Institution.*

Kata Kunci:

Lembaga Negara; Pembentuk Undang-
Undang; Pesan Hukum; Putusan Mahkamah
Konstitusi; Tindak Lanjut.

Abstract

Observing the follow-up of state law-forming institutions (House of Representative and President) after the Constitutional Court Decision is a wise step for the development of legal knowledge. This study uses a normative juridical approach. The results of the study: (i) legal order (injunction) in the ruling section, while legal order (advice) contained in legal considerations and, (ii) follow-up to legal order (injunction) contained in the Constitutional Court's rulings that have been implemented. and some have not been implemented because it has not reached the specified time limit. Meanwhile, the legal order (advice) of the related Constitutional Court decision has been implemented. In the end, it can be concluded that in a decision of the Constitutional Court there are two categories of legal order, namely injunction and advice, which have been implemented by the legislators. Although some have not been implemented because it has not reached the specified time limit.

Abstrak

Mencermati tindak lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden) pasca Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu langkah bijak untuk pembangunan ilmu hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Hasil penelitian: (i) pesan hukum (perintah) pada bagian amar putusan sedangkan pesan hukum (nasihat) yang terdapat dalam pertimbangan hukum dan, (ii) tindak lanjut terhadap pesan hukum (perintah) yang terdapat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi ada yang sudah dilaksanakan dan ada yang belum terlaksana karena memang belum sampai batas waktu yang ditentukan. Sedangkan pesan hukum (nasihat) putusan Mahkamah Konstitusi terkait sudah dilaksanakan. Yang pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa dalam sebuah putusan Mahkamah Konstitusi terdapat dua kategori pesan hukum, yaitu perintah dan nasihat, dimana hal tersebut sudah dilaksanakan oleh pembentuk undang-undang. Walaupun ada yang belum dilaksanakan karena belum sampai batas waktu yang ditentukan.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

 <https://doi.org/10.31078/jk2012>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Artikel Mencermati terhadap tindak lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden)¹ pasca Putusan Mahkamah Konstitusi merupakan suatu langkah bijak untuk pembangunan ilmu hukum. Dimana keberadaan Mahkamah Konstitusi Indonesia merupakan Mahkamah Konstitusi ke-78 di dunia yang pertama didirikan pada abad kedua puluh satu.² Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat (*final and binding*) serta berlaku umum (*erga omnes*) yang langsung dilaksanakan (*self executing*), artinya sebagai pembelajar ilmu hukum sebaiknya mengetahui lebih dari sekedar amar putusan Mahkamah Konstitusi saja; tapi juga memahami makna pendapat hukum (*legal opinion*)³ dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) berdasarkan putusan yang dimaksud. Lebih lanjut, lebih baik lagi mengetahui tindak lanjut secara nyata tindakan Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang pasca putusan dimaksud. Sebagaimana diketahui bahwa tindak lanjut terkait implementasi putusan Mahkamah Konstitusi merupakan tahap yang penting dalam rangka mengkongkritkan suatu hal berdasarkan konstitusi dalam di tengah masyarakat.⁴

Ketika dua belah pihak terjadi ketidaksepakatan dan berlanjut menjadi sebuah gugatan, gugatan itu terkadang akan berakhir dengan putusan oleh hakim yang mendukung satu pihak. Hakim akan menjelaskan putusan dalam dokumen tertulis yang disebut sebagai "pendapat hukum (*legal opinion*)."⁵ Pendapat tersebut menjelaskan tentang apa masalahnya, membahas prinsip-prinsip hukum yang relevan, dan kemudian menerapkan hukum pada fakta-fakta untuk mencapai putusan yang mendukung satu sisi dan melawan yang lain.⁵ Dimana pendapat hukum *a quo* nantinya akan dicermati oleh para pihak, pengacara, hakim lainnya, dan bahkan masyarakat luas,⁶ yang pada akhirnya pula dapat dikatakan bahwa hakim meninggalkan "tanda-nya sendiri" berdasarkan pendapat hukum yang ditulisnya sendiri.⁷

¹ Kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden di dalam proses pembentukan undang-undang hanya berupa; dapat menyampaikan rancangan undang-undang, membahas rancangan undang-undang bersama Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan bersama dan mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui menjadi undang-undang, yang memang itu merupakan bagian dari kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden sebagai lembaga yang memegang kekuasaan menjalankan pemerintahan. Lihat Ni Putu Niti Suari Giri, "Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang," *Jurnal Komunikasi Hukum* 2, no. 1, (2016): 91.

² Stefanus Hendrianto, *Law and Politics of Constitutional Courts: Indonesia and the Search for Judicial Heroes*, (New York: Routledge, 2018), 3.

³ Berdasarkan dari berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi dapat diketahui bahwa terdapat tiga jenis pendapat hukum (*legal opinion*) para Hakim Konstitusi, yaitu pertimbangan hukum (*ratio decidendi*), alasan berbeda (*concurring opinion*), dan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Iskandar Muda, *Perkembangan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Surakarta: CV Kekata Group, 2020), 37.

⁴ Proborini Hastuti, "Pemberian Kewenangan *Judicial Order* Kepada Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar," *Jurnal Supremasi Hukum* 7, no. 1, (2018), 62.

⁵ Orin S. Kerr, "How to Read a Legal Opinion: A Guide for New Law Students," *11 The Green Bag 2d* 51 (2007): 51.

⁶ Gerald Lebovits, Alifya V. Curtin & Lisa Solomon. "Ethical Judicial Opinion Writing," *The Georgetown Journal of Legal Ethics* 21, no. 237 (2008): 237.

⁷ Gerald Lebovits, "Ethical Judicial Writing-Part I," *New York State BAR Association Journal* 78, no. 9, (No-

Pendapat hukum yang ditulis oleh lembaga kehakiman (yudisial) dalam putusannya ketika menyelesaikan perkara pada dasarnya mempunyai empat fungsi. Pertama, pendapat ditulis untuk memberi tahu kepada para pihak mengapa pemenang menjadi menang dan mengapa yang kalah menjadi kalah. Kedua, pendapat tertulis membatasi kesewenang-wenangan. Pendapat tertulis menjelaskan keputusan kepada para pihak, terutama pihak yang kalah. Pihak yang kalah harus puas bahwa argumennya telah dipertimbangkan dan dievaluasi secara adil. Pendapat tertulis juga meyakinkan publik bahwa keputusan tersebut adalah produk dari pertimbangan yang beralasan dan analisis yang bijaksana, daripada pelaksanaan sewenang-wenang dari otoritas kehakiman. Ketiga, pendapat tertulis memastikan kebenaran. Menulis pendapat memperkuat proses pengambilan keputusan hakim. Ini memaksa hakim untuk mengevaluasi apakah alasan dan fakta menjamin kesimpulan yang dicapai. Keempat, dengan adanya pendapat tertulis, pengadilan harus melihat ke belakang dan ke depan untuk mengevaluasi pokok perkara dan bagitu pula bagaimana implikasi keputusan mereka.⁸

Apapun pendapat hukum Hakim Konstitusi berdasarkan putusannya yang pada akhirnya melahirkan amar putusan dalam permohonan uji materi undang-undang (*constitutional review; judicial review*) yang harus ditindaklanjuti oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai bentuk perwujudan sistem ketatanegaraan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sekaligus sebagai konsekuensi faham negara hukum demokratis yang konstitusional.⁹

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian berbagai fungsi pendapat hukum dalam sebuah putusan lembaga pengadilan sebagaimana dijabarkan tersebut, penelitian ini akan membahas dua permasalahan terkait pesan hukum;¹⁰ yaitu: (i) bagaimanakah pesan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kepada lembaga negara pembentuk undang-undang dan (ii) bagaimanakah tindak lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum putusan Mahkamah Konstitusi.

vember/December 2006): 64.

⁸ Lebovits, Curtin & Solomon. "Ethical Judicial Opinion Writing," 244-245.

⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011, hlm. 76. Dalam pertimbangan hukum putusan *a quo* Mahkamah juga mengatakan bahwa Pasal 59 ayat (2) UU 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mengandung kekeliruan, yaitu frasa "Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden", karena berdasarkan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945, setiap Rancangan Undang-Undang dibahas bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden tidak berdiri sendiri dalam membahas Rancangan Undang-Undang, sehingga frasa "Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden" bertentangan dengan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI 1945.

¹⁰ Pesan hukum yang dimaksud disini beda halnya dengan tiga jenis pendapat hukum para Hakim Konstitusi (pertimbangan hukum, alasan berbeda, dan pendapat berbeda). Lebih jelasnya lihat pada bagian "Metode Penelitian." Dalam hal ini pengertian pesan hukum (*legal order*) sebagaimana *Black Law Dictionary* memberikan dengan pengertian: (i) *Traditionally, a set of regulations governing a society and those responsible for enforcing them.* (ii) *Modernly, such regulations and officials plus the processes involved in creating, interpreting, and applying the regulations.* Lihat Bryan A. Garner (*editor in chief*). *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*, (Boston: West Publishing Company, 2004), 2854.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menganalisis konseptual terhadap adanya ide atau pemahaman mengenai pesan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Pesan hukum yang dimaksud disini adalah nasihat atau pun perintah Hakim Konstitusi dalam putusannya, yaitu: baik pesan hukum (nasihat) yang terdapat dalam pertimbangan hukum dan pesan hukum (perintah) pada bagian amar putusan. Berdasarkan pesan hukum tersebut akhirnya dicari tahu bagaimana pesan hukum dimaksud sebagaimana terdapat pada ke-empat putusan Mahkamah Konstitusi, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, No. 22/PUU-XV/2017, No. 49/PUU-X/2012 dan No. 24/PUU-VIII/2010. Yang selanjutnya dicari tahu bagaimana tindak lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum yang dimaksud ke-empat putusan *a quo*. Dimana tindak lanjutnya; ada yang lebih cepat dari batas waktu yang ditentukan, ada yang lebih lama dari batas waktu yang ditentukan, serta ada pula tindak lanjut yang masih dalam rentang waktu yang ditentukan.

B. PEMBAHASAN

1. Pesan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusannya Kepada Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang

Tugas hakim dalam mengadili suatu perkara yaitu sangat berkait dengan persoalan normatif dan filsafat hukum sebab tugas mengadili berkaitan dengan keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.¹¹ Ketika putusan dibuat, ketika itu pula interpretasi (*hermeneutika*) dilakukan oleh hakim, dan hal tersebut mengandung dua makna sekaligus. 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.¹² Begitu pula dasar hakim ketika putusan pengadilan dijatuhkan dibutuhkan dasar teori dan hasil penelitian yang saling berhubungan sehingga didapatkan hasil penelitian yang maksimal dan seimbang dalam tataran teori dan praktik.¹³

Akhirnya, setelah perkara diputus, terbentuklah putusan hakim (*vonis*), yang sejatinya putusan tersebut diadakan untuk menyelesaikan suatu perkara atau sengketa dalam bingkai tegaknya hukum dan keadilan. Para pencari keadilan (*the seeker of justice*) sudah tentu pula berharap bahwa putusan hakim benar-benar memenuhi rasa keadilan masyarakat (*sense of justice*).¹⁴

¹¹ Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), 51.

¹² M. Syamsudin, *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim*, Cetakan ke-2, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2015), 76.

¹³ Bayu Prasetyo, Rezky Robiatul Aisyiah Ismail, Fikri Ananta Nur Rasyid & Illa Amanda Nur Asih, “Argumentasi Hukum Terhadap Pertimbangan Hakim dalam Perkara Sengketa Kepegawaian,” *Jurnal Pakuan Law Review* 7, no. 2, (2021): 476.

¹⁴ Hardianto Djanggih & Nasrun Hipan, “Pertimbangan Hakim dalam Perkara Pencemaran Nama Baik Melalui

Idealnya pula setiap putusan Mahkamah Konstitusi harus ditaati dan dilaksanakan oleh para pihak terkait dengan putusan yang dimaksud; termasuk ketaatan seluruh elemen bangsa pada putusan tersebut,¹⁵ maksudnya pula bukan *inter partes* atau tidak hanya bagi para pihak yang bersengketa (*erga omnes*).¹⁶ Dimana setiap amar Putusan Mahkamah Konstitusi landasan hukumnya sebagaimana terdapat pada bagian pertimbangan hukum. Begitu pula pertimbangan/pendapat Hakim Konstitusi dapat dianggap sebagai tafsiran dan interpretasi hakim terhadap suatu perkara sesuai amanat konstitusi (konstitusional).¹⁷ Dimana Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat, final artinya tidak ada upaya hukum lain, sedangkan mengikat diartikan untuk menyelesaikan suatu persoalan atau sengketa dan menetapkan hak atau hukumnya. Makna harfiahnya, sudah tertutup dari berbagai kemungkinan untuk melakukan upaya hukum setelahnya. Tatkala putusan dimaksud diucapkan dalam sidang pleno terbuka untuk umum, maka ketika itu pula lahir kekuatan mengikat secara hukum.¹⁸ Sehingga tidak boleh ada pihak yang kemudian bertindak bertolak belakang dengan putusan Mahkamah Konstitusi.¹⁹ Jika terjadi tindakan yang bertolak belakang dari pembentuk undang-undang terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tentu saja tidaklah sehat dalam iklim negara hukum demokratis. Karena mekanisme *checks and balances*²⁰ tidak berjalan dengan baik.²¹ Dalam perspektif konstitusi, perbuatan melawan hukum tersebut seandainya Pemerintah atau Presiden melakukannya, Ni'matul Huda beranggapan bahwa:²²

“Boleh jadi akan memicu proses politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat bermuara bahwa Presiden akan tidak memenuhi syarat lagi menjadi Presiden karena alasan yang disebut dalam UUD NRI 1945.”

Ketika terjadi perkara pengujian undang-undang setidaknya terdapat dua jenis pesan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan

Media Sosial,” *Jurnal De Jure* 18, no. 1, (2018): 95.

¹⁵ Putra Perdana Ahmad Saifulloh, “Penafsiran Pembentuk Undang-Undang Membentuk Kebijakan Hukum Terbuka Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum yang Bersumber dari Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Rechtsvinding* 11, no. 1, (2022): 162.

¹⁶ Tri Sulistyowati, M. Imam Nasef & Ali Rido, “Constitutional Compliance atas Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Oleh Adressat Putusan,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4, (2020): 707.

¹⁷ Dona Budi Kharisma, “Kepatuhan dan Kesadaran Hukum Kritis: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VI/2008 dan Nomor 2/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik,” *Jurnal Rechtsvinding* 11, no. 1, (2022): 44.

¹⁸ Johansyah, “Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (*Binding*),” *Jurnal Solusi* 19, no. 2, (2021): 169.

¹⁹ Fajar Laksono Soeroso, “Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 11, no. 1, (2014): 80.

²⁰ Mekanisme *checks and balances* dimaksudkan agar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terjadi pembatasan kekuasaan pada setiap lembaga negara, semua berjalan berdasar fungsinya masing-masing yang saling mengimbangi dan mengawasi. Lihat Andy Wiyanto, “Kekuasaan membentuk Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang dasar 1945,” *Jurnal Negara Hukum* 6, no. 2, (2015): 136.

²¹ Tohadi, “Rekonstruksi Hukum dalam Mewujudkan Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Mekanisme *Checks and Balances*,” *Jurnal Rechtsvinding* 11, no. 1, (2022): 31.

²² Ni'matul Huda, “Problematika Pengaturan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Pidana oleh Mahkamah Agung,” *Jurnal IUS QUIA IUSTUM* 27, no. 3, (2020): 443.

Presiden sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang, yaitu (1) pesan hukum (perintah) yang secara tegas disebutkan dalam amar putusannya dan (2) pesan hukum (nasihat) yang secara tersirat terdapat dalam pertimbangan hukum putusannya.

a. Pesan Hukum (Perintah)

Pesan hukum (perintah) yang secara tegas disebutkan dalam amar putusannya misalkan saja sebagaimana ada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017 tentang pengujian Pasal 7 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU Perkawinan) yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal 13 Desember Tahun 2018, yang amar putusannya menyatakan: pasal *a quo* sepanjang frasa “usia 16 (enam belas) tahun” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dimana pesan hukum yang dimaksud secara tegas dalam amar putusan *a quo* Mahkamah menyatakan:²³

“Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan terhadap UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan.”

Lebih lanjut, begitu pula dalam perkara pengujian formil terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) sebagaimana adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 dibacakan dalam sidang putusan yang digelar secara terbuka pada hari Kamis tanggal 25 November Tahun 2021. Secara tegas terdapat pesan hukum (perintah) pada bagian amar putusan dalam putusan *a quo*, yaitu sebagai berikut: ²⁴

“Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.”

b. Pesan Hukum (Nasihat)

Dua contoh putusan Mahkamah Konstitusi dengan jenis pesan hukum (perintah) yang secara tegas disebutkan dalam amar putusannya sudah dijabarkan sebagaimana di atas. Selanjutnya bagaimanakah pesan hukum (nasihat) yang secara tersirat terdapat dalam pertimbangan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Dalam hal ini dapat diberikan contoh dengan adanya pengujian Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UU Jabatan Notaris) sebagaimana adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Selasa tanggal 28 Mei Tahun 2013 dengan amar putusan yang menyatakan Pasal 66 ayat (1) UU Jabatan Notaris²⁵ bertentangan dengan

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017, 60.

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020, 416-417.

²⁵ Pasal 66 ayat (1) UU Jabatan Notaris disebutkan: 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

UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Pun demikian putusan *a quo* dalam pertimbangan hukum-nya secara tersirat memberikat pesan hukum, yaitu sebagai berikut:²⁶

*“Menimbang bahwa Mahkamah pada sisi lain juga memahami **pentingnya menjaga wibawa seorang notaris selaku pejabat umum yang harus dijaga kehormatannya***²⁷ *sehingga diperlukan perlakuan khusus dalam rangka menjaga harkat dan martabat notaris yang bersangkutan dalam proses peradilan, termasuk terhadap notaris, diperlukan sikap kehati-hatian dari penegak hukum dalam melakukan tindakan hukum, namun perlakuan demikian tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum yang antara lain adalah persamaan kedudukan di hadapan hukum dan prinsip independensi peradilan.”*

Selanjutnya, pesan hukum (nasihat) juga tersirat dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010 terkait pengujian Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 (SE No. 06 Tahun 1967) terhadap UUD NRI 1945 yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Senin tanggal 31 Mei Tahun 2010 dengan amar putusan “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Pesan hukumnya tersirat dalam pertimbangan hukum putusan *a quo* yang ditujukan kepada lembaga pembentuk SE No. 06 Tahun 1967, dalam hal ini sebagaimana berikut:²⁸

*“ ... Hal ini sesuai dengan prinsip hukum bahwa untuk hal-hal yang di luar kewenangan lembaga yudikatif, maka **pencabutannya hanya dapat dilakukan oleh lembaga pembentuknya.**”*²⁹

Begitulah dijabarkan pesan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang. Dimana pesan hukum (perintah) yang secara tegas disebutkan dalam amar putusannya dan pesan hukum (nasihat) yang secara tersirat terdapat dalam pertimbangan hukum putusannya sudah diberikan.

2. Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang Terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi

Sudah dijabarkan pada bagian awal bahwa pendapat hukum yang ditulis oleh lembaga kehakiman dalam putusannya ketika menyelesaikan perkara pada dasarnya mempunyai

yang dibuatnya atau protokol notaris yang berada dalam penyimpanan notaris.

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012, 48.

²⁷ Menurut versi penulis cetak tebal kalimat ini merupakan pesan tersirat kepada lembaga negara pembentuk undang-undang dan hal ini terbukti sebagaimana nanti di pembahasan 2. Dalam hal ini pula telah diungkapkan terdapat hubungan tidak langsung antara salah satu pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 dengan perubahan Pasal 66 sebagaimana terdapat dalam UU No. 2 Tahun 2014. Lihat Iskandar Muda, “Interpretasi Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris,” *Jurnal Yudisial* 13, no. 3, (2020): 287.

²⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010, 16.

²⁹ Menurut versi penulis cetak tebal kalimat ini merupakan pesan tersirat kepada lembaga pembentuk SE No. 06 Tahun 1967 dan hal ini terbukti sebagaimana nanti di pembahasan 2.

empat fungsi, yaitu: (i) untuk memberi tahu kepada para pihak mengapa pemenang menjadi menang dan mengapa yang kalah menjadi kalah, (ii) membatasi kesewenang-wenangan, (iii) memastikan kebenaran dan (iv) pengadilan harus melihat ke belakang dan ke depan untuk mengevaluasi pokok perkara dan bagitu pula bagaimana implikasi keputusan mereka. Yang pada akhirnya untuk menindaklanjuti maksud daripada Putusan mahkamah Konstitusi tergantung dari kehendak baik dari para pembentuk undang-undang serta organ pelaksanaannya untuk menaati atau menindaklanjutinya.³⁰ Sebagaimana diketahui pula bahwa desain masa jabatan lembaga pembentuk undang-undang yang memiliki 3 karakter, yaitu: (1) masa jabatan yang tetap (*fixed term*); (2) masa jabatan yang sama lamanya; dan (3) dimulai dan diakhiri secara bersama-sama setiap 5 (lima) tahun sekali.³¹

Oleh karena itu pada bagian ini akan dibahas bagaimana tindak lanjut Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum putusan Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana diketahui bahwa putusan Mahkamah Konstitusi tidak serta merta dapat ditindaklanjuti, begitu pula putusan terkait pasal-pasal teknis yang terdapat dalam sebuah undang-undang masih berada dalam ranah “syubhat” dan belum ada sebuah konsep yang pasti untuk memperlakukan putusan Mahkamah Konstitusi yang dimaksud.³² Dalam hal ini Mohammad Mahrus Ali dkk mengatakan bahwa:³³

“Oleh karena itu, sikap Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah menjadi sangat penting dalam merespon putusan yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi, karena putusan Mahkamah Konstitusi wajib dijadikan rujukan dalam proses pembuatan undang-undang bahkan seharusnya menjadi paradigma politik hukum ke depan. Hal ini dimaksudkan, agar undang-undang yang akan dibentuk sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga materinya tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945. Lebih-lebih terhadap putusan yang dinyatakan bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi, sebab pada tahap inilah peran pembentuk undang-undang dituntut untuk menjaga konsistensi penafsiran putusan Mahkamah Konstitusi yang nantinya akan dituangkan dalam bentuk undang-undang.”

Jimly Asshidiqie dalam perspektif sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara mengatakan bahwa adanya kedudukan yang sederajat antar lembaga negara dan pada saat ini tidak ada istilah lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Akan tetapi dengan adanya Mahkamah Konstitusi yang terbentuk pada era reformasi, dimana Mahkamah Konstitusi mempunyai kedudukan yang sederajat dengan lembaga negara

³⁰ Ma’ruf Cahyono, “Mengoptimalkan Tingkat Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Melalui Metode *Weak-Form Review*,” *Jurnal Rechtsvinding* 11, no. 1, (2022), 4.

³¹ Muldan Halim Pratama, Ali Abdurahman & Mei Susanto, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya,” *Jurnal Asy-Syir’ah* 54, no. 2, (2020): 405.

³² Rizki Wahyudi, M. Gaussyah, & Darmawan, “Optimalisasi Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Hal Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” *Jurnal Mercatoria* 11, no. 2, (2018): 190.

³³ Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito & Syukri Asy’ari, “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3, (2015): 654.

lain, misal dengan Lembaga Negara Pembentuk undang-undang, yaitu: Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden, begitu pula dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Agung. Adanya kedudukan yang sederajat tersebut maka pelaksanaan tugas konstitusional Mahkamah Konstitusi menjadi semakin efektif dalam memperkuat sistem *checks and balances* antar cabang kekuasaan negara.³⁴

a. Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang Terhadap Pesan Hukum (Perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017

Alasan utama para Pemohon Perkara No. 22/PUU-XV/2017 adalah kemiskinan sehingga terjadi pernikahan anak yang dipaksa oleh orang tua para Pemohon. Padahal anak-anak mereka yang masih di bawah umur melakukan pernikahan anak demi lepas dari jerat kemiskinan. Akan tetapi, bagi para Pemohon yang kala itu masih berusia anak, pemaksaan pernikahan tersebut berimbas pada pendidikan yang akhirnya tidak dituntaskan.

Selain itu, dampak lainnya, para Pemohon menghadapi kekerasan dalam rumah tangga. Menurut para Pemohon, peristiwa yang dialami mereka terjadi akibat berlakunya Pasal 7 ayat (1) UU Perkawinan terutama frasa “16 tahun.” Pemohon melihat adanya perbedaan usia menikah untuk perempuan dan laki-laki mengakibatkan terjadinya perbedaan kedudukan hukum.³⁵ Pernikahan yang tak dikehendaki bak elegi ratu dan raja sehari. Kemudian esok hari menjadi tragedi yang menghantui.³⁶

Tindak Lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum (perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017 dapat dijelaskan secara ringkas pada tabel berikut:

Tabel 1
Tindak Lanjut Lembaga Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum (Perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017

Putusan Mahkamah Konstitusi	Pesan Hukum (Perintah) dalam Amar Putusan	Tindak lanjut	Keterangan
No. 22/PUU-XV/2017 Diucapkan: 13 Desember 2018	“Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun melakukan perubahan	Sudah dilaksanakan; 14 Oktober 2019 disahkan UU No. 16 Tahun 2019	Belum sampai 3 tahun (baru 10 bulan) lembaga pembentuk undang-undang sudah

³⁴ Aan Eko Widiarto, “Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4, (2015), 750.

³⁵ Lulu Anjarsari, “Hentikan Pernikahan Anak Melalui Jalur Hukum,” *Majalah Konstitusi*, Nomor 143 (Januari 2019): 15.

³⁶ Nur Rosihin Ana, “Elegi Pernikahan Dini,” *Majalah Konstitusi*, Nomor 143 (Januari 2019): 18.

Putusan Mahkamah Konstitusi	Pesan Hukum (Perintah) dalam Amar Putusan	Tindak lanjut	Keterangan
	terhadap UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, khususnya berkenaan dengan batas minimal usia perkawinan bagi perempuan.”	tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.	melaksanakan pesan hukum (perintah) sebagaimana terdapat dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017.

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017 dan hasil kajian.

Pesan hukum (perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017 yang sudah dilaksanakan oleh lembaga negara pembentuk undang-undang dengan disahkannya UU No. 16 Tahun 2019 tentang Perubahan UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan. Dimana secara tertulis juga terdapat pada bagian Konsideran Menimbang huruf c undang-undang *a quo*; “bahwa sebagai pelaksanaan atas putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 22/PUU-XV/2017 ketentuan Pasal 7 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan.”

b. Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang Terhadap Pesan Hukum (Perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020

UU Cipta Kerja tidak hanya berkenaan pengaturan regulasi dalam ranah eksekutif saja tapi juga terkait pengenaan sanksi, yang nyatanya nanti akan ditegakkan oleh cabang kekuasaan yudikatif. Yang pada akhirnya pula Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait pengujian UU Cipta Kerja memunculkan pembahasan yang kompleks, baik bagi cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.³⁷ Begitu pula bahwa UU Cipta Kerja merupakan produk hukum yang dihasilkan dengan teknik *Omnibus Law*, dalam hal ini Bayu Dwi Anggono mengungkapkan bahwa terdapat beberapa kelemahan teknik *Omnibus Law*, yaitu:³⁸

1. pragmatis dan kurang demokratis;
2. membatasi ruang partisipasi sehingga bertolak belakang dengan demokrasi deliberatif;
3. mengurangi ketelitian dan kehati-hatian dalam penyusunannya; dan
4. potensi melampaui ketentuan dalam konstitusi akibat keterbatasan partisipasi dan kurangnya kehati-hatian dalam membahas.

Tentunya pula teknik *Omnibus Law* yang dimaksud tersebut tidak sejalan dengan menciptakan hukum yang dapat melindungi rakyat, perlakuan adil, hukum yang mengayomi setiap warga bangsa agar hak-haknya terjamin.³⁹

³⁷ Dian Agung Wicaksono, “Quo Vadis Pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Kegamangan Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Kewenangan Mengatur,” *Jurnal Rechtsvinding* 11, no. 1, (2022): 77.

³⁸ Bayu Dwi Anggono, “*Omnibus Law* sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Rechtsvinding* 9, no. 1, (2020), 27.

³⁹ Sopiani & Zainal Mubaroq, “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan

Sejak UU Cipta Kerja disahkan pada 5 Oktober 2020, setidaknya Mahkamah Konstitusi menerima 17 permohonan untuk menguji undang-undang *a quo*, baik secara formil maupun materiil. Salah satunya adalah permohonan Perkara No. 91/PUU-XVIII/2020 yang para Pemohon-nya adalah Migrant CARE, Badan Koordinasi Kerapatan Adat Nagari Sumatera Barat, Mahkamah Adat Minangkabau, serta Muchtar Said. Perkara ini menjadi putusan monumental selama 18 tahun Mahkamah Konstitusi berdiri untuk pertama kalinya mengabulkan sebagian permohonan uji formil sebuah perkara. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah menyebut UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat.⁴⁰

Tindak Lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum (perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 dapat dijelaskan secara ringkas pada tabel berikut:

Tabel 2

Tindak Lanjut Lembaga Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum (Perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020

Putusan Mahkamah Konstitusi	Pesan Hukum (Perintah) dalam Amar Putusan	Tindak lanjut	Keterangan
No. 91/PUU-XVIII/2020 Diucapkan: 25 November 2021	“Memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) tahun sejak putusan ini diucapkan dan apabila dalam tenggang waktu tersebut tidak dilakukan perbaikan maka UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjadi inkonstitusional secara permanen.”	Belum dilaksanakan.	Sudah dua belas bulan lembaga pembentuk undang-undang belum melaksanakan pesan hukum (perintah) sebagaimana terdapat dalam amar Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2021.

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 dan hasil kajian.

Berdasarkan keterangan tabel 2 tersebut; pesan hukum (perintah) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 sudah dua belas bulan pasca putusan *a quo* belum dilaksanakan oleh lembaga negara pembentuk undang-undang.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2, (2020): 147.

⁴⁰ Lulu Anjarsari, “Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun,” *Majalah Konstitusi*, Nomor 178 (Desember 2021): 11. Penggunaan klausul bersyarat pertama kali digunakan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/200 mengenai pengujian Undang-Undang No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi secara eksplisit menyatakan bahwa persyaratan yang ditentukan oleh Mahkamah Konstitusi harus dipatuhi dalam pelaksanaannya, sehingga apabila ternyata pelaksanaannya tidak bersesuaian dengan syarat konstitusionalitas tersebut maka Undang-Undang *a quo* dapat diujikan kembali. Lihat Faiz Rahman, “Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1, (2020): 30.

c. Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang Terhadap Pesan Hukum (Nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012

Pemohon Perkara No. 49/PUU-X/2012 adalah Kant Kamal yang memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk menguji Pasal 66 ayat (1) UU Jabatan Notaris khususnya pada frasa “dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah.”⁴¹ Yang pada akhirnya Mahkamah memutuskan perkara *a quo* bahwa pasal *a quo* inkonstitusional.

Tindak Lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum (nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 dapat dijelaskan secara ringkas pada tabel berikut:

Tabel 3

Tindak Lanjut Lembaga Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum (Nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012

Putusan Mahkamah Konstitusi	Pesan Hukum (Nasihat) dalam Pertimbangan Hukum	Tindak lanjut	Keterangan
No. 49/PUU-X/2012 Diucapkan: 28 Mei 2013	“Menimbang bahwa Mahkamah pada sisi lain juga memahami pentingnya menjaga wibawa seorang notaris selaku pejabat umum yang harus dijaga kehormatannya ...”	Sudah dilaksanakan, yaitu dengan disahkannya (15 Januari 2014) UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Salah satu perubahan tersebut adalah adanya perubahan Pasal 66 yang menyangkut dua hal. Pertama, adanya perubahan kalimat majelis pengawas daerah menjadi majelis kehormatan notaris. Kedua, adanya penambahan dua ayat dalam Pasal 66.*	Dalam jangka waktu kurang lebih 8 bulan lembaga pembentuk undang-undang sudah melaksanakan pesan hukum (nasihat) sebagaimana pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012.

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 dan hasil kajian.

Berdasarkan keterangan tabel 3 tersebut; pesan hukum (nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 43/PUU-X/2012 dalam jangka waktu kurang lebih 8 bulan lembaga pembentuk undang-undang sudah melaksanakan pesan hukum (nasihat) sebagaimana pertimbangan hukum putusan *a quo*.

d. Tindak Lanjut Presiden Terhadap Pesan Hukum (Nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010

Pemohon Perkara No. 24/PUU-VIII/2010 adalah Eddy Sadeli yang mengajukan permohonan yang ‘di luar dari biasanya,’ karena pemohon meminta menguji sebuah

* Muda, “Interpretasi Mahkamah,” 279.

⁴¹ Yusti Nurul Agustun & Nur Rosihin Ana, “Pemanggilan Notaris Tak Perlu Persetujuan Majelis Pengawas Daerah,” *Majalah Konstitusi*, Nomor 76 (Juni 2013): 41.

Surat Edaran bukan undang-undang. Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 (SE Presidium Kabinet Ampera) merupakan wujud pengabaian hak-hak konstitusional warga negara, diskriminatif dan menyakitkan hati masyarakat Tionghoa. “Saya tak keberatan dipanggil Cina. Tetapi negara tak boleh memberikan stempel Cina seperti ini.”⁴²

Tindak Lanjut lembaga negara pembentuk undang-undang terhadap pesan hukum (nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010 dapat dijelaskan secara ringkas pada tabel berikut:

Tabel 4
Tindak Lanjut Presiden Terhadap Pesan Hukum (Nasihat)
Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010

Putusan Mahkamah Konstitusi	Pesan Hukum (Nasihat) dalam Pertimbangan Hukum	Tindak lanjut	Keterangan
No. 24/PUU-VIII/2010 Diucapkan: 31 Mei 2010	“ ... Hal ini sesuai dengan prinsip hukum bahwa untuk hal-hal yang di luar kewenangan lembaga yudikatif, maka pencabutannya hanya dapat dilakukan oleh lembaga pembentuknya.”	Sudah dilaksanakan pada 12 Maret 2014, yaitu dengan keluarnya Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2014 tentang Pencabutan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967.*	Hampir empat tahun baru Presiden melaksanakan pesan hukum (nasihat) sebagaimana pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010. NB: dalam hal ini Presiden bukan bertindak sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang.

Sumber: Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010 dan hasil kajian.

Berdasarkan keterangan tabel 4 tersebut; pesan hukum (nasihat) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010 dalam jangka waktu hampir empat tahun Presiden sudah melaksanakan pesan hukum (nasihat) sebagaimana pertimbangan hukum putusan *a quo*. Pun demikian dalam hal ini Presiden tidak bertindak sebagai lembaga negara pembentuk undang-undang.

C. KESIMPULAN

Pesan hukum Mahkamah Konstitusi dalam hal pengujian UU Perkawinan, UU Cipta Kerja, UU Jabatan Notaris dan SE Presidium Kabinet Ampera terdapat perintah dan nasihat Hakim Konstitusi dalam putusannya masing-masing, baik pesan hukum (perintah) yang

* Muda, “Interpretasi Mahkamah,” 279.

⁴² Ali, “MK Gelar Sidang Pengujian Surat Edaran,” diakses dari <https://m.hukumonline.com/berita/a/mk-gelar-sidang-pengujian-surat-edaran-lt4bcf222c1ac11>, 28 Februari 2022.

secara tegas disebutkan dalam amar putusannya dan pesan hukum (nasihat) yang secara tersirat terdapat dalam pertimbangan hukum putusannya. Tindak lanjut terhadap pesan hukum (perintah) yang terdapat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi UU Perkawinan telah dilaksanakan oleh lembaga negara pembentuk undang-undang dalam jangka waktu sepuluh bulan dari tiga tahun waktu yang ditentukan. Sedangkan pesan hukum (perintah) yang terdapat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji formil UU Cipta Kerja sudah dua belas bulan belum dilaksanakan dari dua tahun waktu yang ditentukan. Selanjutnya pesan hukum (nasihat) putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi UU Jabatan Notaris sudah ditindaklanjuti lembaga pembentuk undang-undang dengan jangka waktu kurang lebih delapan bulan, sedangkan pesan hukum (nasihat) yang terdapat dalam amar putusan Mahkamah Konstitusi terkait uji materi SE Presidium Kabinet Ampera sudah ditindaklanjuti oleh Presiden dengan jangka waktu hampir empat tahun.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustun, Yusti Nurul & Ana, Nur Rosihin. "Pemanggilan Notaris Tak Perlu Persetujuan Majelis Pengawas Daerah." *Majalah Konstitusi*, Nomor 76 (Juni 2013), 41.
- Ali, "MK Gelar Sidang Pengujian Surat Edaran," <https://m.hukumonline.com/berita/a/mk-gelar-sidang-pengujian-surat-edaran-lt4bcf222c1ac11>, diakses pada 28 Februari 2022.
- Ali, Mohammad Mahrus., Hilipito, Meyrinda Rahmawaty & Asy'ari, Syukri. "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru." *Jurnal Konstitusi* Volume 12, Nomor 3, (2015): 631-662.
- Ana, Nur Rosihin. "Elegi Pernikahan Dini." *Majalah Konstitusi*, Nomor 143 (Januari 2019), 18-19.
- Anggono, Bayu Dwi. "Omnibus Law sebagai Teknik Pembentukan Undang-Undang: Peluang Adopsi dan Tantangannya dalam Sistem Perundang-Undangan Indonesia." *Jurnal Rechtsvinding* Volume 9, Nomor 1, (2020): 16-37.
- Anjarsari, Lulu. "Hentikan Pernikahan Anak Melalui Jalur Hukum." *Majalah Konstitusi*, Nomor 143 (Januari 2019), 12-16.
- Anjarsari, Lulu. "Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki Dalam Jangka Waktu Dua Tahun." *Majalah Konstitusi*, Nomor 178 (Desember 2021), 10-18.
- Cahyono, Ma'ruf. "Mengoptimalkan Tingkat Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Melalui Metode Weak-Form Review." *Jurnal Rechtsvinding* Volume 11, Nomor 1, (2022): 1-17.
- Djanggih, Hardianto & Hipan, Nasrun. "Pertimbangan Hakim dalam Perkara Pencemaran Nama Baik Melalui Media Sosial." *Jurnal De Jure* Volume 18, Nomor 1, (2018): 93-102.
- Garner, Bryan A. (editor in chief). *Black's Law Dictionary, Eighth Edition*. Boston, West Publishing Company, 2004.

- Giri, Ni Putu Niti Suari. "*Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang.*" *Jurnal Komunikasi Hukum* Volume 2, Nomor 1, (2016): 84-93.
- Hastuti, Proborini. "*Pemberian Kewenangan Judicial Order Kepada Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar.*" *Jurnal Supremasi Hukum* Volume 7, Nomor 1, (2018): 48-69.
- Hendrianto, Stefanus. *Law and Politics of Constitutional Courts: Indonesia and the Search for Judicial Heroes*. New York, Routledge, 2018.
- Huda, Ni'matul. "*Problematika Pengaturan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Pidana oleh Mahkamah Agung.*" *Jurnal IUS QUIA IUSTUM* Volume 27, nomor 3, (2020): 437-457.
- Johansyah. "*Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Final dan Mengikat (Binding).*" *Jurnal Solusi* Volume 19, Nomor 2, (2021): 165-182.
- Kerr, Orin S. "*How to Read a Legal Opinion: A Guide for New Law Students.*" *11 The Green Bag 2d* 51 (2007), 51-63.
- Kharisma, Dona Budi. "*Kepatuhan dan Kesadaran Hukum Kritis: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-VI/2008 dan Nomor 2/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pasal 27 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.*" *Jurnal Rechtsvinding* Volume 11, Nomor 1, (2022), 37-53.
- Lebovits, Gerald, Curtin, Alifya V., & Solomon, Lisa. "*Ethical Judicial Opinion Writing.*" *The Georgetown Journal of Legal Ethics* Volume 21, Nomor 237 (2008): 237-309.
- Lebovits, Gerald. "*Ethical Judicial Writing-Part I.*" *New York State BAR Association Journal* Volume 78, Nomor 9 (November/December 2006): 51-53.
- M. Syamsudin. *Konstruksi Baru Budaya Hukum Hakim*. Cetakan ke-2, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2015.
- Mappiasse, Syarif. *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*. Cetakan ke-2, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2017.
- Muda, Iskandar. "*Interpretasi Mahkamah Konstitusi Terkait Uji Konstitusional Pasal 66 Undang-Undang Jabatan Notaris.*" *Jurnal Yudisial* Volume 13, Nomor 3 (2020): 267-288.
- Muda, Iskandar. *Perkembangan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi*. Cetakan Pertama, Surakarta, CV Kekata Group, 2020.
- Prasetyo, Bayu., Ismail, Rezky Robiatul., Rasyid, Aisyiah Fikri Ananta Nur & Asih, Illa Amanda Nur. "*Argumentasi Hukum Terhadap Pertimbangan Hakim dalam Perkara Sengketa Kpegawaian.*" *Jurnal Pakuan Law Review* Volume 7, Nomor 2, (2021): 473-486.
- Pratama, Muldan Halim., Abdurahman, Ali & Susanto, Mei. "*Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang yang Berkelanjutan di Indonesia Ditinjau dari Desain Masa Jabatan Lembaga Pembentuknya.*" *Jurnal Asy-Syir'ah* Volume 54, Nomor 2, (2020): 389-420.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22/PUU-XV/2017 terkait "uji materi" Pasal 7 ayat (1) UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal 13 Desember Tahun 2018.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 24/PUU-VIII/2010 terkait “uji materi” Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967 yang diucapkan terbuka untuk umum hari Senin tanggal 31 Mei Tahun 2010.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-IX/2011 terkait “uji materi” Pasal 59 ayat (2) UU No. 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Selasa tanggal 18 Oktober Tahun 2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-X/2012 terkait “uji materi” Pasal 66 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Selasa tanggal 28 Mei Tahun 2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 terkait “uji formil” UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diucapkan terbuka untuk umum pada hari Kamis tanggal 25 November Tahun 2021.

Rahman, Faiz. “Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.” *Jurnal Konstitusi* Volume 17, Nomor 1, (2020): 27-53.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden tentang Pencabutan Surat Edaran Presidium Kabinet Ampera Nomor SE.06/Pres.Kab/6/1967 tanggal 28 Juni 1967*. Keputusan Presiden No. 12 Tahun 2004.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Cipta Kerja*. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

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.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Perubahan Undang-Undang No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan*. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 186. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6401.

Saifulloh, Putra Perdana Ahmad. “Penafsiran Pembentuk Undang-Undang Membentuk Kebijakan Hukum Terbuka Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum yang Bersumber dari Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Rechtsvinding* Volume 11, Nomor 1, (2022): 153-172.

Soeroso, Fajar Laksono. “Aspek Keadilan dalam Sifat Final Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* Volume 11, Nomor 1, (2014): 64-84.

Sopiani & Mubaroq, Zainal. “Politik Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasca Perubahan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume 17, Nomor 2, (2020), 146-153.

- Sulistyowati, Tri, Nasef, M. Imam & Rido, Ali. "Constitutional Compliance atas Putusan Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi Oleh Adressat Putusan." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4, (2020): 699-728.
- Tohadi. "Rekonstruksi Hukum dalam Mewujudkan Kepatuhan Pembentuk Undang-Undang Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Mekanisme Checks and Balances." *Jurnal Rechtsvinding* Volume 11, Nomor 1, (2022): 19-36.
- Wahyudi, Rizki, M. Gaussyah, & Darmawan. "Optimalisasi Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Hal Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Mercatoria* Volume 11, Nomor 2, (2018): 174-196.
- Wicaksono, Dian Agung Wicaksono. "Quo Vadis Pendirian Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang Cipta Kerja dan Implikasinya Terhadap Kegamangan Pemerintah Daerah dalam Melaksanakan Kewenangan Mengatur." *Jurnal Rechtsvinding* Volume 11, Nomor 1 (2022): 77-98.
- Widiarto, Aan Eko. "Ketidakpastian Hukum Kewenangan Lembaga Pembentuk Undang-Undang Akibat Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* Volume 12, Nomor 4, (2015): 735-754..
- Wiyanto, Andy. "Kekuasaan membentuk Undang-Undang dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Setelah Perubahan Undang-Undang dasar 1945." *Jurnal Negara Hukum* Volume 6, Nomor 2, (2015): 131-148.



The Law of Lawmaking as Quasi Constitutional Legislation

Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai *Legislasi Kuasi Konstitusional*

Hadyan Iman Prasetya 

Bontang State Wealth and Auction Service Office (KPKNL), Directorate General of
State Assets, Ministry of Finance of the Republic of Indonesia, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ hadyaniman@kemenkeu.go.id

History:

Submitted: 03-01-2023
Revised: 22-02-2023
Accepted: 27-02-2023

Keyword:

*Quasi Constitutional Legislation; Judicial
Review of Legislative Process; the
Lawmaking Act.*

Kata Kunci:

*Quasi Constitutional Legislation; Uji Formil;
Undang-Undang Pembentukan Peraturan
Perundang-Undangan.*

Abstract

Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 regarding the judicial review of the Job Creation Act, marked for the first time Court decide prevailed on behalf of petitioners in a procedural judicial review case. The Decision erects a legal discourse relating to the superiority of the Lawmaking Act against other statutes, in terms of its position as a ground for conducting a procedural judicial review. It departs from the common understanding that all statutes are equal, no one statute could be superior to others. Normatively researched while laboring statutory, conceptual, and comparative approaches, the study resulting two answers. First, the superiority of the Lawmaking Act would be best described by quasi constitutional legislation theory. Second, the majority opinions in recent Constitutional Court Decisions reflected the entrenchment of the Lawmaking Act, which fit the quasi constitutional legislation theory.

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menandai pertama kalinya pengujian formil undang-undang dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi. Salah satu permasalahan yang timbul dari Putusan ini adalah posisi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menjadi lebih superior dibanding undang-undang lain, karena statusnya sebagai batu uji. Diteliti secara normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, serta perbandingan, ditemukan dua kesimpulan terhadap permasalahan tersebut. Satu, superioritas Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dapat dijustifikasi dengan teori *quasi constitutional legislation*. Kedua, Putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* juga merekognisi sifat *entrenchment* yang dimiliki Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan terkait predikatnya sebagai *quasi constitutional legislation*.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

 <https://doi.org/10.31078/jk2013>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 terkait perkara pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menandai pertama kalinya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian formil suatu undang-undang.¹ Putusan *a quo* mengindikasikan perubahan sikap Mahkamah Konstitusi dari praktik *semi procedural judicial review* ke arah *pure procedural judicial review*.² Hal ini merubah sikap Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan pengujian formil yang sebelumnya dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi memilih untuk tidak mengabulkan uji formil, walaupun terbukti telah terjadi pelanggaran formil oleh pembentuk undang-undang, dengan dasar substansi undang-undang hasil perubahan dianggap memuat ketentuan yang lebih baik daripada undang-undang sebelumnya.³

Selanjutnya, dalam sudut pandang komparatif, Putusan ini menempatkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu lembaga peradilan di dunia yang mengakui kewenangannya untuk melakukan pengujian formil, seperti yang telah dilakukan oleh *High Court of Justice* di Israel pada tahun 2017 dalam perkara *Quantinsky v. The Israeli Knesset*⁴ atau *The Constitutional Court of South Africa* pada tahun 2006 dalam perkara *Doctors for Life International v. Speaker of the National Assembly and Others*.⁵ Hal ini berbeda dengan praktik *judicial review* di Amerika Serikat dan Hong Kong yang masih enggan mempraktikkan pengujian formil. Keengganan lembaga peradilan Amerika Serikat didasarkan pada anggapan bahwa pengujian formil tidak bertujuan secara spesifik untuk melindungi hak individu dan karena sebab-sebab lain seperti diskursus *separation of powers*, *judicial activism*, dan

¹ Tim Penyusun, "Transformasi Digital Untuk Penegakan Konstitusi," *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta, 2021), 68.

² *Semiprocedural judicial review* adalah konsep yang menjelaskan proses *judicial review* yang menggabungkan antara pengujian formil dengan materiil. (*'semiprocedural review' is a model of judicial review which merges the examination of the statute's enactment process with the substantive judicial determination of the statute's constitutionality*). Lihat Ittai Bar-Siman-Tov, "Semiprocedural Judicial Review," *Legisprudence* 6, no. 3 (14 Desember 2012): 271–300, <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.271>; Definisi ini dirasa tidak tepat karena membawa pengertian yang *misleading* dan dianggap lebih tepat menggunakan *semisubstantive review*. Klaus Meßerschmidt, "The Procedural Review of Legislation and the Substantive Review of Legislation: Opponents or Allies?," 2016, 373–403, https://doi.org/10.1007/978-3-319-33217-8_15.

³ Retno Widiastuti dan Ahmad Ilham Wibowo, "Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (17 Februari 2022): 803, <https://doi.org/10.31078/jk1844>.

⁴ Gonen Ilan, "Response: Recent Development regarding Judicial Review of Legislative Process in Israel," *Statute Law Review* 42, no. 2 (30 Juni 2021): 176–182, <https://doi.org/10.1093/slr/hmz029>.

⁵ Selain pengujian formil, Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan bahkan melakukan peradilan terhadap 2 (dua) hal lainnya. Pertama, *me-review* peraturan internal lembaga legislatif karena peraturan tersebut telah menghasilkan pelanggaran terhadap hak-hak individual para anggota lembaga legislatif. Kedua, *me-review* tindakan yang dilakukan oleh lembaga legislatif terkait fungsinya untuk meminta akuntabilitas lembaga eksekutif. Lihat Stephen Gardbaum, "Pushing The Boundaries : Judicial Review of Legislative procedures in South Africa," *Constitutional Court Review* 9, no. 1 (Desember 2019): 1–18, <https://doi.org/10.2989/CCR.2019.0001>.

*counter-majoritarian difficulty*⁶ sedangkan keengganan *Court of Final Appeal* (CFA) Hong Kong dikarenakan eksistensi prinsip *non-intervention*.⁷

Beragam respon muncul menanggapi Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, beberapa pihak memberi apresiasi sedangkan pihak lainnya memberikan catatan kritis. Apresiasi diantaranya diungkapkan oleh Pemohon,⁸ partai politik,⁹ buruh,¹⁰ akademisi,¹¹ hingga mantan Hakim Konstitusi.¹² Sedangkan beberapa catatan kritis diungkapkan berdasarkan pada argumentasi bahwa Putusan *a quo* tidak cukup memenuhi kriteria *monumental decision*,¹³ cenderung diputus dengan pendekatan keadilan prosedural sehingga mengenyampingkan keadilan substantif,¹⁴ dan dianggap justru melahirkan ketidakpastian hukum.¹⁵

Selain pembahasan dalam perspektif komparatif dan respon dari berbagai kalangan, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 sejatinya juga mengejawantahkan satu permasalahan hukum lainnya yang menjadi fokus utama dalam tulisan ini, yang berdasarkan penelusuran belum pernah dibahas sebelumnya,¹⁶ yaitu terkait kedudukan batu uji dalam perkara pengujian formil suatu undang-undang. Pada Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi menggunakan undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan

⁶ Ittai Bar-Siman-Tov, "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process," *Boston University Law Review* 91 (11 Mei 2011): 1925–1927.

⁷ Shucheng Wang, "Judicial Review of the Legislative Process in Hong Kong: A Comparative Perspective," *Statute Law Review* 42, no. 3 (25 Oktober 2021): 291–304, <https://doi.org/10.1093/slr/hmz018>.

⁸ Andi Saputra, "Penggugat Apresiasi MK yang Perintahkan UU Cipta Kerja Diperbaiki," *detikNews*, 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5826868/penggugat-apresiasi-mk-yang-perintahkan-uu-cipta-kerja-diperbaiki>.

⁹ Amirullah, "Fraksi PKS Apresiasi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja," *Tempo*, 2021, <https://nasional.tempo.co/read/1532794/fraksi-pks-apresiasi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja>.

¹⁰ Erika Kurnia dan Aguido Adri, "Buruh Apresiasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait UU Cipta Kerja," *Kompas*, 2021, <https://www.kompas.id/baca/metro/2021/11/25/harapan-pekerja-terhadap-uu-cipta-kerja-ditanggapi-pemerintah-kota>.

¹¹ Iqbal Dwi Purnama, "Apresiasi Putusan MK, Pakar Hukum Tata Negara: UU Cipta Kerja Banyak Masalah," *IDXChannel*, 2021, <https://www.idxchannel.com/economics/apresiasi-putusan-mk-pakar-hukum-tata-negara-uu-cipta-kerja-banyak-masalah>.

¹² "Hamdan Zoelva Apresiasi Putusan MK soal UU Cipta Kerja," diakses 27 Februari 2023, <https://inisiatifnews.com/hukum/2021/11/27/hamdan-zoelva-apresiasi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja/>.

¹³ A'an Efendi dan Fradhana Putra Disantara, "Post Conditionally Unconstitutional of Job Creation Law: Quo Vadis Legal Certainty?," *Yuridika* 37, no. 2 (5 Agustus 2022): 345–82, <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.33364>; Bandingkan dengan kriteria *landmark decision* yang dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Tim Penyusun, *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2019-2020*, ed. oleh Ida Ria Tambunan dan Tatang Garjito (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2021).

¹⁴ Samuel Hamonangan Simanjuntak dan Lita Tyesta A.L.W., "Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/Puu/Xviii/2020," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (28 Juli 2022): 341, <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2022.V16.341-362>.

¹⁵ Herlambang P. Wiratraman, "Menguji Arah Tafsir 'Uji Formal' Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja," in *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, ed. oleh Aqshal Muhammad Arsyah (Yogyakarta: Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2022), <https://law.ugm.ac.id/policy-paperputusan-mk-terkait-uu-cipta-kerja/>.

¹⁶ Berdasarkan penelusuran yang dilakukan Penulis, belum terdapat penelitian terdahulu yang pernah dilakukan terkait dengan karakteristik undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji dalam konteks pengujian formil. Namun demikian, telah terdapat berbagai penelitian yang memiliki tema pembahasan yang berkaitan dengan tema tersebut yang sebagian penelitian tersebut akan menjadi rujukan dan dikutip guna mendukung argumentasi sebagaimana akan dijabarkan dalam penulisan artikel ini.

perundang-undangan sebagai dasar atau batu uji dalam perkara pengujian formil.¹⁷ Hal ini berbeda dengan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam 2 (dua) perkara pengujian formil sebelumnya, yaitu Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009 dan Putusan Nomor 73/PUU-XII/2014. Pada Putusan yang pertama,¹⁸ kemudian diikuti dalam Putusan kedua,¹⁹ Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan bahwa pengujian undang-undang dilakukan antara undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945, sehingga dalam pengujian formil, pengujian undang-undang tidak dapat dilakukan terhadap undang-undang lainnya, yang dalam hal ini adalah undang-undang yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan.

Afirmasi Mahkamah Konstitusi dalam menggunakan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji pengujian formil tentu menimbulkan berbagai pertanyaan. Selain pertanyaan terkait tata urutan peraturan perundang-undangan,²⁰ permasalahan juga dapat dimunculkan terkait konstruksi pemahaman terhadap karakteristik undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam konteks perkara pengujian formil. Artikel ini akan menguraikan penjelasan terkait permasalahan yang disebutkan terakhir.

Guna menguraikan jawaban atas permasalahan di atas, artikel ini akan disajikan dengan rangkaian sebagai berikut. Sub pembahasan pertama akan menguraikan teori maupun norma hukum yang ada, yang menjelaskan atau mengatur batu uji dalam perkara pengujian formil undang-undang. Kemudian, sub pembahasan kedua memuat uraian mengenai teori *quasi constitutional legislation* yang memungkinkan untuk menjelaskan karakteristik undang-

¹⁷ Paragraf [3.18.1.2] bagian Pertimbangan Hukum dalam Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*.

¹⁸ Bunyi pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 27/PUU-VII/2009, setidaknya menurut Penulis, cukup membingungkan, karena pada Paragraf [3.19] Mahkamah berpendapat:

“Terkait dengan hal-hal tersebut, menurut Mahkamah jika tolok ukur pengujian formil harus selalu berdasarkan pasal-pasal UUD 1945 saja, maka hampir dapat dipastikan tidak akan pernah ada pengujian formil karena UUD 1945 hanya memuat hal-hal prinsip dan tidak mengatur secara jelas aspek formil-proseduralnya. Padahal dari logika tertib tata hukum sesuai dengan konstitusi, pengujian secara formil itu harus dapat dilakukan. Oleh sebab itu, sepanjang Undang-Undang, tata tertib produk lembaga negara, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme atau formil-prosedural itu mengalir dari delegasi kewenangan menurut konstitusi, maka peraturan perundang-undangan itu dapat dipergunakan atau dipertimbangkan sebagai tolok ukur atau batu uji dalam pengujian formil;”

namun demikian pada Paragraf [3.33] Mahkamah berpendapat:

“Menimbang bahwa selain RUU telah disahkan tidak sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPR, para Pemohon mendalilkan pula bahwa pembentukan Undang-Undang a quo juga tidak memenuhi ketentuan yang terdapat dalam UU 10/2004 karena dalam pembahasannya tidak dilakukan dengar pendapat dengan publik, sehingga para Pemohon dirugikan haknya untuk berpartisipasi dalam pembentukan Undang-Undang. Atas dalil tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa pengujian Undang-Undang dilakukan antara Undang-Undang terhadap UUD 1945, bukannya diuji dengan Undang-Undang atau yang lain, dalam hal ini UU 10/2004...”

Lihat bagian Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.

¹⁹ Paragraf [3.23] bagian Pertimbangan Hukum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XII/2014.

²⁰ Alasan berbeda (*concurring opinion*) Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi. Lihat Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009.

undang pembentukan peraturan perundang-undangan dalam perkara pengujian formil beserta teori lainnya yang memiliki keterkaitan dengan *quasi constitutional legislation*. Terakhir, pada sub bahasan ketiga akan memberikan analisa terhadap praktik pengujian formil yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dipandang dari perspektif teori *quasi constitutional legislation* yang tercermin dalam putusan Mahkamah Konstitusi.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang dijelaskan pada bagian sebelumnya, artikel ini ditulis guna menjawab permasalahan yang dirumuskan sebagai berikut, (1) bagaimana karakterisasi undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai batu uji dalam perkara pengujian formil? dan (2) bagaimana praktik pengujian formil yang tercermin dari putusan Mahkamah Konstitusi apabila dilihat menurut teori *quasi constitutional legislation*?

3. Metode Penelitian

Mendasarkan pada pembagian penelitian hukum yang disebutkan oleh Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,²¹ artikel ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif dikarenakan menggunakan bahan-bahan hukum yang berasal dari peraturan perundang-undangan, putusan lembaga peradilan, buku, jurnal, dan publikasi-publikasi lainnya. Selanjutnya analisa terhadap bahan-bahan hukum akan dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan,²² konseptual,²³ dan perbandingan.²⁴ Selanjutnya Artikel ini menyajikan hasil analisa secara deskriptif, dalam artian tidak memberikan preskripsi terhadap suatu teori tertentu yang dianggap lebih layak diterapkan.

B. PEMBAHASAN

1. Batu Uji Pengujian Formil

Merujuk Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi,²⁵ dalam pengujian formil, pemeriksaan dan putusan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Adapun yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan”²⁶ dalam Pasal tersebut antara lain adalah Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan

²¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 8.

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Revisi (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014), 136-158.

²³ Marzuki, 177-181.

²⁴ Marzuki.

²⁵ Republik Indonesia, “Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi” yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Republik Indonesia, “Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi,” Pub. L. No. 7 Tahun 2020 (2020).

²⁶ Menarik untuk dicermati terkait perumusan Pasal 51A dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2022 apabila dikaitkan dengan Pasal 50A pada Undang-Undang yang sama yang mengatur bahwa dalam menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Mahkamah Konstitusi tidak menggunakan undang-undang lain sebagai dasar pertimbangan hukum. Namun demikian, norma Pasal 50A tersebut kemudian dihapus melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020.

Perundang-Undangan, Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait, seperti Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat tentang Tata Tertib.²⁷ Sebagai hukum yang berlaku, rumusan Pasal 51A ayat (3) tersebut kiranya telah secara jelas memberi kepastian bahwa undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah salah satu batu uji yang dapat diaplikasikan dalam perkara pengujian formil, namun demikian dalam bagian ini akan dibahas lebih lanjut mengenai batu uji pengujian formil berdasarkan beberapa pendapat teoritis yang ada.

Tolok ukur pengujian formil dapat dibagi ke dalam tolok ukur Konstitusi dan Non-Konstitusi.²⁸ Tolok ukur Konstitusi adalah meliputi norma-norma yang terdapat di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengatur pembentukan undang-undang, sedangkan tolok ukur Non-Konstitusi adalah norma-norma yang diatur di luar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Dasar yang mengatur pembentukan undang-undang adalah Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) yang mengatur kedaulatan rakyat dan negara hukum, Pasal 5 ayat (1), Pasal 21, dan Pasal 22D ayat (1) yang mengatur prakarsa pengajuan rancangan undang-undang, Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3), dan Pasal 22D ayat (2) yang mengatur pembahasan dan persetujuan bersama antara Presiden dan DPR atas rancangan undang-undang, Pasal 20 ayat (4) dan ayat (5) yang mengatur pengesahan dan pengundangan, dan Pasal 22A yang mendelegasikan adanya undang-undang tentang tata cara pembentukan undang-undang.²⁹

Berkaitan dengan batu uji Non Konstitusi, selain segala peraturan perundang-undangan di luar Undang-Undang Dasar yang mengatur terkait pembentukan undang-undang, dapat pula mencakup putusan pengadilan.³⁰ Putusan pengadilan dalam hal ini adalah putusan pengadilan terhadap suatu perkara yang membuktikan bahwa terdapat praktik *moral hazard*, seperti korupsi dan penyuapan, dalam proses pembentukan undang-undang.³¹ Advokasi terhadap pendapat ini senyatanya tidak hanya berlangsung di Indonesia, dalam kasus pembentukan sebuah undang-undang pajak pada tahun 2017 di Amerika Serikat, salah seorang sarjana, selain mempersuasi agar lembaga peradilan Amerika Serikat dapat mengakui praktik pengujian formil, juga menulis pentingnya membatalkan sebuah produk legislasi yang dalam proses pembentukannya telah secara jelas terdapat praktik suap menyuap.³²

²⁷ Bagian Penjelasan Pasal 51A ayat (3). Lihat Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi," Pub. L. No. 8 Tahun 2011 (2011). Bagian Penjelasan Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011.

²⁸ Tanto Lailam, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945," *Pranata Hukum* 6, no. 2 (Juli 2011): 143-60.

²⁹ Idul Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (27 Mei 2021): 001-021, <https://doi.org/10.31078/jk1811>.

³⁰ Lailam, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945."

³¹ Saldi Isra, "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia* 7, no. 1 (Maret 2010): 119-21.

³² Stephen Gardbaum, "Due Process of Lawmaking Revisited," *Journal of Constitutional Law* 21, no. 1 (2018): 1-32.

Pendapat lain yang menitikberatkan pada pemahaman bahwa pengujian formil dilakukan guna menguji legitimasi dan validitas³³ suatu undang-undang menyatakan bahwa batu uji dalam pengujian formil dapat didasarkan pada konsepsi H.L.A. Hart tentang *rule of recognition theory* dan Hans Kelsen mengenai validitas hukum.³⁴ Menurut pendapat ini, *rule of recognition theory* dan teori validitas hukum merupakan dua teori yang memiliki keterkaitan³⁵ yang dalam konteks pengujian formil direfleksikan pada norma-norma hukum yang mengatur baik lembaga pembentuk maupun tata cara pembentukan undang-undang sebagai perangkat yang telah ditentukan untuk kemudian dapat menentukan apakah produknya dapat dinyatakan sebagai hukum atau tidak.

Rumusan Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi serta pendapat-pendapat di atas memungkinkan undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai salah satu batu uji dalam pengujian formil.³⁶ Kondisi demikian menunjukkan bahwa lembaga legislatif di Indonesia selaku pembuat undang-undang justru menyediakan sendiri perangkat bagi setiap warga negara untuk menguji proses pembuatan undang-undang melalui pengujian formil kepada Mahkamah Konstitusi. Hal ini berbeda dengan beberapa negara yang belum atau sudah mengakui kewenangan lembaga yudisial untuk melakukan uji formil, yaitu Amerika Serikat, Afrika Selatan, dan Jerman. Studi terhadap ketiga negara tersebut menunjukkan bahwa lembaga legislatif tidak membuat undang-undang yang nantinya dapat digunakan untuk melakukan uji formil, oleh karenanya uji formil dilakukan berdasarkan hak-hak warga negara yang dilanggar atau doktrin-doktrin konstitusional yang secara tidak langsung terkait dengan prosedur pembuatan undang-undang.³⁷

Sebagai elaborasi dapat dilihat fenomena yang terjadi di Amerika Serikat. Pada tahun 1976, ketika diperkenalkan konsepsi *due process of lawmaking*, tidak terdapat doktrin yang koheren secara nasional guna menjawab permasalahan terkait proses pembentukan undang-undang yang tidak patuh terhadap aturan pembuatan undang-undang.³⁸ Hal ini ditambah

³³ Dalam pendapat ini, legitimasi dan validitas dapat dianggap pula sebagai legitimasi substantif dan legitimasi prosedural. Lihat Lailani Sungkar et al., "Urgensi Pengujian Formil di Indonesia : Pengujian Legitimasi dan Validitas," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (17 Februari 2022): 748, <https://doi.org/10.31078/jk1842>.

³⁴ Susi Dwi Harijanti, Wicaksana Dramanda, dan Lailani Sungkar, "Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji," *Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran* (Bandung, 2020), 86-96.

³⁵ Harijanti, Dramanda, dan Sungkar, 87.

³⁶ Harijanti, Dramanda, dan Sungkar; Lailani, "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945"; Rishan, "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi."

³⁷ Susan Rose-Ackerman, Stefanie Egidy, dan James Fowkes, *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781107338845>; Lihat juga Chuks Okpaluba, "Can a Court Review the Internal Affairs and Processes of the Legislature? Contemporary Developments in South Africa," *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 48, no. 2 (2015): 183-218, <https://unisapressjournals.co.za/index.php/CILSA/article/view/10846>.

³⁸ Hans A Linde, "Due Process of Lawmaking," *Nebraska Law Review* 55, no. 2 (1975): 197, <https://core.ac.uk/download/pdf/33141144.pdf>. Dalam kasus Amerika, disebutkan pula bahwa pandangan lembaga yudisial terhadap pelanggaran *due process of lawmaking* berbeda-beda pada setiap negara bagian dan mayoritas lembaga yudisial memandang bahwa permasalahan tersebut tidak pantas diuji oleh lembaga yudisial. (*The problem with due process in lawmaking lies in the consequences of its violation. When a law*

dengan fakta bahwa proses internal yang berlaku di lembaga legislatif Amerika Serikat lebih banyak didasarkan pada aturan-aturan internal yang tidak disusun dalam bentuk undang-undang,³⁹ sehingga dapat dipahami bahwa proses pembentukan undang-undang tidak banyak diatur dalam undang-undang. Kondisi inilah yang belakangan masih memicu diskursus untuk mengakomodasi konsepsi *due process of law making* di Amerika Serikat.⁴⁰

2. Karakterisasi Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagai *Quasi Constitutional Legislation*

Meskipun frasa “peraturan perundang-undangan” dalam Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi dijelaskan mencakup beberapa undang-undang, namun dalam artikel ini pembahasan hanya akan difokuskan pada undang-undang yang mengatur tentang pembentukan peraturan perundang-undangan⁴¹ sebagai batu uji pengujian formil. Undang-undang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang hingga saat ini telah dilakukan 2 (dua) kali perubahan, yaitu melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, selanjutnya untuk menyebut keseluruhan Undang-Undang dimaksud akan ditulis dengan UU P3.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah melahirkan sebuah praktik baru berkaitan dengan pengujian formil, yaitu menempatkan UU P3 sebagai batu uji dengan konsekuensi bahwa undang-undang yang diujikan secara formil apabila terbukti bertentangan dengan ketentuan UU P3 maka undang-undang tersebut dinyatakan

is promulgated without compliance with the rules of legitimate lawmaking, is it not a law? Remarkably, we have no coherent national doctrine on this fundamental question. Judicial views on allowing a law to be attacked for faulty enactment differ from state to state and with the nature of the asserted fault; most courts and commentators find it improper to question legislative adherence to lawful procedures. This reluctance is often phrased as a problem of proof, or of respect between coordinate branches, but these are rationalizations.)

³⁹ Aturan-aturan tersebut diatur dalam bentuk *rule*, bukan *statute* yang dalam konteks Indonesia dapat disejajarkan dengan undang-undang. Lihat Aaron-Andrew P Bruhl, “Using Statutes to Set Legislative Rules: Entrenchment, Separation of Powers, and the Rules of the Proceedings Clause,” *Journal of Law & Politics* 19 (2003): 345; Kewenangan ini lahir dari norma *Article 1 Sections 5* Konstitusi Amerika yang memberikan *cameral autonomy*, yaitu kemerdekaan yang diberikan kepada *House of Representatives* dan *Senate* untuk mengatur sendiri aturan-aturan tentang pelaksanaan tugas-tugasnya. Lihat Adrian Vermeule, “The constitutional law of congressional procedure,” *The University of Chicago Law Review* 71, no. 2 (2004): 361–437; Dalam istilah lain, aturan-aturan yang diterapkan tersebut disebut dengan “*parliamentary precedent*”. Lihat Jonathans Gould, “Law Within Congress,” *Yale Law Journal* 129, no. 7 (2020): 1946–2028.

⁴⁰ Abbe Gluck, “Due Process of Lawmaking and the Obamacare Repeal,” diakses 25 Juli 2017, <https://balkin.blogspot.com/2017/07/due-process-of-lawmaking-and-obamacare.html>.

⁴¹ Pembahasan yang hanya akan difokuskan pada undang-undang pembentukan peraturan perundang-undangan, menurut Penulis, didasarkan pada beberapa pertimbangan. *Pertama*, undang-undang lain yang disebutkan dalam Penjelasan Pasal 51A ayat (3) Undang-Undang Mahkamah Konstitusi secara substansi “hanya” mengatur secara tidak langsung proses pembentukan peraturan perundang-undangan, seperti UU MD3 yang secara substansi mengatur secara keseluruhan mengenai kelembagaan dan tidak hanya fungsi legislasi, melainkan juga fungsi anggaran dan pengawasan. *Kedua*, apabila pembahasan dilakukan dengan mengikutsertakan peraturan mengenai tata tertib internal lembaga legislatif maka sejatinya permasalahan lain seharusnya dibahas terlebih dahulu, sedangkan artikel ini tidak berfokus pada permasalahan tersebut, yaitu terkait pola pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tidak proporsional. Rishan, “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.”

inkonstitusional.⁴² Kedudukan UU P3 sebagai batu uji dalam pengujian formil menandakan bahwa UU P3 memiliki karakteristik yang lebih diutamakan dibanding dengan undang-undang yang diujikan, sehingga hal ini seakan-akan bertentangan dengan pemahaman umum bahwa setiap undang-undang memiliki kedudukan yang sama, tidak ada yang lebih tinggi atau lebih rendah.⁴³ Lantas bagaimana menjelaskan kondisi yang demikian?

Terdapat praktik dan teori yang berkembang hingga saat ini yang kiranya dapat menjelaskan kondisi superioritas suatu undang-undang terhadap undang-undang lainnya, sebagaimana kondisi UU P3 dalam konteks pengujian formil. Undang-undang yang memiliki superioritas terhadap undang-undang lainnya disebut sebagai undang-undang yang memiliki karakteristik *quasi-constitutional*. Peristilahan *quasi constitutional* berkembang di Kanada dan mengakui bahwa undang-undang yang demikian mengandung karakter *primacy*⁴⁴ atau *trumping rule*⁴⁵ jika terdapat konflik dengan undang-undang lainnya. Sementara itu, dalam khazanah literatur Inggris, undang-undang yang memiliki karakteristik tersebut disebut dengan .⁴⁶

Superioritas undang-undang sebagaimana dimaksud dalam *quasi constitutional legislation* atau *constitutional statutes* merupakan konsekuensi dari anggapan bahwa undang-undang tersebut memiliki kadar yang tidak sepenuhnya konstitusi namun juga lebih dari undang-undang biasa.⁴⁷ Berdasarkan konsepsi yang demikian, salah satu pendapat kemudian mendefinisikan *constitutional statute* sebagai "*statutes that share the principal function*

⁴² Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*. Selengkapnya bagian Pertimbangan Hukum yang menyatakan bahwa:

"Dengan demikian, UU yang mengatur mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan yang merupakan pendelegasian Pasal 22A UUD 1945, merupakan salah satu dasar bagi Mahkamah untuk menilai kesesuaian tata cara pembentukan, termasuk di dalamnya ihwal penyusunan UU 11/2020 dengan UU 12/2011 yang sejatinya tidak dapat dipisahkan dari Pasal 22A UUD 1945. Hal demikian tidak berarti Mahkamah sedang menguji UU terhadap UU, melainkan Mahkamah tetap menegakkan konstitusi yang telah memerintahkan tata cara pembentukan UU dalam suatu UU, in casu UU 12/2011 dan perubahannya. Oleh karena itu, penyimpangan atas tata cara pembentukan suatu UU yang telah ditentukan dalam undang-undang tentang pembentukan peraturan perundangundangan yang secara nyata disebutkan pula dalam Penjelasan Umum UU 11/2020 tidaklah dapat dibenarkan..."

Selanjutnya dapat pula dilihat pada Paragraf [3.18.4] yang menyatakan:

"Bahwa berkaitan dengan dalil permohonan a quo telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam pertimbangan hukum sebelumnya, di mana telah diperoleh adanya fakta hukum bahwa tata cara pembentukan UU 11/2020 tidak memenuhi asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan. Oleh karena norma Pasal 5 huruf a, huruf e, huruf f dan huruf g UU 12/2011 mengharuskan terpenuhinya seluruh asas secara kumulatif maka dengan tidak terpenuhinya 1 (satu) asas saja, maka ketentuan Pasal 5 UU 12/2011 menjadi terabaikan oleh proses pembentukan UU 11/2020."

⁴³ Lihat jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

⁴⁴ John Helis, "Expanding Our Constitutional Horizons: A Comprehensive Study of Quasi-Constitutionality in Canada," Ph.D. Thesis (Queen's University, 2016).

⁴⁵ Vanessa Macdonnell, "A Theory of Quasi-Constitutional Legislation," *Osgoode Hall Law Journal* 53, no. 2 (2016): 508-539.

⁴⁶ Farrah Ahmed dan Adam Perry, "Constitutional Statutes," *Oxford Journal of Legal Studies* 37, no. 2 (1 Juni 2017): 461-481, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqw030>.

⁴⁷ Macdonnell, "A Theory of Quasi-Constitutional Legislation"; Helis, "Expanding Our Constitutional Horizons: A Comprehensive Study of Quasi-Constitutionality in Canada."

of a capital-C constitution, but not all its typical attributes”.⁴⁸ Definisi ini lebih lanjut menjelaskan bahwa atribut *capital-C constitution* yang tidak dimiliki oleh *constitutional statute* diantaranya adalah (i) diundangkan melalui prosedur khusus (seperti referendum, konvensi atau *supermajority vote* oleh lembaga legislatif), (ii) memiliki kekebalan terhadap proses amandemen atau perubahan yang dilakukan melalui proses pembentukan perundang-undangan yang biasa, dan (iii) dianggap memiliki superioritas terhadap undang-undang yang biasa.⁴⁹ Hal yang penting dipahami bahwa atribut-atribut yang disebutkan tersebut haruslah dipenuhi secara kumulatif sehingga sebuah dokumen dapat dikategorikan sebagai konstitusi dengan huruf K kapital, oleh karenanya *constitutional statute* yang hanya memiliki atribut superioritas sebagaimana dimaksud pada poin (iii) semakin menegaskan bahwa *constitutional statute* memenuhi definisi tersebut.

Meskipun penyebutan *quasi constitutional* dan *constitutional statute* kerap digunakan oleh lembaga peradilan pada kedua negara di atas, namun senyatanya tidak disertai dengan definisi terkait keduanya.⁵⁰ Mengingat kondisi yang demikian, terdapat beberapa definisi yang dirumuskan terkait *quasi constitutional* maupun *constitutional statute*, di samping yang telah disebutkan sebelumnya. MacDonnell mendefinisikan *quasi-constitutional* secara luas yaitu sebagai produk legislasi yang mengimplementasikan perintah-perintah penting konstitusi (*quasi-constitutional legislation—or more accurately, some provisions in quasi-constitutional legislation—should be understood as implementing constitutional imperatives*).⁵¹ Sedangkan Ahmed dan Perry, setelah terlebih dahulu mengkritisi definisi yang disampaikan oleh Lord Justice John Laws dan David Feldman, mendefinisikan *constitutional statute* sebagai “*a statute that is about state institutions and which substantially influences, directly or indirectly, what those institutions can and may do*”.⁵²

Dengan mencoba memoderasi dan mengakomodasi berbagai pendapat di atas, sejatinya UU P3 dapat dikategorikan sebagai *quasi-constitutional* atau *constitutional statute*. Setidaknya klaim ini dapat didasarkan pada karakteristik UU P3, baik dalam konteks uji formil atau

⁴⁸ Scott Stephenson, “The Rise and Recognition of Coconstitutional Statutes,” in *Quasi-Constitutionality and Constitutional Statutes*, ed. oleh Richard Albert dan Joel Colón-Ríos (London: Routledge, 2019), <https://doi.org/10.4324/9781351201834>.

⁴⁹ Stephenson.

⁵⁰ Ahmed dan Perry, “Constitutional Statutes,” 466; Macdonnell, “A Theory of Quasi-Constitutional Legislation,” 510.

⁵¹ Definisi yang luas ini disadari oleh MacDonnell akan membawa implikasi bahwa akan banyak sekali produk legislasi yang dapat dikategorikan sebagai *quasi constitutional legislation*. Lihat Macdonnell, “A Theory of Quasi-Constitutional Legislation.”

⁵² Definisi yang disampaikan oleh John Laws, yang juga merupakan awal mula pertama kali istilah *constitutional statutes*, adalah undang-undang yang mengandung ketentuan “(a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights.” Definisi ini dianggap sangat sempit dan terbatas sehingga disebut *underinclusive*. Sedangkan definisi David Feldman terkait *constitutional statutes* adalah “*constitutional legislation establishes state institutions and confers functions, responsibilities and powers on them. Such legislation constitutes the state and lays out its structure. ... the key function of a constitution is (in my view) to constitute the state and its institutions and confer functions, powers and duties on them.*” Berbeda dengan definisi sebelumnya, definisi Feldman dianggap terlalu terbuka sehingga disebut *overinclusive*. Ahmed dan Perry, “Constitutional Statutes,” 466-467.

semata-mata sebagai produk legislasi, yaitu (i) UU P3 dibentuk melalui proses legislasi sebagaimana undang-undang pada umumnya, (ii) UU P3 memiliki superioritas terhadap undang-undang lainnya dalam konteks pengujian formil oleh Mahkamah Konstitusi, (iii) UU P3 dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, yaitu berdasarkan Pasal 22A Undang-Undang Dasar 1945,⁵³ dan (iv) UU P3, baik secara langsung maupun tidak langsung, mempengaruhi lembaga legislatif untuk melaksanakan kewenangannya. Berdasarkan uraian tersebut, maka posisi UU P3 sebagai batu uji dalam pengujian formil yang berimplikasi pada superioritas UU P3 terhadap undang-undang lainnya dapat dijelaskan dengan mengacu pada karakteristiknya sebagai undang-undang *quasi constitutional legislation* atau *constitutional statute*.

Selain teori *quasi constitutional legislation* dan *constitutional statute*, terdapat suatu konsep lainnya yang juga berkelindan dengan pembahasan yang telah dilakukan, yaitu teori *super statute*. Konsepsi *super statute* digunakan untuk menunjukkan sebuah undang-undang yang (1) *seeks to establish a new normative or institutional framework for state policy and* (2) *over time does "stick" in the public culture such that* (3) *the super-statute and its institutional or normative principles have a broad effect on the law—including an effect beyond the four corners of the statute.*⁵⁴ Satu unsur lainnya yang juga penting adalah "*super-statutes are typically enacted only after lengthy normative debate about a vexing social or economic problem, but a lengthy struggle does not assure a law super-statute status.*" Selain itu, meskipun tidak disebutkan sebagai unsur *super statute*, Eskridge dan Ferejohn menuliskan bahwa *super statute* cenderung akan diposisikan lebih superior dibanding undang-undang lainnya, hal ini sejalan dengan karakteristik *quasi constitutional legislation* maupun *constitutional statute* yang dijelaskan sebelumnya.⁵⁵

Berdasarkan rumusan tersebut, untuk menguji karakteristik sebuah undang-undang sehingga dapat dikategorikan sebagai *super-statute* setidaknya harus menganalisa 4 (empat) aspek, yaitu (1) proses deliberatif yang lama, (2) menggantikan dasar-dasar aturan yang ada, (3) terbukti mampu bertahan dalam waktu yang lama, dan (4) berdampak terhadap hukum secara luas.⁵⁶

Berdasarkan keempat indikator yang disebutkan tersebut, senyatanya hasil analisa terhadap UU P3 tidaklah menemukan hasil yang positif, karena terdapat indikator yang tidak terpenuhi. *Pertama*, pembentukan UU P3, meskipun belakangan mengindikasikan adanya

⁵³ Pasal 22A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengatur, "Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang." Dalam pandangan Susi Dwi Harijanti, UU P3 yang lahir atas perintah Pasal 22A UUD 1945 ini, dengan mendasarkan pada pendapat K. C. Wheare, dikategorikan sebagai UU organic atau *Organic Law*. Sehingga UU P3 sebagai UU organic dapat dikualifikasikan sebagai konstitusi dalam arti luas. Lihat Susi Dwi Harijanti, "Menjaga Demokrasi Pembentukan UU," n.d., https://www.academia.edu/44013399/MENJAGA_DEMOKRASI_PEMBENTUKAN_UU.

⁵⁴ William N. Eskridge dan John Ferejohn, "Super-Statutes," *Duke Law Journal* 50, no. 5 (Maret 2001): 1216, <https://doi.org/10.2307/1373022>.

⁵⁵ Eskridge dan Ferejohn.

⁵⁶ Sebagai contoh dapat disimak analisa keterpenuhan unsur-unsur *super statute* terhadap *Administrative Procedure Act* (APA) di Amerika Serikat dalam Kathryn Kovacs, "Superstatute Theory and Administrative Common Law," *Indiana Law Journal* 90, no. 3 (1 Januari 2014): 1223–37, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2386025>.

perhatian dan perdebatan yang melibatkan banyak kalangan, namun dalam sejarahnya undang-undang atau peraturan terdahulu yang mengatur mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan tidak lahir melalui pembahasan yang bersifat deliberatif melainkan cenderung elitis.⁵⁷ *Kedua*, dalam sejarahnya, perubahan yang drastis terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan memang terjadi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, yang saat ini tidak berlaku, terlebih apabila dibaca dalam konteks amanat Pasal 22A Undang-Undang Dasar hasil amandemen.⁵⁸ Selain itu, UU P3 yang saat ini berlaku juga menunjukkan proses penggantian terhadap berbagai peraturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang pernah ada di Indonesia.⁵⁹

Ketiga, apabila dilihat semata pada UU P3 yang saat ini berlaku, maka sulit untuk menyatakan bahwa UU P3 telah terbukti mampu bertahan dalam waktu yang lama. Terlebih apabila dibandingkan dengan contoh yang dikemukakan menurut teori *super-statute* yaitu *The Sherman Antitrust Act of 1890*, *The Civil Rights Act of 1964*, dan *The Endangered Species Act of 1973*⁶⁰ yang dianggap mampu bertahan dalam waktu lama. Namun demikian Eskridge, Jr. dan Ferejohn juga menyatakan bahwa, "... the test of a super-statute is neither how much public attention and enthusiasm accompanies a law's adoption nor how long the law lasts"⁶¹ selanjutnya mereka juga menyatakan bahwa yang perlu dibuktikan terkait lamanya waktu adalah "the new principle or policy "sticks" in the public culture in a deep way, becoming foundational or axiomatic to our thinking."⁶² Dengan demikian, apabila "pentingnya mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan" dianggap sebagai prinsip yang berlaku maka UU P3 memenuhi kriteria ini. Hal ini dibuktikan dengan telah adanya upaya mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan sejak tahun 1976.⁶³ *Terakhir*, UU P3 jelas memberi dampak yang luas secara hukum karena setiap undang-undang yang akan dibentuk harus mengikuti pengaturan-pengaturan yang ada dalam UU P3.

Meskipun ketiga teori yang telah disebutkan tadi, yaitu *quasi constitutional legislation*, *constitutional statutes*, dan *super-statute*, memiliki keterkaitan, namun terdapat aspek yang membedakan ketiganya. Perbedaan dimaksud adalah terletak pada karakter *super statute* yang menitikberatkan pada proses deliberatif, sedangkan teori *quasi constitutional legislation*

⁵⁷ Fitriani Ahlan Sjarif, "Diskusi Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011," *ICLD (Indonesia Center for Legislative Drafting)* (Youtube, 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=eYe4Kkr2pgg&t=7211s>; Fitriani Ahlan Sjarif, "Webinar Nasional: Perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan | APHTN-HAN |2," *APHTN-HAN OFFICIAL* (Youtube, 2022), <https://www.youtube.com/watch?v=iOzmwe2tNTQ&t=2266s>.

⁵⁸ CR-8, "Riwayat Panjang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Hukumonline.com*, 13 Februari 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/riwayat-panjang-pedoman-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-lt6208a2d177c9e/>.

⁵⁹ Ahmad Redi, *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

⁶⁰ Eskridge dan Ferejohn, "Super-Statutes," 1230-1246

⁶¹ Eskridge dan Ferejohn.

⁶² Eskridge dan Ferejohn.

⁶³ CR-8, "Riwayat Panjang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan."

pada praktiknya lahir dari rekognisi lembaga yudisial,⁶⁴ yang pemahaman mengenai konsep deliberasinya memiliki perbedaan dengan deliberasi pada konteks *super statutes*.⁶⁵ Eskridge dan Ferejohn menulis “*Although they do not exhibit the super-majoritarian features of Article V constitutional amendments and are not formally ratified by the states, the laws we are calling super-statutes are both principled and deliberative...*”⁶⁶ Selanjutnya dijelaskan pula bahwa “*...a statutory scheme that reflects longstanding deliberation and announces a great principle sometimes sticks in the public culture...*” dan undang-undang yang lahir dari proses deliberatif tersebut memiliki legitimasi untuk dapat dianggap lebih *powerful* secara normatif dibanding undang-undang biasa karena “*They are legitimated by the feedback from the populace, experts, and officials that allows these super-statutes to sink deeply into our normative consciousness.*”⁶⁷

Eskridge dan Ferejohn menggambarkan siklus kehidupan *super statute* yang menegaskan bahwa proses deliberatif merupakan aspek yang inheren. Siklus kehidupan *super statute* dijelaskan terdiri dari 6 (enam) rangkaian,⁶⁸ yaitu *pertama*, lembaga legislatif mengundang undang-undang sebagai respon terhadap gerakan sosial dan setelah melakukan proses deliberasi yang hati-hati. *Kedua*, undang-undang diimplementasikan oleh lembaga peradilan dan/atau eksekutif dibarengi *feedback* dari lembaga legislatif. Proses implementasi norma ini memberikan spesifikasi terhadap norma dan juga perubahan-perubahan. *Ketiga*, terjadi konflik normatif, yaitu keadaan ketika satu lembaga berusaha untuk mempersempit dan mengkompromikan undang-undang, baik karena adanya tekanan kelompok-kelompok kepentingan tertentu maupun akibat tafsir lembaga peradilan. *Keempat*, diskursus publik sebagai respon terhadap upaya mempersempit tafsir atau penerapan undang-undang. *Kelima*, lembaga legislatif kembali mengafirmasi atau menyesuaikan *core principle* undang-undang

⁶⁴ Helis, “Expanding Our Constitutional Horizons: A Comprehensive Study of Quasi-Constitutionality in Canada”, 1-26; Ahmed dan Perry, “Constitutional Statutes”, 461-465; Rekognisi lembaga yudisial terhadap status *quasi constitutional* sebuah undang-undang pada gilirannya juga diterima oleh lembaga legislatif maupun eksekutif. Lihat pula John McGarry dan Samantha Spence, “Constitutional Statutes—Roots and Recognition,” *Statute Law Review* 41, no. 3 (26 Oktober 2020): 378–94, <https://doi.org/10.1093/slr/hmz015>.”title:”Expanding Our Constitutional Horizons: A Comprehensive Study of Quasi-Constitutionality in Canada”,”type:”thesis”},”uris”:[“http://www.mendeley.com/documents/?uuiid=f5328f37-d274-436b-8a7d-c64f66c55aee”]},{“id:”ITEM-2”,”itemData:”{“DOI:”10.1093/ojls/gqw030”,”ISSN:”0143-6503”,”abstract:”In recent years, British courts have treated constitutional statutes differently from ordinary statutes. This article sets out to explain: (i

⁶⁵ Pembahasan mengenai makna deliberasi dalam lembaga peradilan seyogyanya tidak dibahas secara singkat karena telah banyak menjadi fokus bahasan, namun secara singkat dalam bagian ini dapat dinyatakan bahwa deliberasi dalam lembaga yudisial memiliki makna yang sempit yaitu terkait dengan peran dan keaktifan masing-masing hakim, maupun pihak yang berperkara, dalam menerapkan hukum secara konkrit. Mary Mc Cormack, “Judicial Deliberation Unmasked”, *Americanbar.org Litigation Journal* (Summer, 2019), [americanbar.org](https://www.americanbar.org/groups/litigation/publications/litigation_journal/2018-19/summer/judicial-deliberation-unmasked/), 2019, https://www.americanbar.org/groups/litigation/publications/litigation_journal/2018-19/summer/judicial-deliberation-unmasked/.

⁶⁶ Eskridge dan Ferejohn, “Super-Statutes,” 1217.

⁶⁷ Eskridge dan Ferejohn.

⁶⁸ William N Eskridge dan John Ferejohn, “Super-Statutes: The New American Constitutionalism,” in *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, ed. oleh Richard W Bauman dan Tsvi Kahana (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 320–54, <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511511035.017>. Aiello supported herself as a hairdresser. But her livelihood was (temporarily

sebagai bentuk respon terhadap diskursus publik. *Keenam*, munculnya permasalahan lain terutama ketika undang-undang hendak diterapkan atau diadaptasikan dengan keadaan baru.⁶⁹

Pendapat lain bahkan menyarankan untuk menginkorporasikan unsur deliberasi ke dalam definisi *quasi constitutional legislation* atau *constitutional statute*. Psygkas menyebutkan bahwa teori tentang *constitutional statutes* yang ada saat ini memiliki keterbatasan, dirinya menyatakan, "Overall, the main objection to the current model of constitutional statutes is that it is a common law creature: the criteria and implications of designating statutes as constitutional were driven by the judiciary."⁷⁰ Berdasarkan kritiknya tersebut kemudian dirinya menyarankan untuk mengambil inspirasi dari teori *super statute*⁷¹ yang lebih merefleksikan adanya deliberasi dan konsensus antar institusi⁷² karena menggunakan pendekatan *multi-institutional* sehingga melihat pada saat proses pembentukan undang-undang dan periode setelah pemberlakuan undang-undang tersebut.⁷³

3. *Quasi Constitutional Legislation* dalam Praktik Pengujian Formil di Indonesia

Telah disinggung sebelumnya, bahwa superioritas dibanding undang-undang lainnya menjadi satu karakter yang dimiliki baik oleh *quasi constitutional legislation*, *constitutional statute*, maupun *super statute*, namun masih terdapat kesamaan lain, yaitu ketiganya mengarah pada kondisi *entrenchment*. Karakter *entrenchment* sebuah peraturan adalah kondisi atau sifat ketika peraturan tersebut menjadi sulit untuk dirubah dan untuk merubahnya memerlukan adanya prosedur atau bentuk tertentu yang telah ditetapkan oleh peraturan itu sendiri dan umumnya prosedur tersebut lebih berat dibanding proses perubahan sebuah peraturan pada umumnya.⁷⁴

MacDonnell, dengan mengutip pendapat lainnya, menulis bahwa *entrenchment* merupakan kualitas utama yang menentukan sebuah peraturan menjadi *quasi constitutional legislation*.⁷⁵ Ahmed dan Perry, mengingat bahwa *constitutional statute* lahir dari rekognisi

⁶⁹ Eskridge dan Ferejohn, "Super-Statutes," 1270-1271.

⁷⁰ Athanasios Psygkas, "The United Kingdom's Statutory Constitution," *Oxford Journal of Legal Studies* 40, no. 3 (1 September 2020): 449-481, <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa024>.

⁷¹ Psygkas.

⁷² Psygkas.

⁷³ Psygkas.

⁷⁴ Julian N Eule, "Temporal Limits on the Legislative Mandate: Entrenchment and Retroactivity," *American Bar Foundation Research Journal* 12, no. 2/3 (1987): 379-459, <https://doi.org/10.1086/492191>. Pemahaman ini Penulis simpulkan dari pembahasan terhadap *entrenchment* yang ada. Eule berpendapat bahwa *entrenchment* dapat dijelaskan ke dalam 4 (empat) bentuk, yaitu *absolute entrenchment*, *procedural entrenchment*, *transitory entrenchment*, dan *preconditional entrenchment*. Pertama, *absolute entrenchment*, yang menurut Eule sangat jarang ditemui, yaitu sebuah kondisi ketika suatu peraturan melarang adanya perubahan terhadap peraturan tersebut dalam kondisi dan melalui prosedur apapun. Kedua, *procedural entrenchment* yaitu apabila terdapat klausula bahwa peraturan dapat dirubah menurut tata cara dan bentuk yang telah ditentukan menurut peraturan tersebut. Ketiga, *transitory entrenchment* yaitu apabila perubahan terhadap peraturan tidak dapat dilakukan pada kurun waktu tertentu. Keempat, *preconditional entrenchment* adalah perubahan peraturan yang hanya dapat dilakukan apabila terdapat prasyarat-prasyarat yang telah ditentukan.

⁷⁵ Luc. B Tremblay, "Rule of Law, Justice, and Interpretation" (McGill-Queen's University Press, 1997), <http://www.jstor.org/stable/j.ctt81bnq>.

lembaga yudisial, memberikan catatan bahwa berdasarkan putusan lembaga peradilan, *constitutional statute* memiliki sifat *quasi-entrenchment*.⁷⁶ Kovacs, dengan mengutip Eskridge dan Ferejohn, menyatakan bahwa fungsi dari deliberasi pada proses penyusunan *super statute* adalah salah satunya untuk menjadikan peraturan tersebut *entrenched*.⁷⁷

Kosekuensi dari *entrenchment* kemudian menimbulkan perdebatan terkait kebolehan sebuah lembaga legislatif membuat aturan yang mengikat kewenangan anggota legislatif selanjutnya yang akan menggantikannya.⁷⁸ Apabila semata-mata dilihat pada aspek ini, tentu akan dapat disimpulkan bahwa UU P3 memiliki sifat *entrenchment*, dalam artian bahwa anggota-anggota legislatif yang menyusun norma-norma mengenai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan dalam UU P3 telah mengikat kewenangan anggota-anggota lembaga legislatif yang terpilih pada periode selanjutnya dalam proses legislasi. Sehubungan dengan hal ini, dapat diperbandingkan dengan Amerika Serikat yang pernah memberlakukan sebuah undang-undang yang mengizinkan mekanisme *fast track legislation* untuk diterapkan pada masa yang akan datang, sehingga mengikat kewenangan anggota legislatif yang akan menjabat ke depannya untuk mengizinkan sebuah undang-undang dibentuk melalui mekanisme *fast track legislation*.⁷⁹

Tentunya, untuk menyatakan sebuah peraturan telah *entrenched*, daya ikat kepada anggota legislatif sebagaimana dijelaskan sebelumnya haruslah dibarengi dengan adanya

⁷⁶ Farrah Ahmed dan Adam Perry, "The Quasi-Entrenchment of Constitutional Statute," *The Cambridge Law Journal* 73, no. 3 (14 November 2014): 514–535, <https://doi.org/10.1017/S0008197314000841>.

⁷⁷ Lihat catatan kaki nomor 56, Kovacs, "Superstatute Theory and Administrative Common Law"; *Entrenchment* dalam pengertian *super statutes* dianggap berbeda dari pengertian umumnya yang menitikberatkan pada aspek perubahan, Eskridge dan Ferejohn menjelaskan bahwa *super statute* menjadi *entrenched* karena melalui proses menguatkan nilai-nilai yang dikandung dalam *super statute* yang dibuktikan dengan adanya kesamaan pandangan dari berbagai lembaga negara yang mengimplementasikannya. John D Skrentny dan Micah Gell-Redman, "Comprehensive Immigration Reform and the Dynamics of Statutory Entrenchment," *The Yale Law Journal Online* 120 (2011): 325–44; Lihat pula Mathew D McCubbins dan Daniel B Rodriguez, "Superstatutory Entrenchment: A Positive and Normative Interrogatory," *YALE Law Journal* 120 (2011): 387–95.

⁷⁸ Dalam tulisan ini akan dibahas terkait *legislative entrenchment*. Daryl Levinson dan Benjamin I. Sachs, "Political Entrenchment and Public Law," *The Yale Law Journal Online* 125, no. 2 (November 2015): 400–482; Hal ini mengingat bahwa pembahasan mengenai *entrenchment* dapat mencakup pembahasan yang lebih luas, yaitu pada ranah pasal-pasal yang ada di konstitusi yang pada umumnya terkait ketentuan mengenai amandemen. Richard Albert, "Constitutional Handcuffs," *Intergenerational Justice Review* 10, no. 1 (2017): 18–31, <https://doi.org/10.24357/igjr.10.1.585>; Mohammad Ibrahim, "Pembatasan Kekuasaan Amendemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (10 November 2020): 558, <https://doi.org/10.31078/jk1735>.

⁷⁹ Dalam konteks Amerika Serikat, aturan yang membolehkan mekanisme *fast track* ini dianggap tidak cukup berbahaya apabila dipandang dari sisi *entrenchment*, namun dianggap melanggar prinsip *separation of powers* karena sistem legislasi Amerika Serikat tidak mengenal adanya proses legislasi yang didominasi oleh lembaga eksekutif, sedangkan mekanisme *fast track* memposisikan eksekutif sebagai lembaga dominan dalam proses legislasi. Lihat catatan kaki nomor 39, Bruhl, "Using Statutes to Set Legislative Rules: Entrenchment, Separation of Powers, and the Rules of the Proceedings Clause"; Bandingkan dengan konteks Indonesia yang secara konstitusional mengatur keterlibatan Presiden dalam proses legislasi, pembahasan terkait *fast track legislation* telah dibahas dalam Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (22 Februari 2021): 123, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>; Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto, "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (27 Agustus 2021): 187, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>.

norma yang memberikan kesulitan untuk merubah peraturan tersebut, sebagaimana pengertian dari *entrenchment* itu sendiri. Sehingga antara kesulitan dalam merubah peraturan dan daya ikat terhadap anggota legislatif yang menjabat selanjutnya merupakan dua sisi koin yang tidak dapat dipisahkan. Dengan demikian, apabila UU P3 telah terbukti dapat mengikat kewenangan legislasi anggota legislatif selanjutnya, sebagaimana dianalisa pada paragraf sebelumnya, belum cukup untuk menyatakan bahwa UU P3 memiliki sifat *entrenchment*. Oleh karenanya perlu dilakukan penyelidikan terhadap aspek kesulitan dalam merubah UU P3.

Guna melakukan penyelidikan terhadap hal ini, kiranya dapat dilihat kembali pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, memerintahkan untuk dilakukannya perubahan terhadap UU P3 sehingga penggunaan metode *omnibus* dalam proses legislasi memiliki dasar hukum terlebih dahulu.⁸⁰ Sikap Mahkamah Konstitusi yang memerintahkan perubahan terhadap UU P3 ini memiliki kemiripan dengan *entrenchment* yang ada pada teori *constitutional statute*.

Sebagai perbandingan, dalam menjelaskan *constitutional statute*, Ahmed dan Perry menyatakan bahwa dalam kasus *Factortame* lembaga peradilan di Inggris memutuskan bahwa beberapa ketentuan di dalam *Merchant Shipping Act 1988* bertentangan dengan *European Communities Act 1972*. Putusan ini menegaskan bahwa meskipun terdapat pertentangan antara dua undang-undang yang sederajat, karena *European Communities Act 1972* dianggap sebagai *constitutional statute* maka ketentuan yang ada di dalam undang-undang lainnya dinyatakan tidak berlaku. Praktik ini serupa dengan putusan lainnya, yaitu dalam kasus *Thoburn*, dalam kasus ini hakim juga menegaskan bahwa adanya ketentuan baru yang bertentangan dengan ketentuan yang telah ada sedangkan kedua ketentuan tersebut diatur dalam undang-undang yang berbeda, maka tidak serta merta ketentuan baru tersebut dianggap menegasikan ketentuan yang lama, karena ketentuan yang lama diatur dalam *constitutional statute* sedangkan ketentuan yang baru diatur dalam undang-undang biasa. Oleh karenanya, menurut hakim dalam kasus *Thoburn*, merubah *constitutional statutes* haruslah dilakukan melalui perubahan yang secara jelas diekspresikan melalui kata-kata eksplisit yang tidak ambigu.⁸¹

Pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020, yang memerintahkan perubahan terhadap UU P3 terlebih dahulu sebelum menggunakan metode *omnibus* memiliki persamaan dengan sikap hakim dalam kasus *Thoburn*. Mahkamah Konstitusi tidak serta merta menganggap praktik penggunaan metode *omnibus* yang dilakukan oleh lembaga legislatif sebagai perubahan implisit terhadap norma UU P3, sebaliknya Mahkamah Konstitusi meyakini bahwa metode *omnibus* haruslah terlebih dahulu diatur secara eksplisit untuk kemudian dapat dinyatakan bahwa UU P3 telah dirubah. Dengan demikian, terlepas

⁸⁰ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi 69/PUU-XX/2022.

⁸¹ Ahmed dan Perry, "The Quasi-Entrenchment of Constitutional Statute," 515-519.

dari pro dan kontra terhadap *entrenchment*,⁸² Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 telah menggambarkan sifat *entrenchment* dari UU P3 sejalan dengan karakteristiknya sebagai *quasi constitutional legislation*

C. KESIMPULAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, selain menandai pertama kalinya Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian formil, juga melahirkan suatu diskursus baru berkenaan dengan karakteristik UU P3. Putusan *a quo* telah memosisikan UU P3 sebagai undang-undang yang dapat dikategorikan sebagai *quasi constitutional legislation*, karena sifat superioritasnya dibanding undang-undang lain dalam konteks kedudukannya sebagai batu uji pengujian formil undang-undang. Selanjutnya, pendapat Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimuat dalam Putusan *a quo*, terkait perlunya perubahan norma hukum UU P3 secara eksplisit bukan implisit melalui praktik, juga menggambarkan adanya kesamaan dengan sikap lembaga peradilan di negara lain dalam hal rekognisi terhadap sifat *entrenchment* dari UU P3 dalam predikatnya sebagai *quasi constitutional legislation*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmed, Farrah, dan Adam Perry. "Constitutional Statutes." *Oxford Journal of Legal Studies* 37, no. 2 (1 Juni 2017): 461–81. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqw030>.
- . "The Quasi-Entrenchment of Constitutional Statute." *The Cambridge Law Journal* 73, no. 3 (14 November 2014): 514–35. <https://doi.org/10.1017/S0008197314000841>.
- Albert, Richard. "Constitutional Handcuffs." *Intergenerational Justice Review* 10, no. 1 (2017): 18–31. <https://doi.org/10.24357/igjr.10.1.585>.
- Amirullah. "Fraksi PKS Apresiasi Putusan MK Soal UU Cipta Kerja." *Tempo*, 2021. <https://nasional.tempo.co/read/1532794/fraksi-pks-apresiasi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja>.
- Andi Saputra. "Penggugat Apresiasi MK yang Perintahkan UU Cipta Kerja Diperbaiki." *detikNews*, 2021. <https://news.detik.com/berita/d-5826868/penggugat-apresiasi-mk-yang-perintahkan-uu-cipta-kerja-diperbaiki>.
- Aryanto, Bayu, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto. "Menggagas Model Fast-Track Legislation Dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media*

⁸² Perdebatan mengenai *entrenchment* dapat disimak dalam beberapa tulisan, Lihat Eric A. Posner dan Adrian Vermeule, "Legislative Entrenchment: A Reappraisal," *The Yale Law Journal* 111, no. 7 (Mei 2002): 1665, <https://doi.org/10.2307/797534> (menjelaskan argumen yang mendukung *entrenchment*); John C. Roberts dan Erwin Chemerinsky, "Entrenchment of Ordinary Legislation: A Reply to Professors Posner and Vermeule," *California Law Review* 91, no. 6 (Desember 2003): 1773, <https://doi.org/10.2307/3481403> (menanggapi argumen pendukung *entrenchment*); N. W. Barber, "Why entrench?," *International Journal of Constitutional Law* 14, no. 2 (11 April 2016): 325–50, <https://doi.org/10.1093/icon/mow030> (merangkum argumen pro maupun kontra *entrenchment*).

- Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (27 Agustus 2021): 187. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>.
- Bar-Siman-Tov, Ittai. "Semiprocedural Judicial Review." *Legisprudence* 6, no. 3 (14 Desember 2012): 271–300. <https://doi.org/10.5235/17521467.6.3.271>.
- . "The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process." *Boston University Law Review* 91 (11 Mei 2011): 1925–27.
- Barber, N. W. "Why entrench?" *International Journal of Constitutional Law* 14, no. 2 (11 April 2016): 325–50. <https://doi.org/10.1093/icon/mow030>.
- Bruhl, Aaron-Andrew P. "Using Statutes to Set Legislative Rules: Entrenchment, Separation of Powers, and the Rules of the Proceedings Clause." *Journal of Law & Politics* 19 (2003): 345.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (22 Februari 2021): 123. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Cormack, Mary Mc. "Judicial Deliberation Unmasked", *Americanbar.org Litigation Journal* (Summer, 2019)." [americanbar.org](https://www.americanbar.org/groups/litigation/publications/litigation_journal/2018-19/summer/judicial-deliberation-unmasked/), 2019. https://www.americanbar.org/groups/litigation/publications/litigation_journal/2018-19/summer/judicial-deliberation-unmasked/.
- CR-8. "Riwayat Panjang Pedoman Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Hukumonline.com*, 13 Februari 2022. <https://www.hukumonline.com/berita/a/riwayat-panjang-pedoman-pembentukan-peraturan-perundang-undangan-lt6208a2d177c9e/>.
- Efendi, A'an, dan Fradhana Putra Disantara. "Post Conditionally Unconstitutional of Job Creation Law: Quo Vadis Legal Certainty?" *Yuridika* 37, no. 2 (5 Agustus 2022): 345–82. <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.33364>.
- Erika Kurnia, dan Aguido Adri. "Buruh Apresiasi Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait UU Cipta Kerja." *Kompas*, 2021. <https://www.kompas.id/baca/metro/2021/11/25/harapan-pekerja-terhadap-uu-cipta-kerja-ditanggapi-pemerintah-kota>.
- Eskridge, William N., dan John Ferejohn. "Super-Statutes." *Duke Law Journal* 50, no. 5 (Maret 2001): 1216. <https://doi.org/10.2307/1373022>.
- Eskridge, William N, dan John Ferejohn. "Super-Statutes: The New American Constitutionalism." In *The Least Examined Branch: The Role of Legislatures in the Constitutional State*, diedit oleh Richard W Bauman dan Tsvi Kahana, 320–54. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511511035.017>.
- Eule, Julian N. "Temporal Limits on the Legislative Mandate: Entrenchment and Retroactivity." *American Bar Foundation Research Journal* 12, no. 2/3 (1987): 379–459. <https://doi.org/10.1086/492191>.

- Gardbaum, Stephen. "Pushing The Boundaries : Judicial Review of Legislative procedures in South Africa." *Constitutional Court Review* 9, no. 1 (Desember 2019): 1–18. <https://doi.org/10.2989/CCR.2019.0001>.
- Gluck, Abbe. "Due Process of Lawmaking and the Obamacare Repeal." Diakses 25 Juli 2017. <https://balkin.blogspot.com/2017/07/due-process-of-lawmaking-and-obamacare.html>.
- Gould, Jonathans. "Law Within Congress." *Yale Law Journal* 129, no. 7 (2020): 1946–2028.
- "Hamdan Zoelva Apresiasi Putusan MK soal UU Cipta Kerja." Diakses 27 Februari 2023. <https://inisiatifnews.com/hukum/2021/11/27/hamdan-zoelva-apresiasi-putusan-mk-soal-uu-cipta-kerja/>.
- Harijanti, Susi Dwi. "Menjaga Demokrasi Pembentukan UU," n.d. https://www.academia.edu/44013399/MENJAGA_DEMOKRASI_PEMBENTUKAN_UU.
- Harijanti, Susi Dwi, Wicaksana Dramanda, dan Lailani Sungkar. "Pengujian Formil Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi: Urgensi dan Batu Uji." *Laporan Hasil Penelitian Kerjasama Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*. Bandung, 2020.
- Helis, John. "Expanding Our Constitutional Horizons: A Comprehensive Study of Quasi-Constitutionality in Canada." Ph.D. Thesis. Queen's University, 2016.
- Herlambang P. Wiratraman. "Menguji Arah Tafisr 'Uji Formal' Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang Cipta Kerja." In *Policy Paper: Putusan MK Terkait UU Cipta Kerja*, diedit oleh Aqshal Muhammad Arsyah. Yogyakarta: Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2022. <https://law.ugm.ac.id/policy-paperputusan-mk-terkait-uu-cipta-kerja/>.
- Ibrahim, Mohammad. "Pembatasan Kekuasaan Amendemen Konstitusi: Teori, Praktik di Beberapa Negara dan Relevansinya di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (10 November 2020): 558. <https://doi.org/10.31078/jk1735>.
- Ilan, Gonen. "Response: Recent Development regarding Judicial Review of Legislative Process in Israel." *Statute Law Review* 42, no. 2 (30 Juni 2021): 176–82. <https://doi.org/10.1093/slr/hmz029>.
- Indonesia, Republik. Undang-Undang tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (n.d.).
- Iqbal Dwi Purnama. "Apresiasi Putusan MK, Pakar Hukum Tata Negara: UU Cipta Kerja Banyak Masalah." IDXChannel, 2021. <https://www.idxchannel.com/economics/apresiasi-putusan-mk-pakar-hukum-tata-negara-uu-cipta-kerja-banyak-masalah>.
- Isra, Saldi. "Purifikasi Proses Legislasi Melalui Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Legislasi Indonesia* 7, no. 1 (Maret 2010): 119–21.

- Kovacs, Kathryn. "Superstatute Theory and Administrative Common Law." *Indiana Law Journal* 90, no. 3 (1 Januari 2014): 1223–37. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2386025>.
- Lailam, Tanto. "Analisis Praktik Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar 1945." *Pranata Hukum* 6, no. 2 (Juli 2011): 143–60.
- Levinson, Daryl, dan Benjamin I. Sachs. "Political Entrenchment and Public Law." *The Yale Law Journal Online* 125, no. 2 (November 2015): 400–482.
- Linde, Hans A. "Due Process of Lawmaking." *Nebraska Law Review* 55, no. 2 (1975): 197. <https://core.ac.uk/download/pdf/33141144.pdf>.
- Macdonnell, Vanessa. "A Theory of Quasi-Constitutional Legislation." *Osgoode Hall Law Journal* 53, no. 2 (2016): 508–39.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi 69/PUU-XX/2022 (n.d.).
———. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/PUU-VII/2009 (n.d.).
———. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 73/PUU-XII/2014 (n.d.).
———. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, 2021.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Revisi. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- McCubbins, Mathew D, dan Daniel B Rodriguez. "Superstatutory Entrenchment: A Positive and Normative Interrogatory." *YALE Law Journal* 120 (2011): 387–95.
- Mcgarry, John, dan Samantha Spence. "Constitutional Statutes—Roots and Recognition." *Statute Law Review* 41, no. 3 (26 Oktober 2020): 378–94. <https://doi.org/10.1093/slr/hmz015>.
- Meßerschmidt, Klaus. "The Procedural Review of Legislation and the Substantive Review of Legislation: Opponents or Allies?," 373–403, 2016. https://doi.org/10.1007/978-3-319-33217-8_15.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Okpaluba, Chuks. "Can a Court Review the Internal Affairs and Processes of the Legislature? Contemporary Developments in South Africa." *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa* 48, no. 2 (2015): 183–218. <https://unisapressjournals.co.za/index.php/CILSA/article/view/10846>.
- Posner, Eric A., dan Adrian Vermeule. "Legislative Entrenchment: A Reappraisal." *The Yale Law Journal* 111, no. 7 (Mei 2002): 1665. <https://doi.org/10.2307/797534>.
- Psygkas, Athanasios. "The United Kingdom's Statutory Constitution." *Oxford Journal of Legal Studies* 40, no. 3 (1 September 2020): 449–81. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqaa024>.

- Redi, Ahmad. *Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Republik Indonesia. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pub. L. No. 7 Tahun 2020 (2020).
- . Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Pub. L. No. 8 Tahun 2011 (2011).
- Rishan, Idul. “Konsep Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (27 Mei 2021): 001–021. <https://doi.org/10.31078/jk1811>.
- Roberts, John C., dan Erwin Chemerinsky. “Entrenchment of Ordinary Legislation: A Reply to Professors Posner and Vermeule.” *California Law Review* 91, no. 6 (Desember 2003): 1773. <https://doi.org/10.2307/3481403>.
- Rose-Ackerman, Susan, Stefanie Egidy, dan James Fowkes. *Due Process of Lawmaking: The United States, South Africa, Germany, and the European Union*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9781107338845>.
- Simanjuntak, Samuel Hamonangan, dan Lita Tyesta A.L.W. “Procedural Justice or Substantive Justice: Review of Constitutional Court Decision Number: 91/Puu/Xviii/2020.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 16, no. 2 (28 Juli 2022): 341. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2022.V16.341-362>.
- Sjarif, Fitriani Ahlan. “Diskusi Akademik RUU tentang Perubahan Kedua atas UU No. 12 Tahun 2011.” *ICLD (Indonesia Center for Legislative Drafting)*. Youtube, 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=eYe4KKr2pgg&t=7211s>.
- . “Webinar Nasional: Perubahan UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan | APHTN-HAN |2.” *APHTN-HAN OFFICIAL*. Youtube, 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=iOzmwe2tNTQ&t=2266s>.
- Skrentny, John D, dan Micah Gell-Redman. “Comprehensive Immigration Reform and the Dynamics of Statutory Entrenchment.” *The Yale Law Journal Online* 120 (2011): 325–44.
- Stephen Gardbaum. “Due Process of Lawmaking Revisited.” *Journal of Constitutional Law* 21, no. 1 (2018): 1–32.
- Stephenson, Scott. “The Rise and Recognition of Coconstitutional Statutes.” In *Quasi-Constitutionality and Constitutional Statutes*, diedit oleh Richard Albert dan Joel Colón-Ríos. Londong: Routledge, 2019. <https://doi.org/10.4324/9781351201834>.
- Sungkar, Lailani, Wicaksana Dramanda, Susi Dwi Harijanti, dan Adnan Yasar Zulfikar. “Urgensi Pengujian Formil di Indonesia : Pengujian Legitimasi dan Validitas.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (17 Februari 2022): 748. <https://doi.org/10.31078/jk1842>.

- Tim Penyusun. *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2019-2020*. Diedit oleh Ida Ria Tambunan dan Tatang Garjito. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2021.
- . “Transformasi Digital Untuk Penegakan Konstitusi.” *Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta, 2021.
- Tremblay, Luc. B. “Rule of Law, Justice, and Interpretation.” McGill-Queen’s University Press, 1997. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt81bnq>.
- Vermeule, Adrian. “The constitutional law of congressional procedure.” *The University of Chicago Law Review* 71, no. 2 (2004): 361–437.
- Wang, Shucheng. “Judicial Review of the Legislative Process in Hong Kong: A Comparative Perspective.” *Statute Law Review* 42, no. 3 (25 Oktober 2021): 291–304. <https://doi.org/10.1093/slr/hmz018>.
- Widiastuti, Retno, dan Ahmad Ilham Wibowo. “Pola Pembuktian dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (17 Februari 2022): 803. <https://doi.org/10.31078/jk1844>.



Implications of Conditional Unconstitutional Decisions in The Constitutional Court Decision



Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Antoni Putra 

Center for Law and Policy Studies, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ antoniputra94@gmail.com

History:

Submitted: 13-05-2022
Revised: 31-10-2022
Accepted: 22-02-2023

Keyword:

Law; Judicial Review; Conditional Decision;
Conditional Unconstitutional; Conditional
Constitutional.

Kata Kunci:

Undang-Undang; Pengujian Undang-Undang;
Putusan Bersyarat; Inkonstitusional Bersyarat;
Konstitusional Bersyarat.

Abstract

This research focuses on the decision of Constitutional Court Number 91/PUU-XVIII/2020, which states that Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation is unconstitutional because of a formal flaw in its formation. This study aims to answer two questions. First, regarding the development and characteristics of conditional decisions issued by the Constitutional Court. Second, what are the implications of conditional unconstitutional decisions issued by the Constitutional Court in Decision Number 91/PUU-XVIII/2020? The research method used is doctrinal legal research with a secondary database. The research results show; (1) there are two types of conditional decisions at the Constitutional Court: conditional constitutional decisions and conditional unconstitutional decisions. (2) Decision Number 91/PUU-XVIII/2020 can potentially cause an ambiguous interpretation regarding conditional unconstitutionality because the Constitutional Court, in its a quo decision, stated that Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation remains valid. When referring to the conditional unconstitutional meaning generally understood, the law should be unconstitutional until the amendments are completed.

Abstrak

Penelitian ini difokuskan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat karena terdapat cacat formil dalam proses pembentukannya. Penelitian ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan. Pertama, mengenai perkembangan dan karakteristik putusan bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi. Kedua bagaimana implikasi putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum doktriner dengan basis data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan; (1) terdapat dua jenis putusan bersyarat di Mahkamah Konstitusi, yakni putusan konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat. (2) Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini berpotensi menyebabkan terjadinya penafsiran yang ambigu terkait inkonstitusional bersyarat karena Mahkamah Konstitusi dalam putusan a quo menyatakan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja tetap berlaku. Padahal bila merujuk pada makna inkonstitusional bersyarat yang dipahami secara umum seharusnya undang-undang tersebut inkonstitusional sampai perbaikan selesai dilakukan.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi (MK) dalam putusan No.91/PUU-XVIII/2020 menyatakan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) inkonstitusional bersyarat yang dijatuhkan karena terjadi pelanggaran syarat-syarat formil saat pembentukan. Putusan ini merupakan yang pertama bagi MK mengabulkan permohonan uji formil suatu UU sejak sejak salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman itu dibentuk pada 2003.¹

Pilihan MK yang menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat tersebut dimaksudkan agar pembentuk UU memiliki kesempatan untuk memperbaikinya sesuai dengan ketentuan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di mana perbaikan itu harus dilakukan tidak lebih dalam waktu 2 (dua) tahun sejak putusan dibacakan.² Bila perbaikan tidak dilakukan dalam jangka waktu tersebut, maka UU Cipta Kerja dengan sendirinya akan menjadi inkonstitusional secara permanen.

Selain menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan perlu dilakukan perbaikan dalam jangka waktu maksimal dua tahun, MK melalui putusan *a quo* juga memberikan penegasan tentang vitalnya peran partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang.³ MK menyatakan bahwa berkenaan dengan asas, terutama asas keterbukaan harus menyertakan partisipasi masyarakat⁴ yang maksimal dan lebih bermakna. Pelaksanaan asas keterbukaan yang lebih bermakna tersebut berfungsi sebagai jaminan suatu produk hukum yang dihasilkan dapat terlaksana secara efektif dan efisien dan berperan penting dalam menghasilkan produk hukum yang berwatak responsif.⁵

Secara konstitusional, pemenuhan hak masyarakat untuk berpartisipasi tersebut merupakan bentuk pemenuhan amanat Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menempatkan kedaulatan rakyat sebagai pilar utama bernegara. Selain itu, partisipasi masyarakat secara konstitusional juga dijamin Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan jaminan kesempatan terhadap warga negara untuk “turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara”.

Dari putusan pengujian formil UU Cipta Kerja tersebut di atas, perdebatannya muncul bukan hanya terkait dengan perbaikan terhadap UU Cipta Kerja yang harus dilakukan dalam jangka waktu dua tahun sejak putusan dibacakan saja. Melainkan juga menyangkut

¹ Nano Tresna A. dan Lulu A, “MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun”, diakses pada 21 Januari 2022, <https://bit.ly/3tXZus4>.

² Antoni Putra, “Putusan MK dan jalan Perbaikan Cipta Kerja”, diakses pada 21 Januari 2021, <https://bit.ly/3nV8la5>.

³ Joko Riskiyono. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan.” *Jurnal Aspirasi* 6, No. 2, (2015) : 165, <https://doi.org/10.46807/aspirasi.v6i2.511>.

⁴ Rehandro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang yang responsive.” *Jurnal RechtsVinding* 1, No. 3 (2012): 340, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>.

⁵ Iwan Sulistiyo, et.al. “Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal.” *Jurnal Daulat Hukum* 1, No. 1 (2018): 197, <http://dx.doi.org/10.30659/jdh.v1i1.2633>.

persoalan implementasi putusan inkonstitusional bersyarat dalam putusan tersebut. MK dalam putusan itu menyatakan bahwa inkonstitusional bersyarat, namun tetap menyatakan berlaku, walaupun secara terbatas.

Secara doctriner, terdapat dua jenis putusan bersyarat yang pernah dikeluarkan MK dalam memutus perkara pengujian UU di Indonesia. *Pertama*, putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) yang bermakna bahwa suatu ketentuan dinyatakan inkonstitusional dalam jangka waktu tertentu sampai syarat-syarat yang ditentukan MK dalam putusannya tercapai.⁶ *Kedua*, putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang bermakna bahwa ketentuan yang diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh MK tidak di penuhi.⁷ Dalam konteks ini, suatu ketentuan yang dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana yang ditetapkan MK dipenuhi pembentuk undang-undang.⁸

Meski dinyatakan inskonstitusional secara bersyarat, namun UU Cipta Kerja masih tetap berlaku, dengan alasan telah banyak dikeluarkan peraturan-peraturan pelaksana dan bahkan telah banyak diimplementasikan di tataran praktik. Hanya saja, pemberlakuan dari UU Cipta Kerja tersebut hanyalah secara terbatas, MK melarang pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana baru dan mengeluarkan kebijakan strategis serta berdampak luas berdasarkan UU tersebut.

Dalam kondisi demikian, Putusan MK yang menyatakan UU Cipta Kerja tetap berlaku ini kemudian mengundang perdebatan. Sebagian pihak menilai bahwa keputusan MK tersebut menyebabkan terjadinya penafsiran yang ambigu,⁹ sebab keputusan MK yang menyatakan UU Cipta Kerja tetap berlaku tidak sesuai dengan doktrin tentang penafsiran putusan bersyarat dari putusan MK yang selama ini dipahami secara luas.

2. Perumusan Masalah

Munculnya putusan inkonstitusional bersyarat dalam pengujian formil UU Cipta Kerja ini menimbulkan dua pertanyaan yang dapat diidentifikasi berdasarkan uraian di atas, yaitu: (1) Bagaimana perkembangan dan karakteristik putusan bersyarat yang dikeluarkan oleh MK? dan (2) bagaimana implikasi putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan MK dalam Putusan Perkara No.91/PUU-XVIII/2020?

⁶ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*. (Jakarta: Kapaniteraan dan Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2015): 8.

⁷ Siti Partiah dan Anis Farida. "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Non Self Executing." *Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 1, No. 1 (2021): 52, <http://jurnalpps.uinsby.ac.id/index.php/sosioyustisia/article/view/sitipartiah>.

⁸ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali 9

⁹ Antoni Putra, "Inkonstitusional bersyarat: putusan MK atas UU Cipta Kerja memunculkan tafsir ambigu", diakses pada 21 Januari 2022, <https://bit.ly/3ArP05q>

3. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan studi kepustakaan, dimana penulis hanya menggunakan data sekunder yang terdapat ditemui dalam melakukan penelitian ini.¹⁰ Data sekunder yang digunakan berupa bahan hukum primer yang utamanya adalah putusan MK yang bersifat bersyarat, baik konstitusional bersyarat maupun inkonstitusional bersyarat, serta ketentuan peraturan perundang-undangan seperti UU Dasar, UU Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dan UU MK. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku, jurnal, makalah, dan artikel internet yang berkaitan dengan isu yang sedang dibahas, yakni mengenai putusan inkonstitusional bersyarat dalam pengujian undang-undang.

B. PEMBAHASAN

1. Mahkamah Konstitusi

a. Sejarah, Fungsi dan Kewenangan MK

Mahkamah Konstitusi (MK) dibentuk pada 2003 dengan alasan adanya kebutuhan untuk menjawab berbagai persoalan hukum dan ketatanegaraan yang sebelumnya belum memiliki solusi yang kongkrit.¹¹ MK yang mandiri merupakan perwujudan dari implementasi gagasan negara hukum yang salah satunya menempatkan konstitusi sebagai hukum tertinggi, sehingga konstitusi harus dilindungi atau dijaga dari perbuatan yang menyimpang.¹²

Kewenangan MK diatur dalam Pasal 24C UU Dasar 1945 yang merupakan bagian konsep *checks and balances*.¹³ Konsep ini lahir sebagai atitiesis dari gagasan modern sistem pemerintahan negara hukum dan demokrasi sesuai dengan doktrin *rule of law* dan kedaulatan rakyat, pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan perlindungan hak asasi manusia.¹⁴

Secara konstitusional, Mahkamah Konstitusi kewenangan MK diatur Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) yaitu:

Pasal 24C

“(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji UU terhadap UU Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UU Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum;”

“(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut UU Dasar.”

¹⁰ Helmi Chandra SY, “Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 19, No. 4, (2022) : 770

¹¹ Bambang Sutiyoso, “Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.” *Jurnal Konstitusi* 7, No.6, (2010): 29.

¹² Tanto Lailam, “Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya.” *Jurnal Konstitusi* 12, No. 4, (2015) : 796

¹³ Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Amandemen III Pasal 24C ayat (1).

¹⁴ Jimly Assididqie, *Model-Model Pengajuan Konstitusional di Berbagai Negara*, Cetakan ke 2, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 10

Dalam hal kewenangan untuk melakukan pengujian UU terhadap UUD (*judicial review*), MK dilandasi oleh ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang diatur Kembali melalui Pasal 10 UU No. 24/2003 tentang MK sebagaimana terakhir diubah dengan UU No.7/2020 (UU MK). Teknis pelaksanaannya selanjutnya diatur dalam Peraturan MK No.6/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, baik pengujian formil maupun materil.

Kewenangan MK dalam melakukan pengujian UU atau *judicial review* sebagaimana disebutkan di atas adalah bentuk penegasan atas fungsi MK sebagai penafsir konstitusi (*the sole interpreter of the constitution*).¹⁵ Sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945, bahwa dalam penyelenggaraan fungsi negara dengan menggunakan kaidah pembagian kekuasaan, yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga, dan ajaran *checks and balances* yang menekankan pentingnya hubungan saling kontrol dan kontrol antar berbagai lembaga negara, esensi bahwa kekuasaan negara harus dipecah atau dipisahkan masih relevan.¹⁶

kewenangan melakukan pengujian (*judicial review*) merupakan wujud fungsi MK dalam menjalankan fungsi *check and balances* di antara lembaga pemegang kekuasaan negara. Secara teori, fungsi tersebut dilakukan untuk menghindari kesewenang-wenangan lembaga-lembaga negara yang berwenang pembentuk UU (DPR bersama Pemerintah)¹⁷.

b. Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi

Salah satu kewenangan MK yang diatur secara limitatif dalam UUD 1945 adalah menguji UU terhadap UU Dasar. Melalui kewenangan tersebut, MK berperan sebagai penjaga dan penafsir konstitusi (*the guardian and the final interpreter of the constitution*) dan sebagai pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*).¹⁸ Dalam konteks ini, MK berupaya melindungi hak-hak konstitusional warga negara yang dirugikan dari berlakunya suatu norma undang-undang.¹⁹ Putusan dari Pengujian UU ini kemudian akan berperan menjadi penyeimbang antara kepentingan negara yang seringkali menyebabkan keterbatasan atau melanggar hak konstitusional warga negara dengan kepentingan warga negara yang tidak ingin dikurangi, dibatasi dan/atau dilanggar.²⁰

Secara konstitusional, dengan merujuk pada Pasal 56 UU MK, terdapat tiga jenis amar putusan dari MK, yaitu berupa putusan yang menyatakan permohonan tidak dapat

¹⁵ Ni'matul Huda dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Bandung: Nusa Media, 2011), 145.

¹⁶ Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Jurnal Cita Hukum* 1, No. 2 (2013) : 218, <http://dx.doi.org/10.15408/jch.v1i2.2992>.

¹⁷ Tim Penyusun, *Hukum Acara MK*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2010): 3.

¹⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2014*. (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2014), 9-10.

¹⁹ Dinoroy M. Aritonang. "Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi (Mk) dalam Menjalankan Fungsi dan Kewenangannya." *Jurnal Ilmu Administrasi* 10, No. 3 (2013): 381, <https://jia.stialanbandung.ac.id/index.php/jia/article/view/16>.

²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Menegakkan...", 12

diterima, menyatakan permohonan dikabulkan, menyatakan permohonan ditolak. Dalam perkembangannya, putusan MK tidak hanya terpaku pada tiga jenis putusan yang tertera di Pasal 56 UU MK tersebut saja. Terdapat putusan MK yang memberikan tafsir terhadap suatu norma, baik itu berupa petunjuk, arah, penundaan pemberlakuan, dan pedoman serta syarat bahkan membuat norma baru, yang masuk dalam kategori putusan bersyarat berupa putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).²¹

Putusan bersyarat yang dikeluarkan oleh MK pada dasarnya adalah untuk memperjelas substansi pengaturan yang terdapat dalam UU yang pada umumnya bersifat umum dan abstrak. Dalam konteks ini, rumusan UU seringkali belum diketahui apakah dalam pelaksanaannya memiliki pertentangan dengan UUD,²² atau tidak atau substansi pengaturan yang terdapat dalam UU berpotensi memiliki penafsiran ganda atau multitafsir yang menyebabkan ketentuan tersebut ambigu dan tidak memberikan kepastian hukum kepada masyarakat.²³ Dalam kedua varian putusan bersyarat tersebut, MK memberikan syarat dan makna kepada *addressat* putusan dalam memaknai dan melaksanakan norma yang sudah diuji.²⁴

Secara *doctriner*, terdapat dua jenis putusan bersyarat yang pernah dikeluarkan MK dalam memutus perkara pengujian UU di Indonesia. *Pertama*, putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) yang bermakna bahwa suatu ketentuan dilakukan pengujian adalah konstitusional selama jangka waktu tertentu sampai kondisi baru yang diperintahkan MK dalam putusannya tercapai.²⁵ Dalam konteks ini, ketentuan tersebut saat putusan dibacakan adalah konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD, sepanjang syarat-syarat yang ditentukan MK terpenuhi atau sifat konstitusionalitas dari ketentuan tersebut dipertahankan MK dengan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh *addreset* putusan.²⁶

Kedua, putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang bermakna bahwa ketentuan yang diuji tersebut adalah inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh MK tidak dipenuhi. Dalam konteks ini, suatu ketentuan yang dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat saat putusan dibacakan adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana yang ditetapkan MK dipenuhi pembentuk undang-undang.²⁷

²¹ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, "Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, No.2, (2016): 352

²² Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), 178.

²³ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi No.19/PUU-VIII/2010", 137.

²⁴ Mohammad Mahrus Ali, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru." *Jurnal Konstitusi* 12, No. 3, September, (2015): 634

²⁵ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, "Model dan Implementasi..."; 8.

²⁶ Sovia Hasanah, "Pengertian Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat", diakses pada 22 Januari 2022, <https://bit.ly/34bdWIK>

²⁷ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, "Model dan Implementasi..."; 9

Putusan bersyarat yang dikeluarkan MK pada dasarnya tetap konstitusional apabila syarat yang diberikan MK dalam suatu putusan terpenuhi. Tapi apabila syarat tersebut tidak terpenuhi, maka norma yang dinyatakan bersyarat tersebut akan inkonstitusional dengan sendirinya, atau secara otomatis menjadi norma yang bertentangan dengan UUD 1945.²⁸ Bila merujuk pada catatan pengujian UU di MK, putusan bersyarat pertama muncul dalam Putusan No.058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 perihal pengujian UU No.7/2004 tentang Sumber Daya Air,²⁹ meski tidak secara tegas dikatakan bahwa putusan tersebut adalah putusan bersyarat. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa “apabila UU *a quo* dalam pelaksanaan ditafsirkan lain dari maksud sebagaimana termuat dalam pertimbangan Mahkamah, maka terhadap UU *a quo* tidak tertutup kemungkinan untuk diajukan pengujian kembali (*conditionally constitutional*).”³⁰

Secara resmi, putusan bersyarat pertama kali dimuat pada bagian amar putusan adalah putusan konstitusional bersyarat dalam putusan perkara No.10/PUU-VI/2008 tentang pengujian Pasal 12 huruf c UU No.10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang diputus pada 1 Juli 2008. Dalam putusan tersebut, MK menyatakan bahwa Pasal *a quo* tetap konstitusional sepanjang dimaknai memuat syarat domisili di provinsi yang akan diwakilinya.³¹

Dalam konteks putusan inkonstitusional bersyarat, putusan jenis ini pertama kali diperkenalkan oleh MK dalam Putusan Perkara No.4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU Pemilu DPR, DPD, dan DPRD dan Pasal 58 huruf f UU Pemda yang diputus pada 24 Maret 2009. Ketentuan yang terdapat dalam dua UU tersebut adalah larangan bagi seseorang untuk mencalonkan diri sebagai anggota DPR, DPD, dan DPRD serta sebagai calon kepala daerah dan wakil kepala daerah bila pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan ancaman hukuman di atas 5 (lima) tahun penjara.³² Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan itu melanggar asas persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan melanggar Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945 yang memberikan penegasan bahwa setiap orang memiliki hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Pada amar putusannya, MK menyatakan bahwa pasal-pasal terkait adalah inkonstitusional secara bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan yang dipilih (*elected officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii)

²⁸ Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari, “Tindak Lanjut ...” 634

²⁹ Faiz Rahman, “Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar.” *Jurnal Konstitusi* 17, No. 1 (2020): 30.

³⁰ Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi No.058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005”, 495.

³¹ Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari, “Tindak Lanjut, “Model dan Implementasi...” 8

³² Donal Fariz, “Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah.” *Jurnal Konstitusi* 17, Nomor 2, (2020): 320

dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan narapidana; dan (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang (*Residivis*).

Dalam konteks pengujian formil putusan bersyarat muncul untuk pertama kali dalam putusan perkara No.91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU Cipta Kerja yang diputus pada tanggal 25 November 2021. Putusan ini merupakan yang pertama bagi MK yang amar putusannya mengabulkan permohonan uji formil suatu UU sejak salah satu lembaga pemegang kekuasaan kehakiman itu dibentuk pada 2003.

Pilihan Mahkamah menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat tersebut memberi kesempatan kepada pembentuk UU memperbaikinya sesuai dengan ketentuan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan yang baku dalam jangka waktu paling lama dua tahun sejak putusan tersebut dibacakan.³³ Bila perbaikan tidak dilakukan dalam jangka waktu tersebut, maka UU Cipta Kerja dengan sendirinya akan menjadi inkonstitusional secara permanen.³⁴

Selain menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional bersyarat dan perlu dilakukan perbaikan dalam jangka waktu maksimal dua tahun, MK melalui putusan *a quo* juga memberikan penegasan tentang vitalnya peran partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang. MK menyatakan bahwa perbaikan UU Cipta Kerja harus dilakukan dengan memenuhi asas-asas pembentukan UU yang baik, khususnya berkenaan dengan asas keterbukaan yang harus menyertakan partisipasi masyarakat yang maksimal dan lebih bermakna.

c. Karakteristik Putusan Bersyarat

Sebagai suatu putusan bersyarat, putusan konstitusional bersyarat yang dikeluarkan MK memiliki karakteristik yang berbeda dari tiga jenis putusan yang terdapat di Pasal 56 UU MK. Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono mengemukakan lima karakteristik dari putusan inkonstitusional bersyarat yang dikeluarkan MK. Kelima karakteristik tersebut adalah sebagai berikut:

1. Mahkamah Konstitusi selalu memberikan tafsir dan/atau syarat-syarat tertentu agar ketentuan yang menjadi objek pengujian tetap konstitusional, di mana MK selalu mengacu pada dua pola dalam mengeluarkan putusan inkonstitusional bersyarat, yakni memberikan tafsir dan/atau memberikan syarat-syarat tertentu agar norma yang diuji tetap konstitusional;³⁵
2. Amar putusan dari putusan konstitusional bersyarat yang dikeluarkan MK pada dasarnya adalah ditolak yang dikarenakan norma yang diajukan pengujiannya tersebut adalah

³³ Antoni Putra, "Putusan MK dan jalan Perbaikan Cipta Kerja", diakses pada 21 Januari 2021, <https://bit.ly/35nIZeD>

³⁴ Mahkamah Konstitusi. "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020", 416-417.

³⁵ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 361

konstitusional, hanya saja MK memberikan tafsir dan/atau syarat tertentu terhadap berlakunya norma yang dilakukan pengujian;³⁶

3. Klausula konstitusional bersyarat dalam putusan MK sebagian hanya dapat ditemukan pada pertimbangan hukum, dan sebagian dapat ditemukan pada pertimbangan dan amar putusan;³⁷
4. Putusan konstitusional bersyarat yang dikeluarkan oleh MK pada dasarnya selalu mensyaratkan adanya pengujian kembali apabila syarat-syarat konstitusionalitas yang diberikan Mahkamah tidak dipenuhi oleh *addressat* putusan;³⁸ dan
5. Putusan konstitusional bersyarat mendorong dilakukannya *legislative review* oleh DPR bersama Pemerintah sebagai pembentuk undang-undang.³⁹

Sama halnya dengan putusan konstitusional bersyarat, putusan MK yang inskonstitusional bersyarat pun memiliki karakteristik. Menurut Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, terdapat empat karakteristik putusan inskonstitusional bersyarat, yaitu:

1. Putusan inskonstitusional bersyarat dalam amar putusannya pasti terdapat klausula inskonstitusional bersyarat;⁴⁰
2. Putusan inskonstitusional bersyarat yang dikeluarkan oleh MK didasarkan pada amar putusan mengabulkan permohonan para pemohonan yang disebabkan karena pada dasarnya norma yang dilakukan pengujian adalah inskonstitusional;⁴¹
3. Amar putusan dari putusan inskonstitusional bersyarat berupa pemaknaan atau memberikan syarat-syarat inskonstitusional terhadap suatu norma yang dilakukan pengujian;⁴²

Substansi klausula inskonstitusional bersyarat dan klausula konstitusional bersyarat pada dasarnya tidaklah berbeda, sebab konstitusional atau inskonstitusional dari suatu norma dari putusan konstitusional bersyarat maupun inskonstitusional bersyarat prinsipnya bergantung pada syarat-syarat atau tafsir yang diberikan oleh MK.⁴³

2. Implikasi Putusan Inskonstitusional bersyarat dalam Putusan No.91/PUU-XVIII/2020

a. Implikasi Putusan No.91/PUU-XVIII/2020 terhadap Perbaikan UU Cipta Kerja

MK dalam putusan Perkara No.91/PUU-XVIII/2020 menyatakan UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja inskonstitusional bersyarat karena terdapat cacat formil dalam proses pembentukan. Putusan ini adalah permohonan pengujian formil pertama yang dikabulkan oleh MK sejak berdiri, yakni pada tahun 2003.

³⁶ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 361-362

³⁷ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 362

³⁸ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 362

³⁹ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 363

⁴⁰ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 374.

⁴¹ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 374

⁴² Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 375

⁴³ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, 376

Dari segi teknik penyusunan, MK menyatakan bahwa penggunaan metode *omnibus law* dalam pembentukan UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan yang baku, sebagaimana yang terdapat dalam UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan UU No.15/2019 tentang Perubahan UU No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP).

Secara formal, putusan tersebut juga menuntut pembentuk UU untuk merumuskan aturan baku terkait penggunaan *omnibus law*, baik dalam bentuk dasar hukum yang memberikan legitimasi, maupun dari segi aturan teknis pembentukan peraturan perundang-undangan. Selama ini, pembentukan peraturan perundang-undangan merujuk pada Undang-Undang No.12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan peraturan perubahannya UU No. 15/2019. Tapi UU tersebut belum mengakomodasi penggunaan UU *omnibus*, yaitu penggunaan satu UU untuk mengatur banyak sektor atau mengatur sejumlah UU lain. Bila merujuk pada Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020, perbaikan terhadap UU Cipta Kerja baru dapat dilakukan setelah terdapat peraturan yang memberikan legitimasi pada penggunaan *omnibus* dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dari segi proses pembahasan dan pengesahan, MK juga mengatakan bahwa UU Cipta Kerja tidak memenuhi asas keterbukaan dalam proses pembahasan, terutama menyangkut dengan pemenuhan hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembentukan.⁴⁴ Sekalipun telah dilaksanakan berbagai pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, sebab pertemuan dimaksud belum membahas naskah akademik dan materi perubahan UU *a quo*. Dalam hal pemenuhan partisipasi publik, MK dalam Pertimbangan hukum Putusan Perkara No.91/PUU-XVIII/2020 menyatakan bahwa Partisipasi Publik harus dilakukan dengan lebih bermakna.

Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya tergambar dari tiga hal, yaitu: hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), dan hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Mahkamah mengatakan, partisipasi publik yang lebih bermakna tersebut dalam proses pembentukan UU terutamanya diperuntukan untuk kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap RUU yang sedang dibahas yang terlaksana setidaknya dalam tahapan (i) pengajuan rancangan undang-undang; (ii) pembahasan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan presiden, serta pembahasan bersama antara DPR, Presiden, dan DPD sepanjang terkait dengan Pasal 22D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945; dan (iii) persetujuan bersama antara DPR dan presiden. Selain itu, alasan dinyatakannya UU Cipta Kerja cacat formil juga karena terdapat ketentuan yang berbeda antara draf RUU

⁴⁴ Antoni Putra, "Inkonstitusional bersyarat': putusan MK atas UU Cipta Kerja memunculkan tafsir ambigu", diakses pada 21 Januari 2022, <https://bit.ly/3ArP05q>,

yang disahkan pada 5 Oktober 2020 dalam Sidang Paripurna DPR dengan UU Cipta Kerja atau naskah yang disahkan/diundangkan oleh Presiden.⁴⁵

Persoalan dasar hukum pembentukan, yakni di dalam UU yang mengatur teknis pembentukan mungkin sudah terjawab, sebab DPR bersama Pemerintah telah mensahkan perubahan kedua terhadap UU *a quo*. Tapi hal itu juga tidak menyelesaikan persoalan dan justru menghadirkan persoalan yang baru. Sebab UU yang disahkan tersebut baru sebatas melegitimasi penggunaan *omnibus law*, belum menjawab persoalan yang sebenarnya terjadi dalam pembentukan UU Cipta Kerja, yakni persoalan partisipasi masyarakat yang lebih bermakna.

Proses revisi terhadap UU PPP yang dilakukan DPR bersama Pemerintah tidak transparan karena mengabaikan hak-hak publik untuk berpartisipasi. Padahal, MK dalam Putusan nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan UU Cipta Kerja Inkonstitusional secara bersyarat salah satunya menginginkan dalam setiap pembentukan undang-undang harus disertai dengan adanya "partisipasi masyarakat yang lebih bermakna". Sejak pembahasannya dimulai pada 7 April 2022, tidak terlihat adanya ruang partisipasi publik sebagaimana yang dimaksud dalam putusan MK tersebut. Pembahasan RUU memang disiarkan secara langsung melalui kanal TV Parlemen dan YouTube DPR, tapi itu hanya bersifat memberikan informasi tanpa adanya ruang bagi publik untuk berpartisipasi.

Dalam konteks ini, asas keterbukaan memang dijalankan, tapi tidak dengan sungguh-sungguh karena tidak adanya ruang partisipasi bagi masyarakat untuk memberikan masukan. Kedua, perbaikan terhadap UU Cipta Kerja perlu dilakukan dengan memperhatikan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini terjadi karena salah satu alasan MK menyatakan UU Cipta Kerja cacat formil dikarenakan dalam proses pembentukan tidak memenuhi asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti misalnya asas keterbukaan dan partisipasi publik. Kemudian, UU Cipta Kerja juga tidak dirumuskan secara baik, karena masih terdapat perubahan substansi setelah UU tersebut disahkan dalam Sidang Paripurna DPR RI pada 5 Oktober 2020.

b. Implikasi Putusan No.91/PUU-XVIII/2020 terhadap Pelaksanaan Kebijakan

Dalam proses pembentukan UU Cipta Kerja terdapat banyak persoalan dan MK telah menyatakan UU Cipta Kerja cacat formil melalui Putusan Perkara No.91/PUU-XVIII/2020, namun putusan inskonstitusional bersyarat yang dikeluarkan MK tidak mengakhiri persoalan dan perdebatan terkait berlakunya UU Cipta Kerja. Putusan MK ini seharusnya meruntuhkan bangunan hukum yang terbentuk dari berlakunya UU Cipta kerja. Seharusnya tidak hanya UU Cipta kerja yang inskonstitusional, tapi juga seluruh peraturan pelaksana yang telah diterbitkan. Hal ini terjadi karena Peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja berinduk dan

⁴⁵ Uraian mengenai perubahan-perubahan yang terjadi antara naskah Rancangan UU Cipta Kerja yang disahkan pada 5 Oktober 2020 dengan Naskah yang diundangkan/ditandatangani oleh Presiden dapat dilihat pada: Mahkamah Konstitusi. "Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020", 408-411.

merujuk pada UU Cipta Kerja yang telah dinyatakan inkonstitusional karena bertentangan dengan UUD 1945 dan cacat formil dalam proses pembentukan.

Tapi, putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII justru memberikan penafsiran inkonstitusional yang berbeda. Meski dinyatakan inkonstitusional bersyarat, MK justru tetap menyatakan bahwa UU Cipta Kerja masih berlaku secara terbatas, dengan memberi batasan berupa larangan bagi Pemerintah untuk mengeluarkan peraturan pelaksana baru dan mengeluarkan kebijakan strategis dan berdampak luas. Padahal bila merujuk pada 52 peraturan pelaksana yang telah dikeluarkan, (47 Peraturan Pemerintah, 4 Peraturan Presiden, dan 1 Peraturan Menteri Keuangan) yang diterbitkan Pemerintah pada awal tahun 2021, sejatinya sejumlah peraturan tersebut memiliki peran yang strategis dan berdampak luas, sebab 52 Peraturan pelaksana yang telah ada tersebut masing-masingnya mengatur sektor yang strategis dan berdampak luas atau sektor yang menjadi inti dari klaster-klaster yang terdapat di UU Cipta Kerja. Dalam hal ini, antara peraturan pelaksana dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tentu saling memiliki keterkaitan. Dasar dari dikeluarkannya peraturan pelaksana tidak bisa dilepaskan untuk melaksanakan kebijakan yang berdasarkan atas berlakunya suatu undang-undang.

Table I
Peraturan Pelaksana UU Cipta Kerja

No	Nama	Pengesahan
1.	PP No 5/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko	2 Februari 2021
2.	PP No 6/2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah;	2 Februari 2021
3.	PP No 7/2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;	2 Februari 2021
4.	PP No 8/2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil;	2 Februari 2021
5.	PP No 9/2021 tentang Perlakuan Perpajakan untuk Mendukung Kemudahan Berusaha;	2 Februari 2021
6.	PP No 10/2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah;	2 Februari 2021
7.	PP No 11/2021 tentang Badan Usaha Milik Desa;	2 Februari 2021
8.	PP No 12/2021 tentang Perubahan atas PP No 14/2016 tentang Penyelenggaraan Perumahan dan Kawasan Permukiman;	2 Februari 2021
9.	PP No 13/2021 tentang Penyelenggaraan Rumah Susun;	2 Februari 2021
10.	PP No 14/2021 tentang Perubahan atas PP No 22/2020 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 2/2017 tentang Jasa Konstruksi;	2 Februari 2021
11.	PP No 15/2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2017 tentang Arsitek;	2 Februari 2021

No	Nama	Pengesahan
12.	PP No 16/2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 28/2002 tentang Bangunan Gedung;	2 Februari 2021
13.	PP No 17/2021 tentang Perubahan Keempat atas PP No 15/2005 tentang Jalan Tol;	2 Februari 2021
14.	PP No 18/2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah;	2 Februari 2021
15.	PP No 19/2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum;	2 Februari 2021
16.	PP No 20/2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar;	2 Februari 2021
17.	PP No 21/2021 tentang Penyelenggaraan Penataan Ruang;	2 Februari 2021
18.	PP No 22/2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;	2 Februari 2021
19.	PP No 23/2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan;	2 Februari 2021
20.	PP No 24/2021 tentang Tata Cara Pengenaan Sanksi Administratif dan Tata Cara Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berasal dari Denda Administratif di Bidang Kehutanan;	2 Februari 2021
21.	PP No 25/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral;	2 Februari 2021
22.	PP No 26/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian;	2 Februari 2021
23.	PP No 27/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Kelautan dan Perikanan;	2 Februari 2021
24.	PP No 28/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perindustrian;	2 Februari 2021
25.	PP No 29/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perdagangan;	2 Februari 2021
26.	PP No 30/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan;	2 Februari 2021
27.	PP No 31/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pelayaran;	2 Februari 2021
28.	PP No 32/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Penerbangan;	2 Februari 2021
29.	PP No 33/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perkeretaapian;	2 Februari 2021
30.	PP No 34/2021 tentang Penggunaan Tenaga Kerja Asing;	2 Februari 2021
31.	PP No 35/2021 tentang Perjanjian Kerja Waktu Tertentu, Alih Daya, Waktu Kerja, Hubungan Kerja dan Waktu Istirahat, dan Pemutusan Hubungan Kerja;	2 Februari 2021
32.	PP No 36/2021 tentang Pengupahan;	2 Februari 2021
33.	PP No 37/2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan;	2 Februari 2021
34.	PP No 38/2021 tentang Rekening Penampungan Biaya Perjalanan Ibadah Umrah;	2 Februari 2021
35.	PP No 39/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Jaminan Produk Halal;	2 Februari 2021
36.	PP No 40/2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus;	2 Februari 2021

No	Nama	Pengesahan
37.	PP No 41/2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas;	2 Februari 2021
38.	PP No 42/2021 tentang Kemudahan Proyek Strategis Nasional;	2 Februari 2021
39.	PP No 43/2021 tentang Penyelesaian Ketidaksesuaian Tata Ruang, Kawasan Hutan, Izin, dan/atau Hak Atas Tanah;	2 Februari 2021
40.	PP No 44/2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;	2 Februari 2021
41.	PP No 45/2021 tentang Penyelenggaraan Informasi Geospasial;	2 Februari 2021
42.	PP No 46/2021 tentang Pos, Telekomunikasi, dan Penyiaran;	2 Februari 2021
43.	PP No 47/2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Perumahan;	2 Februari 2021
44.	PP No 48/2021 tentang Perubahan Ketiga atas PP No 31/2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2011 tentang Keimigrasian;	2 Februari 2021
45.	PP No 49/2021 tentang Perlakuan Perpajakan atas Transaksi yang Melibatkan Lembaga Pengelola Investasi dan/atau Entitas yang Dimilikinya.	2 Februari 2021
46.	Perpres No 9/2021 tentang Badan Percepatan Penyelenggaraan Perumahan;	2 Februari 2021
47.	Perpres No 10/2021 tentang Bidang Usaha Penanaman Modal;	2 Februari 2021
48.	Perpres No 11/2021 tentang Kerja Sama Antara Pemerintah Pusat dengan Badan Usaha Milik Negara dalam Penyelenggaraan Informasi Geospasial Dasar; dan	2 Februari 2021
49.	Perpres No 12/2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No 16/2018 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.	2 Februari 2021
50.	PP No 73/2020 tentang Modal Awal Lembaga Pengelola	14 Desember 2021
51.	PP No 74/2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi	14 Desember 2021
52.	PMK No 18/PMK.03/2021 tentang Pelaksanaan UU CK di bidang PPh, PPN dan KUP	17 Februari 2021

Sumber: Website Sekretariat Kabinet

Dari adanya putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini setidaknya memberikan dua konsekuensi terhadap pelaksanaan kebijakan. *Pertama*, larangan terhadap Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan strategis dan berdampak luas sebagaimana dalam putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 tidak akan berpengaruh banyak, sebab hampir semua sektor strategis dari UU Cipta Kerja sudah diterbitkan peraturan pelaksanaannya (**lihat table 1**).

Selain itu, bila merujuk pada Pasal 85 huruf a UU Cipta Kerja, larangan bagi Pemerintah untuk mengeluarkan Peraturan Pelaksana UU Cipta Kerja baru sebagaimana yang terdapat di amar putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 juga sudah ditgaskan dalam UU Cipta Kerja

sendiri. Berdasarkan pasal tersebut, terdapat penegasan bahwa peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja sudah harus diterbitkan maksimal 3 bulan sejak disahkan.

Pasal 85 UU Cipta Kerja

"Pada saat UU ini mulai berlaku:

- a. Peraturan pelaksanaan dari UU ini wajib ditetapkan paling lama 3 (tiga) bulan; dan*
- b. Semua peraturan pelaksanaan dari UU yangtelah diubah oleh UU ini dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan UU ini dan wajib disesuaikan paling lama 3 (tiga) bulan."*

Bila merujuk pada ketentuan tersebut di atas, MK melalui putusan No.91/PUU-XVIII/2020 hanya mempertegas batas waktu dari kewajiban mengeluarkan peraturan pelaksana dari UU Cipta Kerja. Sebab UU Cipta Kerja disahkan/diundangkan oleh Presiden pada tanggal 2 November 2020, bila ditarik 3 bulan sejak disahkan tersebut, maka batas akhir ditetapkannya peraturan pelaksana yang seharusnya adalah pada 2 Februari 2021. Dalam konteks ini, bila Pemerintah taat pada peraturan perundang-undangan, maka setelah 2 Februari 2021, tidak akan ada lagi peraturan pelaksana yang diterbitkan. Artinya, larangan menerbitkan peraturan pelaksana yang ada pada Putusan No.91/PUU-XVIII/2020 justru tidak akan memiliki arti apa-apa bila dimaknai hanya sebatas memberikan larangan pada Pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana yang baru.

Oleh sebab itu, agar putusan MK ini lebih berarti dalam proses pengambilan kebijakan, maka putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 perlu dimaknai tidak hanya sebagai larangan terhadap penerbitan peraturan pelaksana yang baru. Melainkan juga harus dimaknai sebagai larangan bagi Pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan strategis dan berdampak luas baru yang kebijakannya diambil atas dasar peraturan pelaksana UU Cipta Kerja yang telah ada. Artinya, meskipun peraturan pelaksana UU Cipta Kerja tidak gugur karena UU induknya inkonstitusional, tapi keberadaan sejumlah peraturan pelaksana yang telah ada tersebut semata-mata masih berlaku hanya untuk memberikan legitimasi terhadap kebijakan-kebijakan penyelenggara negara yang telah terlajur dikeluarkan dan telah dijalankan sebelum adanya Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020, sebab antara peraturan pelaksana dan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah saling memiliki keterkaitan.

Kedua, adanya putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020 juga menyebabkan terjadinya kekosongan hukum atau ketidakpastian hukum. Hal ini terjadi karena masih terdapat sejumlah peraturan pelaksana lain yang seharusnya dikeluarkan. MK melarang Pemerintah membentuk peraturan pelaksana baru sebagai turunan UU Cipta Kerja. yang bermaksud untuk mencegah Pemerintah untuk menghasilkan regulasi baru yang didasarkan pada UU yang bermasalah. Tapi di sisi lain, terdapat persoalan-persoalan mendesak yang semestinya diatur pada tingkat peraturan pelaksana yang kini justru diliputi ketidakpastian karena tidak memiliki dasar hukum untuk membentuknya. Salah satunya menyangkut hak penyandang disabilitas sebagaimana yang diatur dalam dalam Pasal 27 ayat (2) UU Bangunan Gedung.

Pasal ini dihapus oleh UU Cipta Kerja dan direncanakan akan diatur dalam Peraturan Pemerintah, tapi akibat larangan membentuk peraturan pelaksana baru tersebut urung diterbitkan sehingga jaminan aksesibilitas bagi kelompok disabilitas rawan terlanggar karena tidak memiliki payung hukum yang melindungi.

c. Implikasi Putusan No.91/PUU-XVIII/2020 terhadap Pemaknaan Inkonstitusional Bersyarat

Secara *doctriner*, suatu UU yang dinyatakan inkonstitusional bersyarat semestinya saat putusan yang dibacakan sifatnya adalah inkonstitusional dan baru akan menjadi konstitusional setelah syarat-syarat yang diberikan MK dalam putusannya terpenuhi. Namun, putusan MK dalam pengujian formil UU Cipta Kerja justru menimbulkan perdebatan karena memberikan penafsiran yang berbeda. Putusan itu berkebalikan dengan makna inkonstitusional bersyarat yang selama ini dipahami.

MK menyatakan bahwa UU tetap berlaku selama dua tahun ke depan, tapi pemberlakuannya dibatasi. UU Cipta Kerja baru akan dinyatakan inkonstitusional secara permanen bila perbaikan sebagaimana yang dimaksud tidak dilakukan dalam waktu dua tahun. Hal ini kemudian menimbulkan perdebatan di banyak kalangan. Beberapa orang menyatakan bahwa UU Cipta Kerja masih berlaku hingga batas waktu perbaikan, sementara kelompok yang lain justru menyatakan bahwa UU itu tidak boleh lagi diberlakukan sama sekali.

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartanto, misalnya, ia menganggap bahwa UU Cipta Kerja tetap berlaku secara konstitusional sampai batas waktu perbaikan berakhir.⁴⁶ Anggapan Menko Perekonomian tersebut tidaklah salah, sebab Putusan MKnya memang menyatakan demikian. Walau inkonstitusional, MK menyatakan secara tegas bahwa UU Cipta Kerja masih tetap berlaku hingga batas waktu dua tahun terlewati, sekalipun perbaikan tidak dilakukan dalam periode itu. UU Cipta Kerja baru akan inkonstitusional secara permanen ketika jangka waktu dua tahun terlewati, sementara perbaikan belum dilakukan.

Pada sisi yang lain, banyak akademisi yang justru menyatakan sebaliknya. Menurut mereka, putusan inskonstitusional bersyarat yang dijatuhkan tidak dapat diartikan bahwa UU tersebut masih berlaku hingga batas waktu perbaikan berakhir. Menurut mereka, putusan tersebut hanya memberikan peluang bagi pembentuk UU untuk memperbaiki dan selama proses perbaikan belum selesai. UU Cipta Kerja tidak dapat diberlakukan karena statusnya saat ini adalah inkonstitusional.

Bila merujuk pada tafsir dari konstitusional bersyarat dan inkonstitusional bersyarat, UU Cipta Kerja memang inkonstitusional hingga perbaikan sebagaimana yang diperintahkan MK dilaksanakan. Dalam konteks ini, sifat inkonstitusional dari putusan tersebut melekat

⁴⁶ Airlangga Hartanto dalam Rully R Ramli, "UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat, Menko Airlangga: Aturan Pelaksana Tetap Berlaku", diakses pada 24 Januari 2021, *Kompas.com*, <https://bit.ly/3g85pkA>,

pada UU Cipta Kerja. UU ini baru akan menjadi konstitusional bila perintah perbaikan dari MK selesai dijalankan.

Dalam banyak putusan inkonstitusional bersyarat yang diputuskan MK sebelum Putusan Perkara No.91/PUU-XVIII/2020, ketentuan yang diuji saat putusan tersebut adalah inkonstitusional yang baru akan menjadi konstitusional bila pemaknaan dari putusan tersebut telah sesuai dengan pemaknaan yang diberikan oleh MK dan/atau saat syarat-syarat yang diberikan MK dipenuhi.

Sebagai contoh, Putusan MK No.4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD; dan Pasal 58 huruf f UU No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah misalnya. Dalam *a quo*, MK dalam amar putusannya “Menyatakan Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD; dan Pasal 58 huruf f UU No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak memenuhi syarat-syarat: (i) tidak berlaku untuk jabatan publik yang dipilih (*electd officials*); (ii) berlaku terbatas jangka waktunya hanya selama 5 (lima) tahun sejak terpidana selesai menjalani hukumannya; (iii) dikecualikan bagi mantan terpidana yang secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana; (iv) bukan sebagai pelaku kejahatan yang berulang-ulang.”

Begitupun dalam putusan lainnya, misalnya dalam putusan MK No.133/PUU-VII/2009 tentang Pengujian Pasal 32 ayat (1) huruf c UU No.30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. MK dalam putusan tersebut menyatakan “Menyatakan Pasal 32 ayat (1) huruf c UU No. 30/2002 tentang KPK bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally unconstitutional*), kecuali harus dimaknai “pimpinan KPK berhenti atau diberhentikan secara tetap setelah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Hal berbeda justru terjadi di Putusan MK No.91/PUU-XVIII/2020. Meski putusan tersebut menyatakan UU Cipta Kerja inkonstitusional secara bersyarat, namun MK secara tegas justru menyatakan UU tersebut masih berlaku dalam jangka waktu 2 tahun, meski perbaikan belum dilakukan. Secara konseptual jika pengujian formil undang-undang dikabulkan, maka seharusnya Undang-Undang tersebut dibatalkan secara keseluruhan.⁴⁷ Konteks ini tentu berbeda dengan konsep pengujian materil yang hanya akan membatalkan ketentuan atau frasa yang bertentangan dengan UUD 1945.⁴⁸

Meski demikian, menyatakan UU Cipta Kerja tetap berlaku dalam jangka waktu dua tahun walaupun terbukti cacat formil bukanlah putusan yang terbaik. Dalam konteks ini,

⁴⁷ Jorawati Simarmata, “Pengujian UU Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi No.79/PUU-XII/2014 Dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.27/PUU-VII/2009)”, *Jurnal Legislasi Indonesia* 14 NO. 01 (2017): 40

⁴⁸ Jorawati Simarmata, 40

sifat inkonstitusional dari UU Cipta Kerja seharusnya melekat pada Undang-Undanganya sejak putusan dibacakan, bukan pada apakah dijalankan atau tidak perbaikannya. Oleh sebab itu, seharusnya dalam putusan ini, pemberlakuannya ditunda sampai proses perbaikan selesai dilakukan.

C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat dua putusan bersyarat dalam pengujian UU di MK, yaitu putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dan putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*). Kedua Putusan bersyarat yang dikeluarkan oleh MK tersebut pada dasarnya adalah untuk memperjelas substansi pengaturan yang terdapat dalam UU yang pada umumnya bersifat umum dan abstrak. Dalam kedua varian putusan bersyarat tersebut, MK memberikan syarat dan makna kepada *addressat* putusan dalam memaknai dan melaksanakan norma yang sudah diuji. Sementara Putusan MK No.91/PUU-XVIII setidaknya memberikan tiga implikasi, yaitu: (1) memberikan dua tuntutan pada pembentuk undang-undang untuk merumuskan aturan baku terkait penggunaan *omnibus* dan adanya Partisipasi Publik yang lebih bermakna dalam proses perbaikan; (2) MK membatasi pemberlakuan UU Cipta Kerja dengan cara melarang Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksana baru dan mengeluarkan kebijakan yang bersifat strategis dan berdampak yang berdasarkan pada UU tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- A, Nano Tresna. dan Lulu A, "MK: Inkonstitusional Bersyarat, UU Cipta Kerja Harus Diperbaiki dalam Jangka Waktu Dua Tahun", pada 21 Januari 2022, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=17816&menu=2> diakses
- Ali, Mohammad Mahrus, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Syukri Asy'ari, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru", *Jurnal Konstitusi* 12, No. 3, (2015): 631-662
- Aritonang, Dinoroy M. "Peranan dan Problematika Mahkamah Konstitusi (MK) dalam Menjalankan Fungsi dan Kewenangannya". *Jurnal Ilmu Administrasi* 10 No. 3 (2013): 373-389
- Asy'ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, Mohammad Mahrus Ali, *Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)*. Jakarta: Kapaniteraan dan Sekretarian Jendral Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2015
- Fariz, Donal, "Pembatasan Hak bagi Mantan Terpidana Korupsi Menjadi Calon Kepala Daerah", *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2, (2020): 309-329
- Harjono, *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa: Pemikiran Hukum Dr. Harjono, S.H., M.C.L Wakil Ketua MK*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

- Hasanah, Sovia, "Pengertian Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat", diakses pada 22 Januari 2022, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pengertian-konstitusional-bersyarat-dan-inkonstitusional-bersyarat-lt581c0c98aa2ee>
- Huda, Ni'matul dan R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011
- Indonesia, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Menjadi Undang-Undang, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5456
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 216, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6554
- Indonesia. Undang-Undang Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226
- Jati, Rehandro, "Partisipasi Masyarakat dalam pembentukan Undang-Undang yang responsive", *Jurnal RechtsVinding* 1 No. 3, (2012): 329-342
- Jimly Assiddiqie, *Model-Model Pengajuan Konstitusional di Berbagai Negara*. Cetakan ke 2. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Lailam, Tanto. "Pro-Kontra Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang yang Mengatur Eksistensinya". *Jurnal Konstitusi* 12, No. 4, (2015) : 795-824
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Menegakkan Konstitusionalisme dalam Dinamika Politik, Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi RI 2014*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2014
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian UU No.36 Tahun 2009 tentang Kesehatan

- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 tentang pengujian Pasal 12 huruf g dan Pasal 50 ayat (1) huruf g UU No. 10/2008 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD; dan Pasal 58 huruf f UU No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja
- Partiah, Siti dan Anis Farida. "Implikasi Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Bersifat Non Self Executing", *Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 1, No. 1 (2021): 49-70
- Putra, Antoni, "'Inkonstitusional bersyarat': putusan MK atas UU Cipta Kerja memunculkan tafsir ambigu." diakses pada 21 Januari 2022, <https://theconversation.com/inkonstitusional-bersyarat-putusan-mk-atas-uu-cipta-kerja-memunculkan-tafsir-ambigu-172695>
- Putra, Antoni, "Putusan MK dan jalan Perbaikan Cipta Kerja", diakses pada 21 Januari 2021, <https://koran.tempo.co/read/opini/469876/putusan-mk-dan-jalan-perbaikan-undang-undang-cipta-kerja>
- Rahman, Faiz dan Dian Agung Wicaksono, "Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi* 13, No.2, (2016): 348-378
- Rahman, Faiz, "Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar", *Jurnal Konstitusi* 17, No. 1 (2020): 27-53
- Rahmatullah, Indra. "Rejuvinasi Sistem Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia." *Jurnal Cita Hukum I*, No. 2 (2013): 215-226
- Ramli, Rully R, "UU Cipta Kerja Inkonstitusional Bersyarat, Menko Airlangga: Aturan Pelaksana Tetap Berlaku", diakses pada 24 Januari 2021, Kompas.com, <https://bit.ly/3g85pkA>,
- Riskiyono, Joko. "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan Untuk Mewujudkan Kesejahteraan". *Jurnal Aspirasi* 6, No. 2 (2015) : 159-176
- Simarmata, Jorawati, "Pengujian UU Secara Formil Oleh Mahkamah Konstitusi: Apakah Keniscayaan? (Perbandingan Putusan Mahkamah Konstitusi No.79/PUU-XII/2014 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No.27/PUU-VII/2009)", *Jurnal Legislasi Indonesia* 14, NO. 1 (2017): 39-48
- Sulistiyo. Iwan, et.al. "Implementasi Asas Keterbukaan Dalam Proses Pembentukan Peraturan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah Di Kabupaten Kendal". *Jurnal Daulat Hukum* 1. No. 1 (2018): 191-200,
- Sutiyoso, Bambang, "Pembentukan Mahkamah Konstitusi Sebagai Pelaku Kekuasaan Kehakiman di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, No.6, (2010): 25-49
- SY, Helmi Chandra. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, No. 4, (2022) : 767-793



The Idea of Structuring National Legislation Based on The Ratio of Decidendi & Obiter Dictum Constitutional Court Decision



Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis Ratio Decidendi dan Obiter Dictum Putusan Mahkamah Konstitusi

Yuniar Riza Hakiki , Taufiqurrahman 

Center for Constitutional Law Studies (PSHK) Faculty of Law, Islamic University of Indonesia, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
[✉ yuniarrizahakiki@gmail.com](mailto:yuniarrizahakiki@gmail.com)

History:

Submitted: 18-05-2022
Revised: 16-11-2022
Accepted: 01-03-2023

Keyword:

Arrangement of Legislation; MK Decision;
Ratio Decidendi; Obiter Dictum.

Kata Kunci:

Penataan Legislasi; Putusan MK; Ratio
Decidendi; Obiter Dictum.

Abstract

MK decision which are "rejecting" and "unacceptable", often contain a constructive "ratio decidendi/obiter dictum" to the formation of the UU, but has not been effectively acted upon in the Prolegnas. This study analyzes: (1) the urgency of national legislation arrangements based on the ratio decidendi/obiter dictum; (2) the formulation of national legislation arrangements based on the ratio decidendi/obiter dictum. This normative research concludes: (1) UU must be formed based on the constitution, but the constitutional messages/guidelines in the MK's legal considerations-that impactful on the substance of the UU are not followed up. (2) revise Article 18 of the Law No.12 of 2011 as amended through the Law No.13 of 2022 on the Establishment of Law and Regulation; give priority weight-to the law affected by the MK decision and include in the Prolegnas priority; the substance of the MK decision must be followed up in the drafting; and institute constitutional dialogue.

Abstrak

Putusan MK yang amarnya "menolak" dan "tidak dapat diterima", sering memuat *ratio decidendi/obiter dictum* yang konstruktif bagi pembentukan UU, tetapi belum efektif ditindaklanjuti dalam Prolegnas. Penelitian ini menganalisis: (1) urgensi penataan legislasi nasional berbasis *ratio decidendi/obiter dictum* putusan MK; (2) formulasi penataan legislasi nasional yang berbasis *ratio decidendi/obiter dictum* putusan MK. Penelitian dengan metode yuridis normatif ini berkesimpulan: (1) UU harus dibentuk berdasarkan konstitusi, namun pertimbangan hukum putusan MK yang memuat pesan/pedoman konstitusional dan berdampak terhadap substansi UU justru tidak ditindaklanjuti. (2) merevisi UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan; memberikan bobot prioritas UU terdampak putusan MK dan memasukkan dalam Prolegnas RUU prioritas; substansi putusan MK harus ditindaklanjuti dalam penyusunan UU; serta melembagakan dialog konstitusional.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

 <https://doi.org/10.31078/jk2015>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Fungsi legislasi pertama-tama dilekatkan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen/lembaga legislatif, sehingga lembaga tersebut berwenang membentuk Undang-Undang (UU).¹ Istilah “legislasi” ditemukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 *jo.* Undang-Undang No. 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan itu berkaitan dengan fungsi legislasi yang mencakup prakarsa pembuatan undang-undang, pembahasan rancangan undang-undang, persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang, pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.²

Kewenangan legislasi secara lebih operasional dapat didelegasikan/dilimpahkan kepada peraturan yang lebih rendah untuk memuat pengaturan lebih lanjut dalam melaksanakan substansi UU. Tanpa mengurangi keluasan makna “legislasi”, penelitian ini membatasi “legislasi” pada konteks pembentukan undang-undang. Akan tetapi, tidak menutup kemungkinan pengaruhnya menjangkau konsep “legislasi” dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU mengingat adanya konsep *delegated legislation* atau *subordinate legislation*.³

Legislasi di Indonesia tidak terlepas dari beragam masalah. Mira Fajriyah pernah mengungkapkan *peak of trouble* sebagai masalah dalam penyelenggaraan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang secara sederhana meliputi: (1) rendahnya tingkat konsistensi dan realisasi; (2) ketidaksesuaian isi penetapan Prolegnas dengan amanat perundang-undangan dan (3) tidak terpenuhinya amanat untuk mendasarkan suatu RUU dari suatu Naskah Akademik.⁴ Daniel Samosir dalam penelitiannya juga menemukan sebagian RUU yang telah disahkan menjadi UU tidak mencerminkan suatu pengaturan lebih lanjut dari UUD 1945.⁵

Penelitian ini juga menemukan masalah dalam legislasi nasional yaitu belum terintegrasinya Prolegnas dengan substansi putusan Mahkamah Konstitusi (MK) secara optimal. Permasalahan ini memicu terbaikannya substansi putusan MK,⁶ terutama substansi yang tercantum dalam pertimbangan hukum. Padahal MK merupakan lembaga negara yang berwenang menguji UU terhadap UUD NRI 1945 yang membawa konsekuensi MK

¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 298–299.

² Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 300.

³ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 1 ed. (Depok: Rajawali Pers, 2017), 262.

⁴ Mira Fajriyah, “Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (20 Mei 2016): 48–71, <https://doi.org/10.31078/jk1313>.

⁵ Daniel Samosir, “Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan Dengan UUD 1945,” *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (20 Mei 2016): 773–94, <https://doi.org/10.31078/jk1246>.

⁶ Meirina Fajarwati, “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Program Legislasi Nasional,” *Jurnal Kajian* 22, no. 3 (2017): 195–204, <https://doi.org/10.22212/kajian.v22i3.1512>.

berfungsi sebagai penafsir konstitusi.⁷ Penafsiran atas konstitusi dituangkan MK dalam putusan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945. Pertimbangan hukum putusan menjadi bagian penting bagi majelis hakim MK untuk menguraikan dan mengelaborasi pendapat hukum atas perkara yang sedang diselesaikan.

Daya ikat pertimbangan hukum putusan MK sering kali hanya dikaitkan dengan putusan yang amarnya mengabulkan. Putusan yang bersifat final dan mengikat tidak ada upaya hukum lebih lanjut, sehingga harus dipatuhi dan dilaksanakan oleh seluruh subjek hukum.⁸ Tidak ada pengecualian terhadap putusan pengujian yudisial yang amarnya “menolak” atau “tidak dapat diterima”. Meski terdapat varian/model putusan MK *konstitusional bersyarat* atau *inkonstitusional bersyarat*, tetapi keduanya biasa diaplikasikan dalam putusan yang amarnya mengabulkan saja. Sedangkan kenyataannya terdapat putusan MK yang amarnya “menolak” atau “tidak dapat diterima” tetapi memuat pertimbangan hukum yang mengandung arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional yang berkaitan dengan pokok perkaranya.

Penataan legislasi di Indonesia salah satunya dilakukan melalui perencanaan penyusunan UU dalam Prolegnas, sehingga pembentukan UU harus berbasis pada Prolegnas yang telah disusun dalam jangka waktu tertentu.⁹ Apabila mengacu Pasal 18 UU No. 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah beberapa kali terakhir dengan UU No. 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (selanjutnya disebut UU P3), penyusunan Prolegnas sebatas didasarkan pada:

a. perintah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. perintah Undang-Undang lainnya; d. sistem perencanaan pembangunan nasional; e. rencana pembangunan jangka panjang nasional; f. rencana pembangunan jangka menengah; g. rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan h. aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

Pasal 18 UU P3 tidak mengatur penyusunan Prolegnas juga harus didasarkan pada putusan MK. Padahal di dalam putusan MK selalu terdapat pertimbangan hukum yang isinya merupakan uraian/elaborasi pendapat hukum hakim berkaitan dengan perkara yang diselesaikan. Pertimbangan hukum putusan MK biasanya jauh lebih komprehensif, jelas, dan konstruktif sehingga dapat mengarahkan substansi legislasi. Berbeda dengan amar putusan yang isinya sangat bergantung pada permohonan pemohon (petitum), cenderung singkat, serta biasanya memerlukan penjelasan lebih lanjut. Pasal 10 UU P3 memang menentukan bahwa materi muatan yang harus diatur dengan UU salah satunya berisi tindak lanjut atas putusan MK. Tetapi Pasal 10 UU P3 belum sinkron dengan Pasal 18 UU P3. Dengan adanya Pasal 10 UU P3 ini, seharusnya Pasal 18 UU P3 menegaskan kewajiban penyusunan Prolegnas berdasarkan putusan MK, termasuk pada pertimbangan hukumnya.

⁷ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 216.

⁸ Muhammad Reza Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang* (Depok: Rajawali Pers, 2020), 53.

⁹ Muhammad A S Hikam, “Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 23–30, <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/282>.

Karakter pertimbangan hukum putusan pengadilan itu ada yang disebut *ratio decidendi* dan ada juga yang disebut dengan *obiter dictum*.¹⁰

*Ratio decidendi merupakan bagian dari pertimbangan hukum sebagai dasar atau alasan yang menentukan diambilnya putusan yang dirumuskan dalam amar. Bagian ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum, dan dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum. Di sisi lain ada juga bagian pertimbangan hukum yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan masalah hukum yang dihadapi dan karenanya juga tidak berkaitan dengan amar putusan, biasanya sebagai ilustrasi atau analogi dalam menyusun argumen pertimbangan hukum. Bagian ini disebut sebagai obiter dictum/obiter dicta yang pada dasarnya tidak mempunyai kekuatan mengikat.*¹¹

Penyusunan Prolegnas akibat putusan MK memang dimuatnya dalam daftar kumulatif terbuka.¹² Namun hal ini sangat insidental dilakukan saat MK menetapkan putusan, kemudian disusun Prolegnas daftar kumulatif terbuka. Itupun biasanya yang ditindaklanjuti hanya amar putusan yang dikabulkan. Meski secara normatif tidak ada ketentuan yang harus ditindaklanjuti adalah putusan yang dikabulkan, tetapi faktanya justru *jauh panggang dari api*. Putusan yang dikabulkan pun belum semuanya ditindaklanjuti dalam Prolegnas daftar kumulatif terbuka, apalagi yang amarnya “NO” atau “menolak”. Singkatnya, tidak cukup jika hanya mengandalkan mekanisme prolegnas daftar kumulatif terbuka untuk menindaklanjuti putusan MK secara optimal. Karena ruangnya amat terbatas, belum cukup mengakomodasi putusan-putusan MK terdahulu dan putusan-putusan yang amarnya “NO” atau “menolak” yang kenyataannya juga banyak yang belum ditindaklanjuti.

*Faktanya pada tahun 2021, MK menangani 121 perkara PUU yang terdiri dari 71 perkara diregistrasi tahun 2021 dan 50 perkara diregistrasi pada tahun sebelumnya. Dari 121 perkara tersebut, sampai dengan akhir tahun 2021, MK telah memutus 99 perkara dan 22 perkara masih dalam proses pemeriksaan. Jika dirinci berdasarkan amar, 99 putusan tersebut terdiri dari 14 putusan dikabulkan; 39 putusan menolak; 34 putusan tidak dapat diterima; 11 perkara ditarik kembali, dan 1 putusan yang menyatakan MK tidak berwenang. Dari 14 putusan dikabulkan itu, baru 1 yang masuk dalam Prolegnas daftar kumulatif terbuka akibat putusan MK yaitu RUU Perubahan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. 13 Putusan MK yang amarnya dikabulkan justru belum ditindaklanjuti dalam Prolegnas daftar kumulatif terbuka.*¹³

Amar putusan “dikabulkan” terbukti masih minim yang ditindaklanjuti, apalagi amar putusan “tidak dapat diterima” (*Niet Ontvankelijke verklaard*) atau “menolak” yang tidak

¹⁰ Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010), 190.

¹¹ Tim Penyusun, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*.

¹² Indonesia. UU Nomor 12 Tahun 2011 jo. UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 23 ayat (1).

¹³ Tim Penyusun, “Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021” (Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Januari 2022). Lihat juga DPR RI, “Keputusan DPR RI No. 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024” (DPR RI, 7 Desember 2021).

pernah ditindaklanjuti dalam Prolegnas daftar kumulatif terbuka. Putusan “NO” atau “menolak” dianggap tidak mempengaruhi substansi UU yang bersangkutan. Apalagi jika substansi yang termuat dalam pertimbangan hukum dianggap tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan perkara yang diputus dalam amar putusan. Sebagaimana pernyataan Staf Khusus Menteri Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menilai penafsiran MK tentang larangan rangkap jabatan wakil menteri dalam Putusan No. 80/PUU-XVII/2019 hanya masuk dalam kategori pertimbangan, sehingga larangan tersebut dianggap hanya bersifat persuasif dan bukan merupakan norma hukum baru.¹⁴

Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019, Putusan MK No. 36/PUU-XVIII/2020, Putusan MK No. 41/PUU-XIX/2021, dan Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021 merupakan sekian dari putusan MK yang amar putusannya “NO” dan “menolak”. Namun bila substansinya dikaji lebih mendalam terdapat pertimbangan hukum yang justru bisa mempengaruhi dan berkontribusi dalam penyusunan UU. Hanya saja, pertimbangan hukum itu ada yang disebut *ratio decidendi*, ada pula yang *obiter dictum*. Keduanya memang sering memicu disparitas pendapat perihal pengaruhnya terhadap substansi UU. Kendati demikian, setiap putusan MK pada dasarnya tetap wajib ditindaklanjuti. Putusan MK merupakan salah satu dasar/sumber hukum dalam pembentukan UU.¹⁵ Hanya soal substansi bagian mana dalam putusan tersebut yang memerlukan tindak lanjut melalui revisi UU atau tindakan hukum lainnya. Terlepas apakah putusan tersebut dikabulkan, NO, atau menolak. Sebab, kenyataannya ada putusan “NO” atau “menolak” tetapi dalam pertimbangan hukumnya memuat mandat konstitusional yang seharusnya ditindaklanjuti dalam pembentukan UU.

Permohonan pengujian UU hanya dapat “dikabulkan” jika perkaranya merupakan kewenangan MK, pemohon mempunyai kedudukan hukum, serta permohonan beralasan menurut hukum.¹⁶ Tetapi tidak jarang ada perkara yang dianggap MK pemohonnya tidak mempunyai kedudukan hukum atau substansi permohonannya tidak beralasan menurut hukum, namun MK mempunyai perhatian/pertimbangan khusus terhadap fakta/perkara yang diajukan pemohon. Sehingga MK harus menguraikan pedoman/konstruksi hukum baru melalui pertimbangan hukum tanpa mencantumkannya dalam amar putusan.¹⁷

Pedoman/konstruksi hukum dalam pertimbangan hukum putusan yang amarnya “NO” atau “menolak” ini justru belum efektif ditindaklanjuti oleh pembentuk UU. Pertimbangan hukum putusan MK seharusnya sinkron dengan Prolegnas. Belum adanya ketentuan yang

¹⁴ Akhdi Martin Pratama, “Soal Larangan Wamen Rangkap Jabatan, Ini Kata Stafsus Erick Thohir,” 27 Agustus 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/08/27/183545026/soal-larangan-wamen-rangkap-jabatan-ini-kata-stafsus-erick-thohir?page=all>. Diakses 14 April 2022.

¹⁵ Indonesia. UU Nomor 12 Tahun 2011 *jo.* UU Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 10.

¹⁶ Mahkamah Konstitusi. Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Pengujian Undang-Undang. Pasal 72 ayat (1) huruf c dan Pasal 73 ayat (1) huruf c.

¹⁷ Hal ini sebagaimana yang tertuang dalam pertimbangan hukum Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019, Putusan MK No. 36/PUU-XVIII/2020, Putusan MK No. 41/PUU-XIX/2021, dan Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021.

mengatur sinkronisasi antara substansi putusan MK dengan Prolegnas bisa menimbulkan tidak tertatanya prioritas legislasi. Prolegnas yang disusun berpotensi kehilangan arah dari aspek konstitusionalitasnya. Menindaklanjuti putusan MK yang amar putusannya “dikabulkan” belum cukup menjamin substansi UU memenuhi aspek konstitusional. Tidak ditindaklanjutinya mandat konstitusional putusan MK juga bisa mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap MK.¹⁸

Uraian di atas menggambarkan penataan legislasi nasional melalui Prolegnas masih menuai masalah. Irfan Nur Rachman mengemukakan “politik hukum yudisial” sebagai politik hukum yang menjadi domain MK melalui kewenangan *judicial review*. Putusan MK yang amarnya “menolak” dan “tidak dapat diterima” ternyata ada yang memuat politik hukum yudisial, dan menarik karena MK tidak melakukan perubahan terhadap norma yang diujikan, akan tetapi dalam pertimbangan hukumnya memberikan pesan/pedoman kepada pembentuk UU untuk melakukan pembaharuan hukum nasional.¹⁹ Penelitian tersebut sekonsep dengan penelitian ini, tetapi penelitian Irfan jauh lebih luas mengaitkan putusan MK yang memuat politik hukum yudisial (putusan 2003-2016) dengan perencanaan dan pembangunan sistem hukum nasional.

Penelitian ini menggagas pentingnya penataan legislasi berbasis pertimbangan hukum putusan (*ratio decidendi* dan *obiter dictum*), dengan menentukan 4 (empat) sampel putusan MK yang belum diteliti sebelumnya. Penelitian ini bermaksud melengkapi penelitian terdahulu, serta menghasilkan kajian yang argumentatif dan gagasan untuk memperbaiki masalah penataan legislasi nasional.

2. Perumusan Masalah

Penelitian ini menganalisis 2 (dua) rumusan masalah, yaitu: (1) apa urgensi penataan legislasi nasional berbasis *ratio decidendi* dan *obiter dictum* putusan Mahkamah Konstitusi? (2) bagaimana formulasi penataan legislasi nasional yang berbasis *ratio decidendi* dan *obiter dictum* putusan Mahkamah Konstitusi?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini memusatkan fokusnya pada studi terhadap penataan legislasi melalui Prolegnas yang berbasis *ratio decidendi* dan *obiter dictum* putusan MK. Penulis menentukan 4 (empat) putusan MK sebagai sampel bahan hukum primer yang diteliti, yaitu Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019, Putusan MK No. 36/PUU-XVIII/2020, Putusan MK No. 41/PUU-XIX/2021, dan Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021. Jenis penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif. Teknik pengumpulan data sekunder melalui studi dokumen maupun kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang

¹⁸ Dian Ayu Widya Ningrum, Al Khanif Al Khanif, dan Antikowati Antikowati, “Format Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Mengefektifkan Asas Erga Omnes,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2 Juni 2022): 314–58, <https://doi.org/10.31078/jk1924>.

¹⁹ Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial*, Cetakan I (Depok: Rajawali Pers, 2020); xix.

terkait dengan isu hukumnya. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Metode analisis dan pengambilan kesimpulan yang digunakan adalah deskriptif-kualitatif.

B. PEMBAHASAN

1. Urgensi Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi

Ratio decidendi & obiter dictum merupakan pertimbangan hakim yang menjadi bagian penting dari konstruksi putusan pengadilan. Debayan Samanta menyebut pentingnya *ratio decidendi* dalam putusan pengadilan karena kedudukannya sebagai pedoman hukum yang mendasari pilihan-pilihan dalam kasus tertentu, Debayan Samanta menyatakan “*Ratio decidendi is important in judicial precedents because they act as the legal guideline underlying the choices in a specific case.*”²⁰ Irfan Nur Rachman menyebut pertimbangan hakim yang termuat dalam putusan MK sarat akan muatan politik hukum yang harus dijadikan pedoman oleh pembentuk UU dalam membuat hukum.²¹ Setidaknya ada 4 (empat) sebab politik hukum yudisial yang termuat dalam putusan MK penting dimuat dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional, dan Prolegnas.

Pertama, politik hukum yudisial memuat penafsiran atas UUD 1945 sehingga ia merupakan tafsir resmi terhadap konstitusi yang harus diikuti oleh semua pihak dan bersifat mengikat (*erga omnes*). *Kedua*, politik hukum yudisial berfungsi sebagai penentu ke mana arah hukum perlu dibentuk (*ius constituendum*) karena didalamnya memuat perintah, anjuran, saran, rekomendasi, dan larangan kepada pembentuk undang-undang sehingga UU yang dibuat tidak bertentangan dengan UUD 1945 sebagai hukum tertinggi. *Ketiga*, MK memiliki fungsi sebagai pengawal konstitusi dan penafsir konstitusi, maka putusan MK yang menafsirkan pasal-pasal dalam UUD 1945 dalam konteks politik hukum adalah sebagai politik hukum dasar yang bersifat semi-permanen yang setara dengan konstitusi (politik hukum konstitusi). *Keempat*, putusan MK membuat UUD 1945 konstitusi yang hidup (*the living constitution*) karena materi muatan pasal dalam UUD 1945 yang telah ditafsirkan oleh MK.²²

Konstruksi hukum dalam pertimbangan putusan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945 tentu amat penting. Sebab, perkara pengujian UU identik dengan permasalahan konsistionalitas norma suatu UU,²³ sehingga pertimbangan hakim MK kental dengan kaidah konstitusi. Kaidah konstitusi berlandaskan paham konstusionalisme, yaitu paham mengenai

²⁰ Debayan Samanta, “Difference between Obiter Dicta and Ratio Decidendi,” *Penacclaims* 15 (April 2021): 1–5.

²¹ Menurut Maruarar Siahaan dalam disertasinya menyatakan bahwa putusan MK sering kali memberi arahan, pedoman, dan rambu-rambu yang tegas kepada pembentuk undang-undang yang diuji sehingga sesuai dengan konstitusi. Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial*, 19.

²² Irfan Nur Rachman, 178.

²³ Rusdiana Utang Rosidin, *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Bandung: Pustaka Setia, 2018), 155.

pembatasan kekuasaan dan jaminan hak-hak rakyat melalui konstitusi dan meletakkan konstitusi sebagai perwujudan dari hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan penyelenggara pemerintahan.²⁴ Putusan pengujian UU terhadap UUD NRI 1945 idealnya terintegrasi dengan Prolegnas, karena norma UU yang dinilai konstusionalitasnya oleh MK berdampak terhadap substansi UU. Apabila tidak, maka pesan-pesan konstusional MK yang dituangkan dalam putusannya hanya sekedar *pemanis bibir semata*, sedangkan kekuasaan pembentuk UU akan cenderung otokratis menggunakan hukum yang inkonstitusional untuk melegitimasi perbuatannya (*autocratism legalism*).²⁵

UU yang baik satu dari sekian indikatornya adalah tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945.²⁶ Apabila mengacu Pasal 10 ayat (1) UU P3, maka materi muatan yang berisi pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat merupakan materi yang peluang pengaturannya sangat luas dan tidak terbatas, sepanjang substansinya dikehendaki oleh pembentuk UU dan dijustifikasi sebagai kebutuhan hukum masyarakat. Namun, kebebasan legislasi ini tetap harus diformulasikan berdasarkan konstitusi (UUD NRI 1945). Norma konstitusi sering kali ditafsirkan oleh hakim MK melalui putusan pengujian UU. Penataan legislasi nasional melalui Prolegnas sudah seharusnya disusun berdasarkan konstitusi, agar terbentuk UU yang selain mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat juga sesuai dengan norma dasar (Konstitusi/UUD NRI 1945) dan Pancasila sebagai landasan filsafatnya.²⁷

Pertimbangan putusan pengadilan ada yang merupakan *ratio decidendi*, ada juga yang *obiter dictum/dicta*. Secara teoretis, disparitas keduanya terletak pada ada/tidaknya keterkaitan langsung dengan amar putusan dan masalah hukum yang diselesaikan.²⁸ Debayan Samanta menyebut perbedaannya dari segi karakter dan efek yang ditimbulkan, "*Obiter dicta is usually seen as normal statements made by the court which are not part of the ratio decidendi, selanjutnya dinyatakan the ratio decidendi has a binding effect meanwhile the obiter dictum is of persuasive effect.*"²⁹ *Ratio decidendi* dikatakan mempunyai efek mengikat, sedangkan *obiter dictum/dicta* mempunyai efek persuasif.

Hakim Konstitusi Saldi Isra sempat mempertanyakan konsep yang membedakan antara *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta* ini. Sebab, pertimbangan hukum putusan (baik yang merupakan *ratio decidendi* maupun *obiter dictum/dicta*) itu menurutnya merupakan satu kesatuan yang bersifat komprehensif.

"... hakim kan membuat pertimbangan itu kan satu kesatuan yang utuh, lalu dipisah-pisah, begitu. Kira-kira apa ilmu yang bisa digunakan untuk itu, ... Supaya kita bisa belajar juga untuk mengetahui ini masuk ratio decidendi, ini obiter dicta, dan segala

²⁴ Luthfi Widagdo Eddyono, *Dinamika Konstusionalisme di Indonesia*, 1 ed., 1 (Depok: Rajawali Pers, 2020), 13.

²⁵ Miftah Faried Hadinatha, "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (1 Desember 2022): 741–65, <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 171.

²⁷ Sofian Sofian dan Joko Riskiyono, "Pembentukan Program Legislasi Nasional Berdasarkan Pancasila," *Tanjungpura Law Journal* 3, no. 1 (31 Juli 2019): 17–41, <https://doi.org/10.26418/tlj.v3i1.34499>.

²⁸ Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 204.

²⁹ Debayan Samanta, "Difference between *Obiter Dicta* and *Ratio Decidendi*," 3–4.

*macamnya. Nah, secara keilmuan bisa dijelaskanlah per definisi, kan? Tapi coba dilihat pertimbangan hukum satu putusan, bagaimana membedah, memilahkannya? Bahwa ini penting ini, ini tidak, dan segala macamnya. Ini sesuatu yang baru, ini mungkin kami perlu dikasih pengayaan lebih jauh ini, ...*³⁰

Senada dengan Hakim Konstitusi Saldi Isra, Hakim Konstitusi Suhartoyo menegaskan bahwa *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta* semestinya tidak bisa saling dipisahkan.

*"...tapi memang antara ratio decidendi itu yang menjadi ... apa ... menjadi alasan fundamental lahirnya pertimbangan hukum yang menjadi dasar amar dengan obiter dicta yang kemudian mungkin itu hanya pendapat ahli atau, tapi itu juga sekali lagi itu tidak bisa dipisahkan mestinya kan, ..."*³¹

Pendapat tersebut mengacu Pasal 48 ayat (2) UU No. 24 Tahun 2003 jo. UU No. 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut UU MK) yang menyebut *pertimbangan terhadap fakta yang terungkap dalam persidangan dan pertimbangan hukum yang menjadi dasar putusan*, tidak menyebut *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*.

Apabila menggunakan pendekatan Pasal 48 ayat (2) UU MK, maka seluruh pertimbangan hukum MK itu pada dasarnya merupakan bagian yang mengikat dari suatu putusan, dan tidak bisa saling dipisahkan. Oleh karena itu, tidak relevan mendisparitas *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*. Akan tetapi, penelitian ini tetap menyebut dan mengungkap disparitas keduanya dengan maksud untuk mencegah anggapan bahwa pertimbangan hukum yang tidak mempunyai kaitan/korelasi dengan amar putusan itu tidak bersifat mengikat dan tidak wajib ditindaklanjuti dalam pembentukan UU. Dengan demikian, akan terbangun argumentasi bahwa bagaimanapun substansi pertimbangan hakim dalam putusan pengujian UU wajib ditindaklanjuti dalam tahapan pembentukan UU.³²

Penulis telah mengkaji 4 (empat) putusan MK dengan pertama-tama mengidentifikasi pertimbangan hukum yang berkarakter *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*, kemudian menganalisis pengaruhnya terhadap substansi/materi muatan UU yang bersangkutan.

a. Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terhadap UUD NRI 1945

Perkara dalam Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 memohon kepada MK untuk menyatakan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian Negara) yang berbunyi *Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu* bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Namun, MK tidak mengabulkan permohonan pemohon, karena menilai *Para Pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan a quo*.

³⁰ Lihat Risalah Sidang Perkara No. 32/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2014 tentang Perasuransian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan acara mendengar keterangan DPR dan ahli Pemohon (IV), Selasa, 8 September 2020, 28-29.

³¹ Risalah Sidang Perkara No. 32/PUU-XVIII/2020, 36.

³² Fajar Laksono Soeroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: Genta, 2018), 188.

Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 ini amar putusannya *Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (NO)*. Pertimbangan hukum yang terkait langsung dengan amar putusan tersebut tercantum dalam paragraf [3.14], yang substansinya menilai kedudukan hukum para pemohon. Namun, jika menggunakan pendekatan “politik hukum yudisial” dan pendekatan terhadap perkara dalam putusan ini, serta mendasarkan pada Pasal 48 ayat (2) UU MK, maka terdapat pertimbangan hukum dalam paragraf [3.13] yang bisa dikategorikan sebagai arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional yang berkaitan erat dengan perkara *a quo*.

“Namun demikian, penting bagi Mahkamah untuk menegaskan perihal fakta yang dikemukakan oleh para Pemohon mengenai tidak adanya larangan rangkap jabatan wakil menteri yang mengakibatkan seorang wakil menteri dapat merangkap sebagai komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau swasta. Terhadap fakta demikian, sekalipun wakil menteri membantu menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas kementerian, oleh karena pengangkatan dan pemberhentian wakil menteri merupakan hak prerogatif Presiden sebagaimana halnya pengangkatan dan pemberhentian menteri, maka wakil menteri haruslah ditempatkan pula sebagai pejabat sebagaimana halnya status yang diberikan kepada menteri. Dengan status demikian, maka seluruh larangan rangkap jabatan yang berlaku bagi menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UU 39/2008 berlaku pula bagi wakil menteri. Pemberlakuan demikian dimaksudkan agar wakil menteri fokus pada beban kerja yang memerlukan penanganan secara khusus di kementeriannya sebagai alasan perlunya diangkat wakil menteri di kementerian tertentu.”

Pertimbangan hukum tersebut bila diidentifikasi dengan pendekatan disparitas antara *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*, bisa saja dikategorikan sebagai *obiter dictum/dicta*. Karena, substansi pertimbangan hukumnya tidak terkait langsung dengan masalah konstitusionalitas Pasal 10 UU Kementerian Negara, pun tidak terkait langsung dengan amar putusannya. Bahkan, apabila ditinjau dari segi efek yang ditimbulkan, maka pertimbangan hukum tersebut terkesan persuasif (teridentifikasi dari frasa “maka wakil menteri haruslah ditempatkan pula sebagai pejabat sebagaimana halnya status yang diberikan kepada menteri”). Penganut paham yang memisah kategori pertimbangan hukum putusan terdiri atas *ratio decidendi* dan *obiter dicta* maka pertimbangan MK soal larangan rangkap jabatan wakil menteri dapat dinilai tidak terkait langsung dengan amar putusannya. Penelitian ini tidak menilai sesederhana itu.

Pertimbangan hukum dalam paragraf [3.13] bukan kemudian menjadi tidak relevan bagi penataan substansi UU sehingga dapat diabaikan. Sebagaimana konsep politik hukum yudisial, *ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*, serta berdasarkan Pasal 48 ayat (2) UU MK, maka seharusnya substansi putusan MK itu merupakan satu kesatuan yang komprehensif, tidak bisa saling dipisah-pisahkan, dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat terutama dalam pembentukan UU. Oleh karena itu, baik pertimbangan hukum tersebut disebut *ratio decidendi* ataupun *obiter dictum/dicta*, maka tetap menjadi unsur primer di dalam putusan MK dan berpengaruh terhadap substansi UU.

Pertimbangan hukum dalam paragraf [3.13] seharusnya menjadi substansi yang diakomodasi dalam perubahan UU Kementerian Negara. MK pun menyadari fakta ketiadaan aturan larangan rangkap jabatan wakil menteri yang mengakibatkan seorang wakil menteri dapat merangkap sebagai komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau swasta. Dalam konteks ini terdapat kekosongan hukum yang bisa menimbulkan ketidakpastian hukum perihal rangkap jabatan wakil menteri. MK telah menegaskan kaidah konstitusi yang menentukan kedudukan Kementerian Negara sebagai pembantu Presiden dalam sebuah sistem pemerintahan presidensial. Selaras dengan konsep Kementerian Negara berikut ini.

*Kementerian negara merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam hal terkait dengan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 dimana kedudukannya telah jelas dalam struktur ketatanegaraan kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden secara langsung atas segala tugas dan kewajiban yang diemban oleh masing-masing menteri sesuai dengan bidangnya masing-masing.*³³

Wakil menteri berkedudukan layaknya menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sehingga harus ditempatkan pula sebagai pejabat sebagaimana halnya status yang diberikan kepada menteri. Wakil menteri adalah pejabat yang mewakili menteri pada Kementerian tertentu yang diangkat oleh Presiden dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, yang hal ini juga merupakan salah satu hak prerogatif Presiden.³⁴ Dengan demikian, relevan jika MK mempersamakan larangan terhadap jabatan wakil menteri dengan larangan yang berlaku pada jabatan menteri.

Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 justru belum ditindaklanjuti oleh pembentuk UU. Sebagaimana diketahui dari daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2022 yang tidak terdapat judul RUU Perubahan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Bahkan dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2023 juga diketahui belum masuk.³⁵ Demikian pula di dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka juga tidak dicantumkan.³⁶

b. Putusan MK No. 36/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan terhadap UUD NRI 1945

Perkara dalam Putusan MK No. 36/PUU-XVIII/2020 memohon kepada MK untuk menyatakan Pasal 9 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular

³³ Tria Noviantika dan M Shofwan Taufiq, "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara," *Muhammadiyah Law Review* 5, no. 1 (Januari 2021): 1–6, <http://dx.doi.org/10.24127/lr.v5i1.1496.g973>.

³⁴ Zaki Ulya dan Jl Meurandeh, "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (Juni 2016): 213–20, <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2>.

³⁵ Ini Daftar RUU Prolegnas Prioritas 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-daftar-ruu-prolegnas-prioritas-2023-lt632b49a90572a/>, diakses 16 November 2022.

³⁶ DPR RI, "Keputusan DPR RI No. 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024."

bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai sebagai “Kepada para petugas tertentu yang melaksanakan upaya penanggulangan wabah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) wajib diberikan penghargaan atas risiko yang ditanggung dalam melaksanakan tugasnya”. Serta menyatakan frasa “ketersediaan sumber daya yang diperlukan” dalam Pasal 6 UU No. 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat.

MK menyatakan permohonan Pemohon I tidak dapat diterima, serta menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya. Menurut putusan ini terdapat 3 (tiga) Hakim Konstitusi yang mempunyai pendapat berbeda, yang menyatakan seharusnya Mahkamah mengabulkan permohonan *a quo* sepanjang Pasal 9 ayat (1) UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular.

Pertimbangan hukum yang terkait langsung dengan amar putusan *menyatakan permohonan Pemohon I tidak dapat diterima* karena Pemohon I dinilai tidak memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo* dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum paragraf [3.6.1]. Sedangkan pertimbangan hukum yang terkait langsung dengan amar putusan *menolak permohonan Pemohon untuk selain dan selebihnya*, dapat ditemukan dalam pertimbangan hukum paragraf [3.13], paragraf [3.14], dan paragraf [3.15].

Terdapat substansi pertimbangan hukum yang apabila menggunakan pendekatan disparitas karakter pertimbangan hukum putusan (*ratio decidendi* dan *obiter dictum/dicta*) bisa dikategorikan sebagai *obiter dictum/dicta*. Akan tetapi, jika menggunakan pendekatan “politik hukum yudisial” dan pendekatan terhadap perkara dalam putusan ini dengan mendasarkan pada Pasal 48 ayat (2) UU MK maka pertimbangan hukum ini bisa dikategorikan sebagai arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional yang berkaitan erat dengan perkara *a quo*.

“Oleh karena itu, persoalan yang dihadapi oleh para Pemohon di mana tidak adanya kepastian terhadap ada atau tidaknya penghargaan yang berhak didapatkan oleh para Pemohon selaku petugas kesehatan yang mengalami risiko dalam upaya penanggulangan wabah pandemi COVID-19 sesungguhnya merupakan persoalan implementasi norma. Terlepas dari persoalan tersebut, pembentuk undang-undang telah memasukkan revisi UU 4/1984 dalam Program Legislasi Nasional 2020-2024, oleh karenanya perlu diprioritaskan revisi tersebut sehingga dapat terbentuk undang-undang penanggulangan wabah penyakit menular yang jangkauan pengaturannya lebih komprehensif.” [Vide Paragraf 3.14]

MK dengan pesan konstitusionalnya mendorong pembentuk UU untuk memprioritaskan revisi UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular agar terbentuk UU penanggulangan wabah penyakit menular yang jangkauan pengaturannya lebih komprehensif. Pembentuk UU saat ini telah mencantumkan RUU tentang Wabah (yang dalam Prolegnas 2020-2024 tertulis: RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984

tentang Wabah Penyakit Menular) di dalam daftar Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2022.³⁷ Di dalam daftar Prolegnas Prioritas RUU Prioritas Tahun 2023 juga masih dicantumkan.³⁸

Pembentuk UU tidak cukup hanya memuat revisi UU No. 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular di dalam daftar judul Prolegnas, melainkan juga harus taat terhadap substansi pertimbangan hukum MK. Utamanya perihal kepastian hukum dan hak konstitusional pemohon selaku petugas kesehatan yang mengalami risiko dalam upaya penanggulangan wabah pandemi COVID-19 untuk mendapatkan penghargaan/perlindungan dari negara.³⁹

c. Putusan MK No. 41/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan terhadap UUD NRI 1945

Perkara dalam Putusan MK No. 41/PUU-XIX/2021 memohon kepada MK untuk menyatakan Pasal 14 ayat (1) huruf i UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan berlaku secara konstitusional bersyarat. Pemohon menilai ada kerugian konstitusional karena tidak pernah mendapatkan remisi selama menjadi narapidana tindak pidana korupsi selama 6 tahun. Hal ini dikarenakan ketentuan hukum Pasal 34A, Pasal 36A, Pasal 43A dan Pasal 43B Peraturan Pemerintah No. 99 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1999 tentang Syarat dan Tata Cara Pelaksanaan Hak Warga Binaan Pemasarakatan yang menurut pemohon lahir dari UU No. 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan (selanjutnya disebut UU Pemasarakatan). PP tersebut mensyaratkan untuk mendapatkan remisi harus bersedia bekerjasama dengan penegak hukum untuk membantu membongkar perkara tindak pidana yang dilakukannya.

MK menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya, karena menilai tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dan persoalan yang diajukan terkait dengan implementasi norma yang itu bukan kewenangan MK untuk mengadilinya. Apabila dicermati pertimbangan hukum yang terkait dengan amar putusan tersebut dapat ditemukan dalam paragraf [3.16].

“Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum sebagaimana telah diuraikan di atas, Mahkamah menilai tidak terdapat persoalan konstitusionalitas norma mengenai penghormatan atas hak asasi manusia sebagaimana ketentuan dalam Pasal 28J ayat (1) UUD 1945 terhadap Pasal 14 ayat (1) huruf i UU 12/1995 dan Penjelasannya, sehingga dengan demikian permohonan Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya.”

Apabila menggunakan pendekatan “politik hukum yudisial” dan pendekatan terhadap perkara yang telah diputus dengan mendasarkan Pasal 48 ayat (2) UU MK maka ada

³⁷ DPR RI.

³⁸ Ini Daftar RUU Prolegnas Prioritas 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-daftar-ruu-prolegnas-prioritas-2023-lt632b49a90572a/>, diakses 16 November 2022.

³⁹ *Vide* Pasal 28H ayat (1) jo. Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”, “Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak”

pertimbangan hukum yang bisa dikategorikan sebagai arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional yang berkaitan erat dengan perkara dan UU *a quo*. Hal ini dapat ditemui dalam paragraf [3.15.2]. MK meminta agar substansi rumusan yang ada dalam peraturan pelaksana dari UU Pemasarakatan harus mempunyai semangat filosofi pemsarakatan serta senantiasa memperkuat pelaksanaan konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial dan konsep *restorative justice*.⁴⁰ Oleh karenanya, MK menegaskan sejatinya hak mendapatkan remisi harus diberikan tanpa terkecuali.

“... Menurut Mahkamah, adanya syarat-syarat tambahan di luar syarat pokok untuk dapat diberikan remisi kepada narapidana, seharusnya lebih tepat dikonstruksikan sebagai bentuk penghargaan (reward) berupa pemberian hak remisi (tambahan) di luar hak hukum yang telah diberikan berdasarkan UU 12/1995, ... Selanjutnya, bagi seorang terdakwa yang telah menerima jenis dan masa pidana tersebut yang berakibat putusan pengadilan telah berkekuatan hukum tetap maka bagi terpidana yang menjalani pidana sebagai warga binaan akan memasuki babak kehidupan baru untuk menjalani pidana dalam rangka proses untuk dikembalikan di tengah masyarakat dengan hak-haknya yang harus dipenuhi tanpa ada pengecualian, sepanjang syarat-syarat pokok sebagaimana ditentukan dalam UU 12/1995 terpenuhi. Dalam konteks penjelasan suatu norma, penjelasan sebuah undang-undang juga tidak boleh menambahkan norma baru, apalagi menambah persyaratan yang tidak sejalan dengan norma pokok yang terdapat dalam undang-undang yang bersangkutan.”

Pertimbangan hukum di atas menjadi sangat relevan untuk menata legislasi dalam revisi UU Pemasarakatan serta peraturan pelaksanaannya (*delegated legislation*). Meski MK menolak permohonan namun bukan berarti pertimbangan hukum bisa diabaikan. MK menegaskan meskipun tidak terdapat permasalahan konstitusionalitas norma tetapi dalam pemberian hak untuk mendapatkan remisi harus diberikan tanpa terkecuali, tidak boleh ada persyaratan yang membeda-bedakan. Apabila hal ini terjadi MK menilai akan menggeser konsep rehabilitasi dan reintegrasi sosial.

‘... Sistem pemsarakatan yang diselenggarakan harus dalam rangka memberikan jaminan perlindungan terhadap hak warga binaan serta meningkatkan kualitas kepribadian dan kemandirian warga binaan agar menyadari kesalahan, memperbaiki diri, dan tidak mengulangi tindak pidana, sehingga dapat diterima kembali oleh lingkungan masyarakat, tidak sekedar mendasarkan pada konsep penjeraan dan pembalasan [vide Paragraf 3.15.1].

Arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional MK dalam Putusan No. 41/PUU-XIX/2021 seharusnya ditindaklanjuti dalam revisi UU Pemasarakatan. Sayangnya, pendapat MK yang menyatakan “...dengan hak-haknya yang harus dipenuhi tanpa ada pengecualian, sepanjang syarat-syarat pokok sebagaimana ditentukan dalam UU 12/1995 terpenuhi. Dalam konteks penjelasan suatu norma, penjelasan sebuah undang-undang juga tidak boleh menambahkan norma baru, apalagi menambah persyaratan yang tidak sejalan dengan norma

⁴⁰ Iqram Sulhin, “Filsafat (Sistem) Pemsarakatan,” *Jurnal Kriminologi Indonesia* 7, no. 1 (2010), 2.

pokok yang terdapat dalam undang-undang yang bersangkutan” justru tidak diakomodasi dalam UU No. 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan.

Hak atas remisi bagi narapidana yang memenuhi persyaratan tertentu saat ini diatur dalam Pasal 10 ayat (1) huruf a UU No. 22 Tahun 2022. Kemudian ditentukan dalam Pasal 10 ayat (2) bahwa persyaratan tertentu tersebut meliputi: *a. berkelakuan baik; b. aktif mengikuti program Pembinaan; dan c. telah menunjukkan penurunan tingkat risiko*. Namun, penjelasan Pasal 10 ayat (1) huruf a justru menambahkan norma baru dengan menyatakan *Yang dimaksud dengan “remisi” adalah pengurangan masa menjalani pidana yang diberikan kepada Narapidana yang memenuhi syarat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*. Penjelasan tersebut secara substantif masih sama dengan penjelasan Pasal 14 ayat (1) UU No. 12 Tahun 1995, padahal telah dikoreksi oleh MK melalui pertimbangan putusan No. 41/PUU-XIX/2021.

d. Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara terhadap UUD NRI 1945

Perkara dalam Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021 memohon kepada MK untuk menyatakan Pasal 16 ayat (1) huruf d Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (selanjutnya disebut UU Kepolisian) yang berbunyi *Dalam rangka menyelenggarakan tugas di bidang proses pidana, Kepolisian Negara Republik Indonesia berwenang untuk menyuruh berhenti orang yang dicurigai dan menanyakan serta memeriksa tanda pengenal diri* bertentangan dengan Pasal 28G ayat (1), Pasal 28G ayat (2), dan Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945.

Para pemohon mendalilkan pasal tersebut berpotensi melanggar hak asasi manusia karena tidak ada batasan kewenangan kepolisian dalam melakukan kewenangannya untuk menyuruh berhenti seseorang yang dicurigai. Namun, MK menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan MK dapat ditemui dalam pertimbangan hukum paragraf [3.21] yang pada substansinya menilai tidak ada pertentangan norma Pasal 16 ayat (1) huruf d dengan UUD NRI 1945.

Hal yang menarik meski MK menolak permohonan pemohon, apabila menggunakan pendekatan “politik hukum yudisial” dan pendekatan terhadap perkara yang telah diputus dengan mendasarkan pada Pasal 48 ayat (2) UU MK ialah adanya pertimbangan hukum yang bisa dikategorikan sebagai arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional yang berkaitan erat dengan perkara dan UU *a quo*. MK melalui pertimbangan hukum dalam paragraf [3.11] menyatakan agar masyarakat berperan aktif untuk melaporkan pihak kepolisian jika ditemukan tindakan kesewenang-wenangan.

“Menimbang bahwa terlepas dari tidak adanya persoalan inkonstitusionalitas norma terhadap Pasal a quo, Mahkamah mengingatkan agar masyarakat selalu mendukung pelaksanaan tugas Kepolisian dengan menyeimbangkan perlindungan hak asasi yang dimilikinya dengan cara tidak segan-segan untuk mengingatkan kepada aparat Kepolisian dan mengajukan keberatan apabila dalam pelaksanaan tugasnya Kepolisian melanggar hak asasinya.”

Pertimbangan MK seharusnya ditindaklanjuti pembentuk UU dengan membenahi UU Kepolisian. Arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional dari MK perlu dilengkapi dengan ketentuan yang mengatur akses, sarana, prosedur partisipasi, sistem pelayanan, maupun jaminan perlindungan hukum bagi masyarakat untuk mengajukan keberatan jika terjadi tindakan kesewenang-wenangan oleh aparat kepolisian agar tersusun UU Kepolisian yang lebih komprehensif dan berkepastian hukum.⁴¹ Putusan MK No. 60/PUU-XIX/2021 justru belum ditindaklanjuti oleh pembentuk UU. RUU Kepolisian tidak menjadi prioritas dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2022. Tidak juga dicantumkan dalam Prolegnas RUU Prioritas Tahun 2023.⁴² Demikian pula di dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka.⁴³

Ratio decidendi dan *obiter dictum/dicta* putusan MK yang memuat arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional, saat ini belum efektif ditindaklanjuti dalam pembentukan UU. Dari 4 (empat) sampel putusan MK di atas, 2 (dua) diantaranya belum mendapat prioritas untuk ditindaklanjuti dengan merevisi UU terkait. Pencantuman dalam daftar Prolegnas prioritas belum menjamin substansi putusan MK ditindaklanjuti dalam penyusunan norma UU. Terbukti dalam UU No. 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan. Hal ini menguatkan argumentasi bahwa putusan MK belum efektif ditindaklanjuti. Apalagi UU P3 belum mengatur penyusunan Prolegnas harus didasarkan pada substansi pertimbangan hukum putusan MK. Apabila masalah ini dibiarkan berlanjut, maka bisa terus memicu “pembangangan terhadap putusan MK” sekaligus mendelegitimasi putusan MK.⁴⁴

2. Formulasi Penataan Legislasi yang Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi

Menata agenda legislasi tidak cukup hanya dengan menyusun Prolegnas yang berbasis kebutuhan politik, melainkan juga harus berbasis konstitusi.

Konstitusi menjadi pijakan bagi pembentukan peraturan perundang-undangan hal ini dimaksudkan agar tidak melenceng dari apa yang dicita-citakan oleh negara. konstitusi juga merupakan pemakluman tertinggi yang menetapkan pemegang kedaulatan tertinggi, struktur negara, bentuk negara, bentuk pemerintahan, kekuasaan peradilan, dan berbagai lembaga negara serta hak-hak rakyat. Karenanya, segala tindakan khususnya dalam pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh menyimpang dari amanat konstitusi.⁴⁵

⁴¹ *Vide* Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum*”

⁴² Ini Daftar RUU Prolegnas Prioritas 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-daftar-ruu-prolegnas-prioritas-2023-lt632b49a90572a/>, diakses 16 November 2022.

⁴³ DPR RI, “Keputusan DPR RI No. 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024.”

⁴⁴ Fajar Laksono Soeroso, ““Pembangangan” Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Yudisial* 6, no. 3 (Desember 2013): 227–49, <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i3.100>.

⁴⁵ Diya Ul Akmal, “Penataan Peraturan Perundang-Undang sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum di Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (30 September 2021): 296, <https://doi.org/10.54629/jli.v18i3.761>. Lihat juga M Laica Marzuki, “Konstitusi dan Konstitusionalisme,” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 1–7, <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.

Pasal 18 UU P3 kenyataannya justru tidak mengatur penyusunan Prolegnas juga harus didasarkan pada putusan MK. Akibat putusan MK hanya diakomodasi dalam Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka. Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka sifatnya sangat insidental, itupun tidak semua jenis putusan MK diakomodasi, melainkan hanya putusan MK yang amarnya “mengabulkan”. Putusan MK yang amarnya “NO” atau “menolak” sementara dalam pertimbangan hukum memuat arahan, pedoman, penegasan kaidah konstitusional justru belum efektif ditindaklanjuti di dalam Prolegnas.

Perlu merevisi Pasal 18 UU P3 untuk mengatur keharusan penyusunan Prolegnas juga didasarkan pada putusan MK. Putusan MK yang dimaksud tidak sebatas yang amarnya “dikabulkan”, melainkan semua kategori putusan MK harus dijadikan dasar dalam penyusunan Prolegnas. Tugas pembentuk UU adalah mengidentifikasi dan menginternalisasi setiap putusan MK yang berdampak substantif terhadap UU ke dalam Prolegnas. Substansi putusan MK yang dimaksud juga tidak hanya yang terdapat pada bagian amar putusannya saja, melainkan juga termasuk pertimbangan hukumnya.

Sifat insidentalnya putusan MK tidak menutup penyusunan Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka tetap berjalan, karena sistem ini memungkinkan sewaktu-waktu bisa menyisipkan judul RUU yang terdampak putusan MK (yang amarnya dikabulkan) ke dalam Prolegnas. Sedangkan, terhadap putusan MK yang amarnya “NO” atau “menolak” tetapi memuat arahan, pedoman, serta penegasan kaidah konstitusional dapat dilakukan identifikasi dan internalisasi pada setiap periode penyusunan Prolegnas (lima tahunan atau satu tahunan). Kegiatan ini penting untuk menganalisis setiap UU yang terdampak substansi putusan MK. Dengan begitu, RUU bisa lebih dini disesuaikan dengan substansi putusan MK yaitu sejak tahap perencanaan dan penyusunan.

Penyusunan daftar Prolegnas RUU Prioritas satu tahunan menjadi agenda yang penting dan strategis untuk melakukan identifikasi dan internalisasi putusan MK. Penyusun Daftar Prolegnas RUU Prioritas dapat melakukan analisis dampak putusan MK terhadap UU. Dengan demikian, agenda ini bisa menentukan RUU yang akan diprioritaskan untuk dilakukan pembahasan. UU yang substansinya terdampak substansi putusan MK sebaiknya diberikan bobot prioritas tertentu, sehingga bisa diukur skala urgensinya dalam proses pembentukan UU.

Substansi putusan MK juga tidak cukup hanya ditindaklanjuti dengan mencantumkan UU terdampak ke dalam daftar Prolegnas saja, tetapi juga harus menjadi acuan pada tahapan penyusunan RUU. Pertimbangan putusan MK sebagai politik hukum yudisial menjadi bagian penting untuk diperhatikan pada tahap penyusunan UU, sehingga arahan, pedoman, serta penegasan kaidah konstitusional yang tertuang dalam pertimbangan hukum putusan dapat terakomodasi secara efektif.

Mekanisme pengajuan RUU di DPR yang mengacu dokumen Prolegnas disebut menjadi salah satu aspek yang turut menentukan tindak lanjut putusan MK oleh pembentuk UU.

Saat ini tidak mudah untuk menyimpangi Prolegnas tanpa suatu alasan yang kuat dan dirasakan penting oleh DPR RI.⁴⁶ Putusan MK seharusnya menjadi alasan yang kuat dan penting untuk ditindaklanjuti ke dalam Prolegnas, sehingga Prolegnas yang telah tersusun tetap dapat sewaktu-waktu disesuaikan.

Pada sisi yang lain, guna membangun efektivitas tindak lanjut putusan MK dalam Prolegnas, maka perlu melembagakan dialog konstitusional (*constitutional dialogue*) di Indonesia. Dialog konstitusional sebenarnya juga dipraktikkan di Indonesia dengan istilah dialog atau konsultasi. *Pertama*, konsultasi antara Ketua DPR, Presiden, dan MK mengenai tindak lanjut Putusan MK No. 5/PUU-V/2007 pada 23 Agustus 2007 yang menyepakati revisi UU No. 32/2004.⁴⁷ *Kedua*, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan berdialog dengan Ketua MK pada 13 Januari 2013 membahas tindak lanjut Putusan MK No. 5/PUU-X/2012, yang menghasilkan kesepakatan penyelenggaraan sekolah bertaraf internasional tidak bisa langsung dihentikan.⁴⁸ *Ketiga*, pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berdialog dengan pimpinan MK mengenai tindak lanjut Putusan MK No. 100/PUU-XI/2013 yang menghasilkan kesepakatan terkait “4 Pilar”.⁴⁹ *Keempat*, DPR melalui Komisi II pada 14 April 2016 melakukan konsultasi ke MK berkaitan dengan substansi RUU Pilkada.⁵⁰

Konsep dialog konstitusional dalam beberapa literasi masih belum ditemukan definisi yang telah solid atau disepakati secara umum oleh para ahli hukum konstitusi di dunia.⁵¹ Secara sederhana, dialog konstitusional dimaknai sebagai proses interaksi kewenangan antara lembaga negara secara setara dan seimbang berdasarkan pengaturan kewenangan masing-masing sesuai peraturan perundang-undangan konstitusional.⁵² *Constitutional dialogue* dapat dilembagakan di Indonesia untuk menjadi sarana antara MK dengan pembentuk UU saat penyusunan Prolegnas agar terwujud legitimasi yudisial.

Dialog konstitusional diungkap Gerhard Van Der Schyff pernah dipraktikkan di *South Africa* dan *United Kingdom* untuk menetapkan legitimasi yudisial dengan cara membangun kemitraan antara MK dengan legislatif agar anggota legislatif membentuk hukum sesuai dengan konstitusi. Sebab, meskipun putusan MK itu pada dasarnya bersifat mengikat untuk mengubah substansi UU, namun kemitraan MK dengan legislatif dinilai lebih tepat/efektif.

Importantly, systems of strong review also allow opportunities for dialogue even though the constitutional system creates no formal means for such interaction to take place.

⁴⁶ Topane Gayus Lumbuun, “Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI” 6, no. 3 (2009): 77–94, <https://doi.org/10.54629/jli.v6i3.329>.

⁴⁷ https://www.setneg.go.id/baca/index/rapat_konsultasi_pemerintah_dan_dpr_ri, diakses 16 November 2022.

⁴⁸ Iskandar Muda, “Constitutional Dialog Sebagai Solusi Ketatanegaraan: Suatu Solusi Pasca Putusan MK Terkait Pencantuman Penganut Kepercayaan Pada Kolom Agama Di KTP,” *Makalah FGD “Percepatan Pembangunan Bidang Agama Dalam Naskah GBHN Sebagai Pedoman Haluan Pembangunan,” Kerjasama MPR RI dengan UIN Lampung, Hotel Novotel Bandar Lampung*, Desember 2017.

⁴⁹ Muda.

⁵⁰ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13046>, diakses 16 November 2022.

⁵¹ Muhammad Reza Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang*, 189.

⁵² Muhammad Reza Winata, 189–96.

*For instance, the South African Constitutional Court established that the right to equality meant that same- sex marriage had to be allowed, but left parliament ample time and room to decide how it wished to honour this constitutional commitment without simply imposing change. In this instance the Constitutional Court established judicial legitimacy by recognising that although it could impose change by itself, a partnership with the legislature was judged more appropriate in allowing political representatives to mould the law in accordance with the Constitution.*⁵³

Tindakan non-yudisial dianggap sama pentingnya dengan tindakan yudisial dalam memberikan efek yang tepat terhadap Konstitusi. Pemerintah tetap berkewajiban menindaklanjuti putusan Mahkamah, tetapi pada saat yang sama pemerintah dijadikan mitra dalam “proyek konstitusional” dan tidak sekedar penerima pandangan Mahkamah. Berikut salah satu contoh hasil dialog konstitusional yang dipraktikkan di Afrika Selatan.

*The decision of Government of the RSA v. Grootboom is an example of such constitutional dialogue. In the matter, the Constitutional Court went to great lengths to scrutinise the housing policy of the government against a cautious but sincere reading of the Constitution. Yet, this analysis did not result in the Court forcing a detailed course of action upon the housing authorities, even though it found them to have failed in their constitutional duty in a number of important respects. Instead, the Court issued a declaration of rights based on what the Constitution reasonably required under the circumstances, leaving decisions about the necessary steps to be taken to the appropriate authorities but under the supervision of the Human Rights Commission. Although binding in law, the decision recognised that non-judicial action might be as important as judicial action in giving proper effect to the Constitution. The government was obliged to respond, but at the same time the government was made a partner in the constitutional project and not simply caught on the receiving end of the Court’s views.*⁵⁴

Dialog konstitusional di *United Kingdom* didorong untuk meningkatkan fungsi pengadilan melakukan interpretasi dan penerapan hak-hak dasar, serta pengawasan terhadap UU.

*“... As to the positive side of things, declarations of incompatibility are the ideal instrument to enter into a dialogue with the legislature on the interpretation and application of fundamental rights. Under the Human Right Act of 1998 (HRA) the courts have a formal voice which they can now choose to use in engaging parliament. According to Richard Clayton, this “democratic dialogue” should serve to embolden courts to heighten their scrutiny as the Act gives both the legislature and the executive “a second bite at the cherry” which in turn avoids any hint of judicial supremacy.*⁵⁵

Dialog konstitusional menjadi alternatif diaplikasikan secara terlembaga di tengah sistem implementasi/tindak lanjut putusan MK yang masih problematik.⁵⁶ Praktik di negara lain dalam mengatasi masalah ini bisa menjadi referensi untuk memperbaiki penataan

⁵³ Gerhard Van Der Schyff, *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study Of The United Kingdom, The Netherlands And South Africa* (Dordrecht: Springer Netherlands, 2010), 58, <https://doi.org/10.1007/978-90-481-9002-7>.

⁵⁴ Gerhard Van Der Schyff, 198.

⁵⁵ Gerhard Van Der Schyff, 188.

⁵⁶ Ni'matul Huda, “Problematisasi Pengaturan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pidana Oleh Mahkamah Agung,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 3 (1 September 2020): 437–57, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss3.art1>.

legislasi yang berbasis konstitusi. Apalagi dialog/konsultasi antar pimpinan MK dengan pimpinan lembaga *addressat* putusan MK juga sudah dilakukan di Indonesia. Terintegrasinya substansi putusan MK dengan Prolegnas melalui pelebagaan dialog konstitusional selain bisa memperbaiki penataan legislasi, juga bisa mewujudkan legitimasi yudisial.

C. KESIMPULAN

Penelitian ini berkesimpulan: *pertama*, UU selain untuk mengakomodasi kebutuhan hukum masyarakat juga harus sesuai dengan konstitusi, sehingga skala prioritas Prolegnas lebih tertata dan terukur secara konstitusional. Oleh karena itu terdapat urgensi untuk menata legislasi berbasis *ratio decidendi & obiter dictum* putusan MK. *Kedua*, formulasi mengintegrasikan putusan MK dengan agenda legislasi yaitu: (1) merevisi Pasal 18 UU P3 agar penyusunan Prolegnas didasarkan pada putusan MK yang memuat pertimbangan hukum berupa arahan, pedoman, serta penegasan kaidah konstitusional; (2) selain UU terdampak putusan MK dimuat dalam Prolegnas Daftar Kumulatif Terbuka, juga perlu memasukkan setiap UU dengan bobot prioritas tertentu ke dalam daftar Prolegnas RUU prioritas; (3) penyusunan UU harus mengacu substansi pertimbangan hukum; (4) melembagakan dialog konstitusional sebagai sarana mewujudkan putusan MK yang lebih efektif ditindaklanjuti sehingga terbangun legitimasi yudisial.

DAFTAR PUSTAKA

- Akhdi Martin Pratama. "Soal Larangan Wamen Rangkap Jabatan, Ini Kata Stafsus Erick Thohir," 27 Agustus 2020. <https://money.kompas.com/read/2020/08/27/183545026/soal-larangan-wamen-rangkap-jabatan-ini-kata-stafsus-erick-thohir?page=all>.
- Akmal, Diya Ul. "Penataan Peraturan Perundang-Undangan Sebagai Upaya Penguatan Sistem Hukum di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 3 (30 September 2021): 296. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i3.761>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. 1 ed. Depok: Rajawali Pers, 2017.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- . *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Bahas RUU Pilkada, Komisi II DPR Konsultasi ke MK, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=13046>, diakses 16 November 2022.
- DPR RI. "Keputusan DPR RI No. 8/DPR RI/II/2021-2022 Tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2022 dan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Perubahan Ketiga Tahun 2020-2024." DPR RI, Desember 2021.
- Eddyono, Luthfi Widagdo. *Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia*. 1 ed. 1. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Fajarwati, Meirina. "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Program Legislasi Nasional." *Jurnal Kajian* 22, no. 3 (2017): 195-204. <https://doi.org/10.22212/kajian.v22i3.1512>.

- Fajriyah, Mira. "Refraksi Yuridis Penetapan Program Legislasi Nasional di DPR RI." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (20 Mei 2016): 48–71. <https://doi.org/10.31078/jk1313>.
- Hadinatha, Miftah Faried. "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (1 Desember 2022): 741–65. <https://doi.org/10.31078/jk1941>.
- Hikam, Muhammad A S. "Pembentukan Undang-Undang Berdasarkan Program Legislasi Nasional." *Jurnal Legislasi Indonesia* 2, no. 1 (2005): 23–30. <https://e-jurnal.peraturan.go.id/index.php/jli/article/view/282>.
- Huda, Ni'matul. "Problematika Pengaturan Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pidana Oleh Mahkamah Agung." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 3 (1 September 2020). <https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss3.art1>.
- Huda, Ni'matul. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XVIII/2020 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular dan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIX/2021 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1995 tentang Pemasarakatan
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pemasarakatan
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Mahkamah Konstitusi
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1984 tentang Wabah Penyakit Menular
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan
- Ini Daftar RUU Prolegnas Prioritas 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-daftar-ruu-prolegnas-prioritas-2023-lt632b49a90572a/>, diakses 16 November 2022.
- Lumbuun, Topane Gayus. "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh DPR RI" 6, no. 3 (2009): 18. <https://doi.org/10.54629/jli.v6i3.329>.

- Marzuki, M Laica. "Konstitusi dan Konstitusionalisme." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 4 (2010): 1–7. <https://doi.org/10.31078/jk%25x>.
- Ningrum, Dian Ayu Widya, Al Khanif Al Khanif, dan Antikowati Antikowati. "Format Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi untuk Mengefektifkan Asas Erga Omnes." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (2 Juni 2022): 314–58. <https://doi.org/10.31078/jk1924>.
- Noviantika, Tria, dan M Shofwan Taufiq. "Eksistensi Kementerian Negara Dalam Sistem Presidensial Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." *Muhammadiyah Law Review* 5, no. 1 (Januari 2021): 1–6. <http://dx.doi.org/10.24127/lr.v5i1.1496.g973>.
- Rachman, Irfan Nur. *Politik Hukum Yudisial*. Cetakan I. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Rapat Konsultasi Pemerintah dan DPR-RI, https://www.setneg.go.id/baca/index/rapat_konsultasi_pemerintah_dan_dpr_ri, diakses 16 November 2022.
- Samanta, Debayan. "Difference between Obiter Dicta and Ratio Decidendi." *Penacclaims* 15 (April 2021): 1–5.
- Samosir, Daniel. "Faktor-Faktor yang Menyebabkan Materi Muatan Undang-Undang Bertentangan Dengan UUD 1945." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 4 (20 Mei 2016): 773–94. <https://doi.org/10.31078/jk1246>.
- Schyff, Gerhard van der. *Judicial Review of Legislation: A Comparative Study Of The United Kingdom, The Netherlands And South Africa*. Dordrecht: Springer Netherlands, 2010.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- Soeroso, Fajar Laksono. "'Pembangkangan' Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Yudisial* 6, no. 3 (Desember 2013): 227–49. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i3.100>.
- Soeroso, Fajar Laksono. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: Genta, 2018.
- Sofian, Sofian, dan Joko Riskiyono. "Pembentukan Program Legislasi Nasional Berdasarkan Pancasila." *Tanjungpura Law Journal* 3, no. 1 (31 Juli 2019): 17–41. <https://doi.org/10.26418/tlj.v3i1.34499>.
- Sulhin, Iqraq. "Filsafat (Sistem) Pemasarakatan." *Jurnal Kriminologi Indonesia* 7, no. 1 (2010): 17.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2010.
- Tim Penyusun. "Laporan Tahunan Mahkamah Konstitusi 2021." Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, Januari 2022.
- Ulya, Zaki, dan Jl Meurandeh. "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 2 (Juni 2016): 213–20. <https://doi.org/10.54629/jli.v13i2>.
- Utang Rosidin, Rusdiana. *Pengantar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Bandung: Pustaka Setia, 2018.
- Winata, Muhammad Reza, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang*, Depok: Rajawali Pers, 2020.



Assessment of the Elements of Abuse of Authority (Detournement De Pouvoir) Based on the Constitutional Court Decision

Penilaian Unsur Penyalahgunaan Wewenang (Detournement De Pouvoir) Berdasarkan Putusan Mahkamah konstitusi



M Reza Baihaki

Pengadilan Negeri Payakumbuh, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ mreza92@mahkamahagung.go.id

History:

Submitted: 23-01-2022
Revised: 02-08-2022
Accepted: 21-02-2023

Keyword:

Abuse of authority; Finance state;
Identification.

Kata Kunci:

Identifikasi; Keuangan negara;
Penyalahgunaan wewenang.

Abstract

Detournement de pouvoir was regulated in administrative and criminal law. However, the assessment of it was often confused. Therefore, the Constitutional Court through Decision 25/PUU-XIV/2016 provides a line of demarcation in assessing the element of Detournement de pouvoir that must be handled under administrative and criminal law. This article tries to explain the ratio decidendie of the constitutional court through a series of identifications of Detournement de pouvoir. This article uses a statutory approach and presents two main findings; First, the assessment of detournement de pouvoir must be understood based on tort of two field of law. Second, abuse of authority is included as tort in administrative law as long as it relates dwelling of authority, procedures/conditions and substance of the exercise of authority, while abuse of authority can be included as tort in criminal law as long as it contains of dwal badrog, namely bribery, coercion and deception.

Abstrak

Larangan penyalahgunaan wewenang diatur dalam hukum administrasi dan hukum pidana. Namun demikian, penilaian terhadap penyalahgunaan wewenang dalam kedua bidang tersebut sering dipersamakan. Oleh karenanya Mahkamah Konstitusi melalui Putusan 25/PUU-XIV/2016 memberikan garis demarkasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang harus ditangani berdasarkan hukum administrasi maupun delik menyalahgunakan kewenangan yang harus ditangani melalui hukum pidana. Artikel ini mencoba menjelaskannya *ratio decidendie* Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melalui serangkaian identifikasi unsur penyalahgunaan wewenang berdasarkan kedua rezim hukum tersebut. Melalui metode penelitian normatif artikel ini menggunakan pendekatan perundang-undangan. Secara konklusif, artikel ini menyajikan dua temuan utama; Pertama, penilaian penyalahgunaan wewenang harus difahami berdasarkan elemen melawan hukum dalam rezim hukum administrasi maupun pidana. Kedua, penyalahgunaan wewenang termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan dwaling (salah kira) wewenang, prosedur/syarat dan substansi pelaksanaan wewenang, sedangkan menyalahgunakan kewenang dapat termasuk dalam elemen melawan hukum pidana sepanjang memuat unsur dwal badrog, yaitu suap, paksaan dan tipuan.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

<https://doi.org/10.31078/jk2016>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Penilaian terhadap konsep penyalahgunaan wewenang lazimnya tidak dapat ditinggalkan hanya dalam perspektif hukum pidana, sebagaimana dituangkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK). Hal ini disebabkan, wewenang adalah konsep inti dalam kajian hukum administrasi,¹ sehingga secara praktis dan teoretis, unsur penyalahgunaan wewenang juga harus disandarkan pada kajian-kajian dan norma hukum administrasi. Lebih lanjut, penggunaan instrumen hukum pidana secara tunggal dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang, sering kali diasumsikan sebagai fenomena kriminalisasi kebijakan.²

Kondisi demikian setidaknya disebabkan karena adanya perluasan makna Perbuatan Melawan Hukum untuk menilai penyalahgunaan wewenang dalam lalu lintas administrasi pemerintahan.³ Sebagai upaya mengakhiri kriminalisasi tersebut, pemerintah pada akhirnya, melahirkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UUAP) yang juga mengatur substansi mengenai penilaian penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi. Diperkenalkannya istilah penyalahgunaan wewenang dalam UUAP dan dipertahankannya ketentuan mengenai menyalahgunakan kewenangan dalam UU PTPK,⁴ menjadikan dimensi hukum administrasi dan hukum pidana berada dalam ruang yang abu-abu (*grey area*).⁵ Oleh karenanya, sangat penting bagi Aparat Penegak Hukum (APH) dan Aparatur Pengawas Intern Pemerintah (APIP) untuk melakukan identifikasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang harus ditindak berdasarkan hukum administrasi dan hukum pidana secara proporsional, mengingat penyalahgunaan wewenang dapat berada dalam kedua disiplin ilmu hukum tersebut.⁶

Polemik dalam melihat persentuhan instrumen hukum Administrasi dan hukum Pidana dalam penegakan hukum atas unsur penyalahgunaan wewenang, setidaknya terbagi dalam

¹ Philipus M Hadjon et al., *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011), 10.

² Odie Faiz Guslan, "Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi," *Riau Law Journal* 2, no. 2 (November 2018): 140, <https://doi.org/10.30652/rj.v2i2.4942>.

³ Komariah Emong Supardjaja, "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi," Disertasi (Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1994).

⁴ Muhammad Sahlan, "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 2 (April 2016): 275, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art6>.

⁵ Istilah demikian dikemukakan oleh Indriyanto Seno Adji dalam menanggapi persentuhan (*facet*) antar hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang. Indriyanto Seno Adji, "'Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiele Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia," *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (April 2005): 563-608, <https://doi.org/10.17304/ijil.vol2.3.7>.

⁶ Nicken Sarwo Rini, "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (Juni 2018): 267, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.

3 (tiga) kutub pandangan.⁷ *Pertama*, pendapat yang mengedepankan Hukum Administrasi. Bagi kalangan ini, adanya Pasal 20 dan Pasal 21 UUAP, memberikan ruang terlebih dahulu kepada instrumen administrasi sebelum diajukan pada hukum pidana.⁸ *Kedua*, pendapat yang mengedepankan hukum pidana. Bagi kalangan ini, dengan lahirnya UUAP yang menentukan pengaturan dan pemahaman dugaan adanya tindak pidana korupsi oleh pejabat pemerintah harus melalui PTUN dahulu baru kemudian Tipikor, sebagai sebuah “langkah mundur”, atau dianggap “jalan memutar” penegakan hukum dalam pemberantasan tindak pidana korupsi. Bahkan berpotensi menjadi tempat bersembunyi para koruptor.”⁹ *Ketiga*, pendapat yang mengedepankan kedua instrumen tersebut secara komplementer, sebab tidak ada pertentangan norma dalam penegakan unsur penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi dengan hukum pidana, karena PTUN dan Pengadilan Tipikor sesungguhnya mempunyai kompetensi yang berbeda dan tidak perlu dipersinggungkan karena konteks penyalahgunaan wewenang yang menjadi objek masing-masing adalah berbeda.¹⁰

Oleh karena itu, pada akhirnya terdapat upaya penegakan kembali yang lebih eksplisit, melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016. Dalam hal ini MK secara eksplisit menyatakan bahwa:

“adanya UU Administrasi Pemerintahan, menjadikan kesalahan administratif yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan tampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (ultimum remedium)”¹¹

⁷ Disiplin F Manao, *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara* (Bandung: Kreasi Sahabat Bersama, 2017), 247.

⁸ Manao. 10. Pandangan ini setidaknya disuarakan oleh beberapa ahli seperti Zudan Arief dan Romli Atmasasmita. Lebih lanjut, secara teknis, menurut kalangan ini, setidaknya Pejabat yang keberatan dengan hasil pemeriksaan APIP karena dianggap menyalahgunakan kewenangan dapat mengajukan permohonan ke PTUN untuk meminta agar Hakim PTUN menilai ada atau tidak adanya unsur penyalahgunaan kewenangan dalam setiap Keputusan dan/atau Tindakan yang dibuatnya.

⁹ Disiplin F Manao, “Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi,” *Jurnal Wawasan Yuridika* 2, no. 1 (Maret 2018): 15, <https://doi.org/10.25072/jwy.v2i1.158>.

¹⁰ Menurut Yulius, konteks kompetensi absolut PTUN terhadap penilaian perkara penyalahgunaan wewenang, hanya berupa pertanggungjawaban (*liability* dan *responsibility*) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah atas kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara. Yulius Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014),” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 282, <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>; Pandangan senada juga diungkapkan oleh Dian Puji N. Simatupang mengemukakan bahwa penggunaan instrumen Administrasi dan Pidana dalam unsur penyalahgunaan wewenang tidak memiliki pertentangan. Dian Puji N Simatupang, “Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Menerima, Memeriksa dan Memutus Ada Tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan,” Makalah disampaikan pada Konferensi Asosiasi HTN-HAN (Bali, Mei 2022).

¹¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 114.

Melalui *ratio decidendie* tersebut, MK hendak menegaskan kembali persoalan dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang untuk tidak hanya dibaca dalam pasal 3 dalam UU PTPK, melainkan juga terlebih dahulu untuk dilihat dari prespektif Pasal 17 dan Pasal 18 UUAP. Dalam beberapa kasus, APH secara instruktif meminta penghitungan kerugian negara tanpa menggunakan ruang koordinasi dalam menilai unsur perbuatan pejabat administrasi, begitu juga APIP yang terkadang menggunakan kerugian negara sebagai tolok ukur dalam menilai ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dalam tindak pidana korupsi. Kondisi demikian memberikan indikasi bahwa terdapat kecenderungan penggunaan instrumen pidana dibandingkan dengan hukum administrasi negara dalam penyelesaian unsur kerugian negara.¹²

Praktik demikian secara langsung menggambarkan ketidakseragaman APH dalam memahami paradigma penyalahgunaan wewenang baik dalam hukum administrasi dan hukum pidana, sebab hingga saat ini, arah kebijakan pertanggungjawaban keuangan negara masih belum bersifat holistik seperti halnya dalam aspek integrasi antara perencanaan penggaran dan pengawasan.¹³ Oleh karena itu, artikel ini kembali mencoba memberikan refleksi atas logika berfikir (*ratio decidendie*) Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016 dalam menjelaskan hukum administrasi dan hukum pidana dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang.

2. Perumusan Masalah

Berpijak pada latar belakang di atas, maka masalah yang dikaji dalam artikel ini adalah bagaimana maksud dari tafsir konstitusional Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XIV/2016 dalam penilaian unsur penyalahgunaan wewenang, baik yang harus ditindak melalui rezim hukum administrasi maupun rezim hukum pidana?

3. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan penelitian guna menentukan hukum yang seharusnya (*ought to be*) sehingga dengan sendirinya merupakan penelitian hukum normatif.¹⁴ Pembahasan artikel ini akan menggunakan pendekatan kasuistik (*case approach*) dari beberapa putusan pengadilan dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) baik dari aspek hukum administrasi maupun hukum pidana untuk selanjutnya diidentifikasi berdasarkan unsur melawan hukum dari masing-masing bidang hukum. Lebih lanjut, berbagai identifikasi tersebut kemudian disandingkan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XVI/2016 dalam mempertengahan konsep penyalahgunaan wewenang untuk lebih dalam mengetahui maksud *ratio decidendie* Putusan tersebut berdasarkan karakteristik hukum administrasi dan hukum pidana.

¹² Dinoroy Marganda Aritonang, "Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dan Pidana di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (Maret 2021): 54, <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.729>.

¹³ Dian Puji Nugraha Simatupang, "Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 2 (2021): 479, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061>.

¹⁴ Andri Gunawan Wibisana, "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (Juli 2019): 471–96, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2014>.

B. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Teoretis Karakteristik Hukum Administrasi dan Hukum Pidana

Hukum administrasi dan hukum pidana jika ditelisik melalui penggolongan hukum klasik maka dapat dikatakan keduanya termasuk dalam golongan hukum publik, mengingat kedua bidang hukum tersebut secara *inheren* berkenaan dengan kepentingan/kesejahteraan negara.¹⁵ Namun demikian, kendati secara fungsional, kedua instrumen tersebut berada dalam ranah hukum publik, bukan berarti keduanya tidak dapat dibedakan.

Secara teoretis, hukum administrasi mengandung dua aspek, yaitu: *Pertama*, berbagai perlengkapan aturan yang menentukan cara bagaimana alat-alat (perlengkapan) negara menyelenggarakan tugasnya; dan *Kedua*, berkaitan dengan aturan hukum yang menentukan hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara dengan warga masyarakat.¹⁶ Sedangkan hukum pidana, dapat dikatakan sebagai keseluruhan hukum yang berlaku di suatu negara, yang mengadakan dasar-dasar dan aturan-aturan untuk menentukan perbuatan mana yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan menentukan kapan serta dalam hal-hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan, serta menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dijatuhkan.

Perbedaan kedua rezim hukum tersebut lazimnya dapat ditemukan dengan mengamati karakteristik bekerjanya kedua bidang hukum tersebut. Hukum administrasi negara yang pada pokoknya merupakan petunjuk/pedoman (*levensvoorschriften*) bersandar pada tindakan administrasi pemerintahan.¹⁷ Sedangkan hukum pidana lebih menyandarkan pada perbuatan seorang yang dikriminalisasi berdasarkan hukum positif serta sanksi terhadap individu yang melanggar. Artinya *addresat* dari hukum pidana adalah perbuatan konkret individu dan bukan suatu keputusan/tindakan administrasi.¹⁸ Oleh karena itu, penggunaan kedua instrumen tersebut harus dilakukan secara komplementer serta proporsional. Penggunaan

¹⁵ Klasifikasi hukum publik dan hukum privat pertama kali dilakukan oleh ahli hukum Romawi, Ulpianus, ungkapan yang paling populer adalah "*publicum ius est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*" (hukum publik adalah hukum yang mengatur kepentingan/kesejahteraan (negara) Romawi, adapun hukum privat menentukan hubungan kepentingan individu (keluarga). Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*, ed. oleh Narulita Yusron, 2014.

¹⁶ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), 37.

¹⁷ AM Donner dalam mendeskripsikan lapangan hukum administrasi, sebagaimana dikutip Ridwan HR, mengemukakan bahwa sebagian besar hukum administrasi dibentuk oleh legislator, namun sebagian besar ternyata lahir dari praktik pemerintahan itu sendiri. HR., 29; Bertalian dengan hal tersebut, Indroharto menyebutkan bahwa terkadang ketentuan dalam UU hanya merupakan landasan dari dijalankannya wewenang oleh pejabat tata usaha negara, lebih dari itu, dalam praktiknya kendati dasar wewenang telah ditentukan cara pelaksanaan wewenang, dan perumusan dalam menjalankan wewenang akan dilakukan oleh alat pemerintah berdasarkan perkembangan birokrasi (pemerintah) itu sendiri. postulat demikian lazim disebut dengan *principes généraux du droit coutumeir public*. Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Sinar Harapan, 1993).

¹⁸ Disiplin F. Manao, "Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi," Disertasi (Sekolah Pascasarjana Universitas Parahyangan, 2017). 32.

hukum pidana dalam hal ini baru dapat diberlakukan jika instrumen hukum administrasi dirasa gagal atau tidak diterapkan sebagaimana mestinya.¹⁹

Di satu sisi, hukum administrasi yang secara operasional dilaksanakan oleh badan/pejabat administrasi, merupakan alat yang diberikan oleh pembentuk undang-undang dengan dasar tujuan optimalisasi tingkatan pelayanan dalam penyelenggaraan negara dengan prinsip efisiensi dan efektivitas.²⁰ Dengan demikian, penyelenggaraan administrasi pemerintahan sedikit banyaknya akan lebih didominasi oleh tindakan pemerintah baik berupa keputusan, peraturan kebijakan serta perencanaan (*planing*).

Sedangkan di sisi lain, hukum pidana secara praktis tidak ditunjukkan untuk menentukan tindakan dan/atau keputusan badan tata usaha negara, melainkan menentukan sebuah perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan/dilarang dengan ancaman sanksi tertentu serta dalam hal apa kepada mereka yang melanggar larangan dapat dikenakan sanksi pidana.²¹ Artinya, karakteristik hukum pidana sedikit banyaknya akan beragantung pada penjatuhan hukuman/sanksi sebagai konsekuensi dari sifat ketercelaan.²²

Dimensi hukum administrasi dan hukum pidana disamping memiliki fokus yang berbeda, secara teoritis juga didasari pada karakteristik yang berbeda. Lebih lanjut, perbedaan tersebut juga dapat dilihat dari sifat mendorong (*enabling*) yang ada dalam hukum administrasi dan sifat membatasi (*restraining*) yang ada di dalam hukum pidana.²³

Sifat mendorong dalam hukum administrasi terlihat dari cara bekerja administrasi pemerintahan yang dalam hal ini lebih menekankan pada pemberian kelonggaran melalui diskresi dalam menyelesaikan permasalahan konkret yang relatif belum disediakan dalam ketentuan normatif. Mengingat dalam hal ini hukum administrasi melalui perangkat prosedurnya akan selalu menyesuaikan fungsi lembaga pemerintahan melalui wewenang yang dimilikinya terutama dalam menyelenggarakan pelayanan publik.²⁴

Berbeda dengan hukum pidana yang dirasa lebih membatasi (*restrain*), batasan tersebut dapat dilihat dari substansi muatan dan penerapannya. Dalam substansi hukum pidana terkenal sangat ketat untuk menentukan norma-norma yang tergolong sebagai unsur pidana. Sedangkan dalam penerapan hal tersebut dapat terlihat dari prinsip negara hukum (*rule*

¹⁹ A D Belifante dan Boerhanoeddin Soetan Batoeah, *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara* (Jakarta: Binacipta, 1983). 52.

²⁰ Emily S Bremer, "The Unwritten Administrative Constitution, 66 Fla," *Florida Law Review* 66, no. 3 (2015): 1220, <http://scholarship.law.ufl.edu/flrhttp://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol66/iss3/6>.

²¹ Roeslan Shaleh, *Perbuatan Pidana Dan Pertanggung Jawaban Pidana* (Jakarta: Aksara Buku, 1983), 45.

²² Eddy O S Hiarij, "Menyoal Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (Januari 2013): 56. Sebagai suatu prinsip dalam hukum pidana, penjatuhan pidana dianggap sebagai suatu hal yang fundamental dalam hukum pidana. Andrew Ashworth misalnya memberikan pandangan berupa "A Criminal law without sentencing would merely be a declaratory system pronouncing people guilty without any formal consequences following from their guilty." Lihat pula Andrew Ashworth, *Principles of Criminal Law* (Oxford: Clarendon Press, 1991), 12.

²³ Ronald A Cass, "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law," *Engage* 15, no. 2 (Juni 2015): 9-10, <http://ssrn.com/abstract=2520533>.

²⁴ William Bishop, "A Theory of Administrative Law," *The Journal of Legal Studies* 19, no. 2 (1990): 491, <http://www.jstor.org/stable/724429>.

of law) yang pada setiap konstitusinya membatasi penggunaan instrumen pidana dalam pembentukan undang-undang.²⁵

Perbedaan mendrong dan membatasi dari kedua bidang hukum tersebut juga dapat terlihat dari segi penerapan sanksi. Dalam dimensi administrasi, berdasarkan hirarki jabatan, administrasi pemerintahan juga dilekatkan dengan kewenangan untuk melakukan penegakan hukum (sanksi) tanpa harus menggunakan mekanisme pengadilan.²⁶ Sedangkan dalam hukum pidana penjatuhan sanksi secara mutlak harus dibatasi melalui proses pengadilan.²⁷ Kondisi demikian secara praktis menunjukkan bahwa sanksi administratif relatif lebih mudah dijatuhkan dibandingkan dengan sanksi pidana.²⁸

Selain itu, dari segi *subjectum litis*, terlihat bahwa dalam hukum administrasi persoalan subjek dalam lalu lintas administrasi adalah jabatan/badan/ namun demikian, badan/jabatan tersebut secara konseptual hanya bersifat fiksi, sebab dalam praktiknya pembuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu pejabat (*ambtsdragen*). Sehingga dalam hal ini pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan.²⁹

Berbeda dengan hukum pidana, subjek dalam hukum pidana adalah individu (natural person) yang didasari pada asas *societas/ universitas delinquere non potes*.³⁰ Hal demikian secara afirmatif juga didukung dengan ketentuan Pasal 59 KUHP. Ini artinya, jabatan/badan administrasi tidak dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara pidana, melaiankan individu pejabat yang sebenarnya melakukan perbuatan hukum dan terlepas dari wewenang yang dimilikinya, yang diklasifikasikan sebagai kejahatan sehingga dipandang sebagai subjek dalam lalu lintas hukum pidana.

2. Konsep Penyalahgunaan Wewenang dalam Lalu Lintas Hukum

Penyalahgunaan wewenang atau menyalahgunakan kewenangan sebenarnya merupakan terminologi yang lahir dari disiplin ilmu hukum administrasi.³¹ Dalam bahasa Prancis dikenal dengan istilah *detournement de pouvoir*³² dan dalam literatur Inggris dikenal *abuse/misuse the power*, sedangkan dalam literatur Belanda dikenal *misbruk van bevoegheid*.³³

²⁵ Cass, "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law," 10.

²⁶ Andri Gunawan Wibisana, "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia," *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2019): 50.

²⁷ Lilik Mulyadi, "Pergeseran Perspektif dan Praktek dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pidanaan," *Majalah Varia Peradilan*, 2006, 6.

²⁸ Michael G Faure, "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?," *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 2 (2012): 324, <https://doi.org/10.2139/ssrn.2165715>.

²⁹ Dalam lapangan publik pejabat dilekatkan tugas dan wewenang, sebab hal ini berkaitan dengan jabatan yang diwakilkannya, sedangkan dalam lapangan privat pejabat dapat mewakilkan jabatannya sehingga diberikan hak dan kewajiban. HR., *Hukum Administrasi Negara*.

³⁰ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat* (Bandung: Alumni, 2002), 157.

³¹ Enrico Parulian Simanjuntak, "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (Juli 2018): 238, <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.

³² Philipus M Hadjon, "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (Maret 2015): 58-59, <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.

³³ Enrico Simanjuntak, *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Peradilan Tata Usaha Negara* (Depok: Rajawali Pers, 2020), v.

Bermula dari kasus yang diputuskan oleh peradilan administrasi Prancis (*council de etat*) pada 15 Februari 1864, dan 17 Juni 1865, atau yang lebih dikenal dengan kasus *affair lebat*, dimana ketika itu seorang pejabat administrasi stasiun (Prefektur) diberikan wewenang untuk menjaga ketertiban dalam parkir di sekitar stasiun kereta api dengan tujuan menjaga kondisi kendaraan di tempat umum. Namun pejabat tersebut memanfaatkan wewenang yang dimiliki untuk memonopoli angkutan kota yang dimiliki oleh salah satu perusahaan swasta. Alhasil perintah yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan tersebut dibatalkan oleh *Conseil de Etat*, sebab pada faktanya berbagai kebijakan yang dikeluarkan dalam menertibkan kendaraan dinilai oleh *council* melenceng dari wewenang yang ditentukan/diberikan.³⁴

Di Prancis, *detournement de pouvoir* merupakan salah satu tindakan menyimpang badan/pejabat administrasi berdasarkan prinsip *Exces De Pouvoir* (melampaui batas kekuasaan) dalam konsep *rechtstaat*. Bahkan tidak berlebihan jika mengatakan bahwa pertama kali penerapan doktrin penyalahgunaan wewenang berasal dari negara Prancis. Barna Horvath, seorang ahli hukum Prancis, misalnya dalam upaya membandingkan dengan konsep negara *anglo saxon* menyebutkan bahwa sumbangsih terbesar dari doktrin *droit administrative* Prancis adalah penggunaan kombinasi instrumen pengadilan dan administrasi pemerintahan dalam menggunakan konsepsi penyalahgunaan wewenang sebagai upaya jaminan terhadap hak individu masyarakat.³⁵

Lebih lanjut, dalam perkembangannya, terdapat 3 varian perbuatan yang dinilai dapat menjadi dasar gugatan *détournement de pouvoir*:³⁶

1. *L'administration vise un but complètement étranger à l'intérêt général, comme un but personnel* (Badan Administrasi memiliki tujuan/bertujuan untuk mencapai tujuan yang sepenuhnya selain bagi kepentingan umum, dan sebagai tujuan pribadi)
2. *L'administration agit dans un intérêt général mais différent de celui qu'elle est habilitée à poursuivre* (Badan Administrasi bertindak untuk kepentingan umum tetapi berbeda dari yang diizinkan untuk dijalankan/dilaksanakan);
3. *Détournement de procédure: situation où l'administration met en place une procédure à la place d'une autre non pas en vertu d'une exigence légale mais uniquement dans le but de se procurer un avantage* (Penyalahgunaan prosedur: situasi di mana badan

³⁴ Prinsip yang mendasari dari kasus ini adalah bahwa kekuasaan administrasi eksekutif telah didelegasikan kepadanya oleh badan legislatif dengan tujuan tertentu. Dengan demikian pejabat administrasi harus menggunakan wewenang yang dimiliki sesuai dengan maksud yang diberikan. Prinsip yang relatif sama juga kemudian berlaku di Inggris, hal demikian dapat dilihat dari kasus *Galloway v London Corporation* dan *Golberg son Ltd v. Mayor, Aldermen, ect*. Lihat V Ramaswami dan V Ramaswamy, "Detournement De Pouvoir' In Indian Law," *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961): 1-14, <http://www.jstor.org/stable/43953780>.

³⁵ Barna Horvath, "Rights of Man: Due Process of Law and Exces de Pouvoir," *The American Journal of Comparative Law* 4, no. 4 (1955): 560, <https://doi.org/10.2307/838073>.

³⁶ Sri Nurhari Susanto, "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)," *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 269-270.

administrasi mengimplementasikan prosedur lain, bukan berdasarkan persyaratan hukum tetapi hanya untuk tujuan pengadaan manfaat).

Dalam melihat konsepsi penyalahgunaan wewenang di Prancis, Anna Erliyana menyebutkan bahwa titik berat dalam mengukur penyalahgunaan wewenang terletak pada apakah keputusan/tindakan pejabat tata usaha negara sesuai dengan motivasi atau alasan dikeluarkannya keputusan/tindakan tersebut.³⁷ Selanjutnya berdasarkan perkembangannya, prinsip *detournement de pouvoir* diterima dalam praktik berbagai negara, seperti Inggris dan Belanda hingga Indonesia.³⁸ Di Inggris, sebagai negara dengan sistem hukum *common law*, *detournement de pouvoir* dipadankan dengan *impropoer propose (abuse/misuse of power)* berdasarkan doktrin *ultra vires*.³⁹ S.F Marbun dengan mengutip S.A de Smith mengemukakan: “*acting ultra vires and activity without jurisdiction have essentially the same meaning*. Lebih lanjut, berdasarkan uraian tersebut, H.W.R Wade mempersamakan *ultra vires* dengan *detournement de pouvoir* dalam konteks Hukum Administrasi dalam tradisi *civil law*.⁴⁰

Secara umum bentuk dari tindakan yang dinilai *ultra vires* dapat mencakup *baid fait* (i'tikad buruk), *improper purpose* (tujuan yang tidak semestinya), *irrelevant considerations* (pertimbangan yang tidak relevan), *manifest unreasonable* (nyata-nyata tidak masuk akal), *lack of proportionality* (kurang proporsional), *uncertainty* (ketidakpastian) dan *no evidence* (tidak mendasar pada bukti).⁴¹ Dengan demikian, tindakan badan/organ administrasi di Inggris secara umum memuat larangan tidak boleh sewenang-wenang, bahkan tidak dibenarkan bertindak tanpa yurisdiksi hukum yang ditentukan, serta tidak diperkenalkannya keputusan pejabat tata usaha negara dikeluarkan dalam rangka menguntungkan pribadi, kelompok dan bertentangan dengan kepentingan umum.

Di Belanda konsepsi *detournement de pouvoir* juga diterima dalam lalu lintas hukum pemerintahan, sebagai bagian dari tradisi hukum *civil law*. Namun demikian, menurut E. Utrecht, terdapat perbedaan pandangan dalam mengartikulasikan definisi *detournement de pouvoir*.⁴² Secara ringkas Utrecht merangkum perdebatan tersebut dengan mengkaitkan persyaratan sah pembentukan ketetapan oleh pejabat administrasi.⁴³

Dimulai dari Kranenburg-Vegting yang memberikan beberapa catatan terhadap pembentukan ketetapan oleh pejabat administrasi. Menurutnya, suatu alat negara yang tidak menggunakan wewenang sesuai dengan tujuan yang diberikan akan diberikan istilah yang

³⁷ Anna Erliyana, “Keputusan presiden: analisis Keppres RI 1987-1998” (Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004), 83-84.

³⁸ Yulius, “Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)”, 364.

³⁹ S F Marbun, *Hukum Administrasi Negara I, Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta* (Yogyakarta: FH UII Press, 2012), 163-164.

⁴⁰ Marbun.

⁴¹ Susanto, “Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)”: 266.

⁴² Ernst Utrecht, *Pengantar hukum administrasi negara Indonesia* (Jakarta: Sinar Harapan, 1990),94.

⁴³ Utrecht,95.

istimewa berupa *detournement de pouvoir*.⁴⁴ Uniknya, Kranenburg-Vegting menyebutkan bahwa *detournement de pouvoir* kendatipun tidak dapat dikategorikan melanggar undang-undang, namun ia tergolong melanggar jiwa undang-undang.

Pandangan yang relatif senada juga dikemukakan oleh H.B Vos yang justru mengemukakan bahwa penyalahgunaan wewenang jika ditinjau dari kekuasaan formil yang telah ditentukan oleh Undang-undang kepada badan/pejabat administrasi maka dapat dikatakan bukanlah suatu perbuatan yang bertentangan dengan undang-undang. Sedangkan jika ditinjau dari *ratio legis* pembentuk undang-undang memberi kuasa kepada administrasi, maka dapat dikatakan bahwa *detournement de pouvoir* tersebut sudah tentu hal yang bertentangan dengan undang-undang. Lebih lanjut, argumentasi Vos dikaitkan dengan dapat tidaknya suatu keputusan administrasi dibatalkan, menurutnya, jika ketentuan *detournement de pouvoir* hendak dibatalkan haruslah digunakan pendekatan perundang-undangan dan tidak masuk pada alasan kepentingan umum sebagaimana yang menjadi kebiasaan dalam praktik administrasi negara.

Sedikit lebih kontroversial Van Poelje justru melihat *detournement de pouvoir* hanya terbatas pada sudut etika pemerintahan, menurutnya, penyalahgunaan wewenang tidak senantiasa dapat dianggap sebagai suatu perbuatan yang tidak layak. Bahkan pandangan ini mendapat dukungan dari Stellinga yang justru mensiratkan bahwa upaya membatalkan keputusan administrasi dengan dasar *detournement de pouvoir* akan membutuhkan instrumen yuridis yang tidak sederhana. Lebih lanjut, dalam pandangan Stellinga, untuk membatalkan keputusan yang bernuansa *detournement de pouvoir* sebagai suatu perbuatan yang bertentangan dengan kepentingan umum itu pada hakikatnya harus didasari pada penambahan/penemuan hukum (*daad van rechtsaanvulling, rechtsvorming*) khususnya berkaitan dengan hukum tata negara. Sedangkan jika membatalkannya dengan dasar bertentangan dengan undang-undang maka itu belum tentu suatu penambahan hukum melainkan lebih berupa suatu perbuatan menjalankan hukum yang ada.

Dalam pandangan Utrecht, berbagai pengertian demikian dinilai masih terlalu luas dan sangat subyektif, bahkan jika dihadapkan pada teknis pembentukan keputusan, *detournement de pouvoir* bukan suatu gejala (*verschijnsel*) yang hanya terdapat dalam lingkup ketetapan semata, melainkan suatu gejala yang dapat terjadi dalam lapangan pemerintahan dalam arti luas. Pada akhirnya rangkuman perdebatan tersebut ditutup dengan pandangan W.F Prins, yang dalam pengamatan Utrecht dinilai lebih mendekati pada praktik yang ada. Prins memberikan catatan demarkasi yang tegas terhadap istilah *detournement de pouvoir*, yang menurutnya terbatas pada lingkup hukum administrasi negara, bahkan menurutnya pengertian *detournement de pouvoir* diartikan sebagai istilah yang dipakai untuk menyatakan suatu kekurangan dalam perbuatan yang diadakan oleh administrasi negara. Mengingat badan/pejabat administrasi menggunakan wewenang untuk menyelenggarakan suatu

⁴⁴ Utrecht.

kepentingan umum lain dari pada kepentingan umum yang seharusnya diselenggarakan menurut tujuan dan wewenangnya.⁴⁵

Sebagai upaya memberikan afirmasi terhadap pandangan Prins, E. Utrecht kemudian menjelaskan bahwa *detournement de pouvoir* dapat terjadi apabila suatu alat negara menggunakan wewenangnya untuk menyelenggarakan suatu kepentingan umum lainnya dari pada kepentingan umum yang dimaksud oleh peraturan perundang-undangan. Bahkan sebagai upaya konkrit dalam mengartikan istilah *detournement de pouvoir*, Utrecht memberikan istilah yang berbeda dari penyalahgunaan wewenang, yaitu menjungkir balikkan kekuasaan (*afwenteling van macht*).⁴⁶

3. Praktik Pengadilan dalam Menilai Unsur Penyalahgunaan Wewenang

Penyalahgunaan wewenang kendatipun lahir dari disiplin ilmu hukum administrasi, namun dalam konteks Indonesia, istilah penyalahgunaan wewenang pertama kali diperkenalkan melalui instrumen hukum pidana, melalui delik kejahatan dalam jabatan yang pada akhirnya bertransformasi menjadi tindak pidana korupsi.⁴⁷ Dalam perkembangannya, tindak pidana korupsi kemudian diatur dalam ketentuan Undang-Undang tersendiri melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU PTPK), yang secara substantif masih mengkaitkan unsur penyalahgunaan jabatan dengan redaksi menyalahgunakan wewenang.

Di satu sisi, menurut Indra Perwira dalam keterangan ahli di Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa politik hukum demikian dapat dipandang sebagai ketertinggalan hukum administrasi, sebab pada faktanya Undang-Undang Peradilan Administrasi, yang juga mengatur adanya penyalahgunaan wewenang, baru dibentuk pada tahun 1986 dan baru efektif berlaku pada 1999.⁴⁸ Sedangkan di lain sisi, adanya ketentuan pengaturan unsur penyalahgunaan wewenang yang dicantumkan dalam hukum pidana (korupsi) tidak terlepas dari perkembangan mengenai internasionalisasi delik korupsi dalam negara-negara modern, mengingat kejahatan korupsi sering diasosiasikan dengan kejahatan dalam penggunaan jabatan.⁴⁹

⁴⁵ Utrecht, 96.

⁴⁶ Utrecht.

⁴⁷ Hermien Hadiati Koeswadi, *Korupsi di Indonesia: dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 46.

⁴⁸ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 34.

⁴⁹ Marjono Reksodiputro misalnya menjelaskan bahwa penyalahgunaan jabatan biasanya terjadi dengan upaya penggelapan keuangan negara maupun melalui penyuapan (*bribery*) yang juga disertai dengan penerimaan sebuah insentif yang tidak sah (*kickbacks*). Lebih lanjut, kejahatan demikian merupakan tergolong sebagai upaya menghancurkan perekonomian pasar dan pembangunan nasional yang biasa dilakukan oleh pemegang kuasa pemerintahan (*publik power*) maupun pihak swasta (*economic power*). Marjono Reksodiputro, *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kesehatan* (Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994), 42-43. Secara operasional, Eddy O.S. Hiarij, memberikan analisa berdasarkan UU PTPK dengan mengemukakan bahwa terdapat 30 perbuatan yang dapat diklasifikasikan sebagai tindak pidana korupsi dimana 5 diantaranya secara eksplisit berhubungan dengan penggelapan jabatan. Eddy Omar Sharif Hiarij, "United Nations Convention Against Corruption dalam Sistem Hukum Indonesia," *Mimbar Hukum* 31, no. 1 (Mei 2019): 114, <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>.

Terlepas dari dinamika pengaturan terminologi penyalahgunaan wewenang dalam regulasi, secara praktis, kini dalam menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang, politik hukum negara menentukan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH) sebagai instrumen utama dan peradilan sebagai lembaga akhir dalam menilai dugaan ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang, sehingga melalui kedua lembaga inilah (APIP dan APH) dapat ditentukan proses penilaian ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang dan bagaimana menentukan langkah hukum apakah melalui jalur administratif atau wilayah hukum pidana. Konsep demikian tidak terlepas dari pergeseran paradigma politik hukum negara dalam penegakan hukum terhadap pemberantasan korupsi di Indonesia, dimana upaya pencegahan korupsi didudukkan sama pentingnya dengan penindakan korupsi.⁵⁰

Pada dasarnya APIP maupun APH bekerja dalam wilayah yang berbeda berdasarkan tugas dan fungsi wilayah kerja yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. APIP diasumsikan sebagai instrumen internal (*early warning*). Lebih lanjut, jika hasil pengawasan APIP menyatakan terdapat kesalahan administrasi, maka tindak lanjut dari pejabat administrasi adalah penyempurnaan instrumen yuridis maupun non-yuridis berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang administrasi pemerintahan. Sedangkan, jika hasil pengawasan APIP berupa kesalahan administrasi yang menimbulkan kerugian negara, maka beban kerugian negara akan ditanggung oleh Badan pemerintahan jika kesalahan administrasi tersebut bukan karena unsur penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, jika kerugian negara tersebut muncul akibat kesalahan administrasi, maka beban (penggantian) kerugian negara tersebut dilakukan oleh pejabat bersangkutan. Dengan demikian upaya prefentif melalui instansi APIP merupakan pintu utama dalam menentukan ada tidaknya penyalahgunaan wewenang berdasarkan rezim hukum administrasi.

Sedangkan APH, dalam hal ini kepolisian/Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan instrumen eksternal yang bersifat menindak (*represif*) berupa tindakan hukum yang secara normatif dilakukan jika telah diduga terdapat penyalahgunaan wewenang yang berasal dari tindak pidana (kejahatan) korupsi. Namun demikian, penggunaan instrumen APH dan APIP haruslah bersifat komplementer dan tidak ditunjukkan untuk saling mengabaikan, sebab pada dasarnya perbedaan tugas tersebut tidak dibenarkan untuk menjadi landasan bertindak secara kompetitif dalam menangani unsur penyalahgunaan wewenang, sebab keduanya harus bersinergi, khususnya ketika menentukan suatu perkara dugaan unsur penyalahgunaan wewenang apakah dalam wilayah hukum administrasi atau hukum pidana.

⁵⁰ Romli Atmasasmita, "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan T," *Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka HUT IKAHI Ke-62 dengan tema "Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Menguatkan atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi"*, (Hotel Mercure Jakarta, 26 Maret 2015).

Hal demikian dapat terlihat dari ketentuan Pasal 385 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dalam hal ini masyarakat dapat melaporkan ada tidaknya penyimpangan kepada APIP maupun Aparat Penegak Hukum (APH). Bahkan melalui ketentuan ayat (3) disebutkan bahwa aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoodinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah non-kementerian yang membidangi pengawasan. Dengan demikian terdapat upaya koordinasi yang intensif dalam melihat suatu permasalahan mengenai penyimpangan pejabat administratif sejak dini.

Uniknya, dalam tataran praktis, konsep demikian cenderung diabaikan, bahkan APH secara sub-ordinat menempatkan APIP sebagai instansi yang wajib menindaklanjuti laporan APH. Hal demikian, disebabkan karena penegakan hukum dalam tataran praktis lebih mengutamakan pendekatan hukum pidana dibandingkan dengan hukum administrasi.⁵¹ Alhasil, banyak kasus penyalahgunaan wewenang yang harusnya ditangani oleh APIP justru berujung pada penyalahgunaan wewenang dalam dimensi pidana oleh APH. Lebih lanjut, potret demikian didasari karena minimnya pemahaman mengenai kerugian negara yang selalu diasumsikan sebagai suatu delik (dalam hukum pidana), padahal ketentuan mengenai kerugian negara merupakan dapat saja terjadi dalam lapangan hukum administrasi dan dapat dipulihkan (*reparatoir*) berdasarkan alat administrasi secara mandiri.

Berikut dikemukakan beberapa kasus penyalahgunaan wewenang yang seharusnya ditangani APIP namun berujung pada proses hukum pidana yang dilakukan oleh APH:

a. Kasus Penyalahgunaan Wewenang Dana APBD

Erwinta Marius dan Raja Abdul Haris selaku Pejabat Administrasi pada Sekretariat Daerah (Sekda) Kota Batam Provinsi Riau, ditetapkan sebagai tersangka dan menjalani proses persidangan dengan dugaan delik menyalahgunakan kewenangan sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 UU PTPK. Bermula dari tindakan APH (Kejaksaan) melalui Surat Kejaksaan Negeri Batam No. B-1951/N.01.11/F.d.1/07/2010 yang secara langsung meminta BPKP melakukan audit kepada BPKP Provinsi, tanpa terlebih dahulu menjalani proses koordinasi dengan pengawas Internal (Sekretariat Daerah).

Padahal ketentuan koordinasi tersebut merupakan sebagai gerbang utama untuk melakukan serangkaian identifikasi unsur penyalahgunaan wewenang yang disangkakan, apakah perbuatan pejabat administrasi merupakan kesalahan administrasi dan dapat dipulihkan, atau murni merupakan suatu tindak pidana kejahatan.

Dalam perkembangannya, ternyata keduanya terdakwa tersebut mengajukan pembatalan hasil audit kepada PTUN. Melalui Putusan No.31/G/2011/PTUN-PBR majelis hakim membatalkan hasil audit BPKP yang menyatakan adanya unsur penyalahgunaan wewenang

⁵¹ Ratna Nurhayati dan Seno Wibowo Gumbira, "Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 1 (Maret 2017): 43, <https://doi.org/10.25216/jhp.6.1.2017.41-66>.

kepada penggugat. Dalam hal ini, hakim berpendapat BPKP di satu sisi memiliki wewenang untuk menentukan kerugian negara. Namun dilain sisi, terhadap objek perkara yaitu Bantuan Dana Sosial, hal tersebut telah dilakukan pengawasan oleh Inspektorat dan tidak ditemukan adanya unsur penyalahgunaan wewenang yang mengakibatkan kerugian negara.

b. Kasus Pengadaan Jaringan Internet

Ahmad Suhaemi, seorang PNS pada Dinas Tenaga Kerja, Sosial dan Transmigrasi Kabupaten Sinjai ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan tindak pidana korupsi dalam kegiatan pengadaan jaringan internet pada sekolah Dinas Komunikasi Informatika Kebudayaan dan Kepariwisata di Kabupaten Sinjai. Hal ini dimulai dari laporan kepada Kejaksaan Negeri Tinggi Sulawesi Selatan dijadikan dasar untuk melakukan penahanan selama 8 bulan lamanya kepada Penggugat selaku Tersangka, dan juga sebagai dasar kewajiban Tersangka untuk membayar uang pengganti sesuai jumlah dari hasil audit yang ditetapkan oleh Tergugat (tim audit Inspektorat Provinsi) sebesar Rp. 152.099.950 (seratus lima puluh dua juta sembilan puluh sembilan ribu sembilan ratus lima puluh rupiah).

Uniknya tindak lanjut kejaksaan tersebut berasal dari laporan Inspektorat Provinsi yang menggunakan pendekatan kerugian negara semata, tanpa terlebih dahulu menelisik tindakan pejabat administrasi apakah termasuk dalam kualifikasi kesalahan administrasi atau murni pidana. Alhasil tersangka kemudian mengajukan gugatan pembatalan hasil audit kepada PTUN. Melalui Putusan No. 110/G/2014/PTUN.Mks, majelis hakim pada akhir membatalkan hasil audit Inspektorat Provinsi yang menjadi dasar penetapan tersangka Ahmad Suhaemi. Lebih lanjut, dalam pertimbangan hukumnya (*ratio decidendie*) Mejlis hakim mempermasalahkan terkait dengan aspek wilayah dan kewenangan. Dalam aspek wilayah, Pengadilan secara tegas memberikan garis demarkasi, bahwa Inspektorat Provinsi tidak berwenang untuk mengaudit kerugian negara untuk kepentingan penanganan kasus korupsi dalam perkara *a quo*. Hal tersebut dapat dipahami, sebab, proyek yang sedang dikerjakan oleh Penggugat ternyata sumber dananya berasal dari anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang seharusnya terlebih dahulu ditangani melalui pengawasan internal.

c. Kasus Dana Hibah Komite Olahraga Nasional

Abdul Halim Gumri, Ketua Umum Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI) Kabupaten Tanjung Jabung Barat, yang mendapatkan dana hibah dari Pemerintah Kabupaten Jabung Barat berdasarkan Naskah Perjanjian Hibah Dana (NPHD) No.900/57/KEU/2015. Kendati secara prosedural, telah dilakukan secara memadai. Namun yang bersangkutan ditetapkan sebagai tersangka dengan dasar terdapat adanya kerugian negara Rp. 431.822.968,00 berdasarkan Laporan Hasil audit BPKP Nomor: SR-332/PW05/5/2016. Uniknya, menurut BPKP, laporan hasil audit tersebut merupakan permintaan dari Kepolisian Resort Jabung, yang dalam hal ini telah melakukan penyelidikan. Bahkan dalam Laporan BPKP, pihaknya menyatakan tidak pernah menyimpulkan/menjustifikasi ada atau tidaknya penyimpangan

dan pengelolaan anggaran hibah sehingga tidak pernah menyebutkan pihak mana saja yang bertanggungjawab atas hasil penghitungan kerugian negara yang dibuatnya.

Berdasarkan hal tersebut, penggugat mengajukan permohonan pembatalan hasil audit BPKP yang menyebabkan dirinya dituduh melakukan penyalahgunaan wewenang dengan adanya kerugian negara yang dimuat oleh BPKP. Lebih lanjut, pada faktanya penggugat tidak pernah dimintakan keterangan, bahkan dipersulit untuk meminta hasil laporan audit BPKP yang telah diserahkan kepada pihak kepolisian.

Pada tingkat pertama Majelis Hakim menolak gugatan penggugat, dengan dasar pertimbangan bahwa objek sengketa tidak secara spesifik menentukan bahwa penggugat yang bertanggungjawab terhadap kerugian negara tersebut. Begitu juga pada tingkat banding, melalui Putusan No.118/B/2017/PT.TUN.MDN yang secara afirmatif mengamini semua pertimbangan PTUN Kota Jambi. Namun hal yang menarik dalam perkara banding, ternyata putusan tersebut tidak bersifat bulat, yang ditandai dengan pandangan berbeda (*dissenting opinion*) berupa mekanisme penyelesaian secara internal terlebih dahulu, yaitu melalui instrumen APIP, mengingat BPKP yang merupakan bagian dari APIP, harus menentukan terlebih dahulu pihak yang bertanggungjawab atas kerugian negara, sehingga dimintakan penggantian kerugian negara kepada pemohon. Hal ini dalam pandangan hakim *dissenting opinion* berkesesuaian dengan paradigma Pasal 21 UUAP, sehingga seharusnya persoalan demikian tidak masuk dalam perkara pidana, yang pada akhirnya dapat menciptakan kriminalisasi pada tingkat pejabat administrasi pemerintah. Dengan demikian mengenai objek sengketa berupa Hasil Laporan Audit BPKP harus dinyatakan tidak sah.

4. *Ratio Decidende* dan Tafsir Konstitusional Penyalahgunaan Wewenang Berdasarkan Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-IX/2016 yang mendudukan posisi hukum administrasi dan hukum pidana dalam menentukan unsur penyalahgunaan wewenang, secara langsung telah menegaskan kerangka yang lebih sistematis dalam penggunaan hukum administrasi dan hukum pidana, sebagaimana telah ditentukan dalam UU Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara dan diperjelas kembali melalui UUAP. Dengan demikian, terdapat adanya proses identifikasi yang lebih jelas oleh penegak hukum dalam menentukan perbuatan hukum (penyalahgunaan wewenang) yang dipandang sebagai kesalahan administrasi dan perbuatan melawan hukum yang diklasifikasikan sebagai tindak kejahatan dalam hukum pidana. Sebab, kendatipun keduanya terjadi dalam lalu lintas hukum publik, bukan berarti salah satu bidang hukum dapat menegaskan bidang hukum lainnya.⁵²

Selama ini, penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang yang menggunakan paradigma tafsir tunggal berdasarkan hukum pidana, telah menggambarkan fenomena *overcriminalization* atau penggunaan sanksi pidana terhadap berbagai perilaku yang

⁵² Mireille Hildebrandt, "Justice and Police: Regulatory Offenses and the Criminal Law," *New Criminal Law Review* 12, no. 1 (2009): 57, <https://doi.org/10.1525/nclr.2009.12.1.43>.

seharusnya tidak dipandang sebagai kejahatan.⁵³ Hal demikian pada akhirnya menciptakan paradoks dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang ditandai dengan, di satu sisi, luasnya wilayah administrasi pemerintahan sehingga tidak sedikit adanya kewenangan administrasi yang bersifat *discretion power*, namun di sisi lain, penggunaan wewenang tersebut apabila dilakukan dengan mengakibatkan potensi kerugian negara (*potential loss*) tergolong sebagai perbuatan melawan hukum dan dikenakan instrumen hukum pidana. Dengan demikian, melalui Putusan tersebut, MK hendak kembali menegaskan garis demarkasi dalam penggunaan instrumen hukum administrasi dan hukum pidana.

Hukum administrasi dipandang sebagai *primum remedium* dalam usaha menyelesaikan berbagai persoalan perbuatan melawan hukum dalam lapangan administrasi pemerintahan. Sebaliknya, hukum pidana merupakan instrumen yang bersifat *ultimum remedium*, atau setidaknya diposisikan sebagai pengawal (*guard*) yang berfungsi untuk menjadikan penjatuhan nestapa sebagai mekanisme terakhir dalam menangani persoalan hukum yang dipandang sebagai tindak kejahatan yang dilakukan oleh pejabat administrasi pemerintahan.⁵⁴ setidaknya hal ini dapat terlihat dari *ratio decidendie* Mahkamah yang selengkapnyanya berbunyi:

“... Dengan demikian berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut, maka dengan adanya UU Administrasi Pemerintahan, kesalahan administrasi yang mengakibatkan kerugian negara dan adanya unsur penyalahgunaan wewenang oleh pejabat administrasi pemerintahan tidak selalu dikenai tindak pidana korupsi. Demikian juga dengan penyelesaiannya yang tidak selalu dengan cara menerapkan hukum pidana, bahkan dapat dikatakan dalam penyelesaian kerugian negara, UU Administrasi Pemerintahan nampaknya ingin menegaskan bahwa penerapan sanksi pidana sebagai upaya terakhir (ultimum remedium).”⁵⁵

Dari perspektif teoretis, *ratio decidendie* MK tersebut seakan hendak menegaskan logika hukum yang dibangun dari sistematika dan instrumen hukum yang telah berlangsung, atau setidaknya, MK mencoba menggunakan norma hukum yang berlaku, sebagai suatu ajaran, dalam memberikan formulasi yang konkrit terhadap suatu problematika dalam hukum

⁵³ Mahruz Ali dengan Mengutip Nils Jareborg mengemukakan bahwa fenomena *overcriminalization* merefleksikan instrumen hukum pidana difungsikan sebagai *premium remedium*. Kondisi demikian pada akhirnya menciptakan hukum pidana dapat melakukan absorpsi terhadap disiplin ilmu hukum lainnya, akibat dari jangkauan sanksi pidana yang terlalu luas diatur dalam perundang-undangan. Lihat Mahruz Ali, “Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 3 (September 2018): 452, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>; Sanford H Kudis misalnya menggambarkan fenomena demikian dengan mengemukakan *Criminal law typically has extended the criminal sanction well beyond these fundamental offenses to include very different kinds of behavior, kinds which threaten far less serious harms, or else highly intangible ones about which there is no genuine consensus, or even no harms at all*. Lihat Sanford H Kadish, “The Crisis of Overcriminalization,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 374 (1967): 157–70, <http://www.jstor.org/stable/1037202>.

⁵⁴ Indriyanto Seno Adji, “Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang – Diskresi: Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administrasi,” *Makalah Disampaikan pada Webinar Tiga Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara, dengan Tema “Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja - Penguatan Dan Penegakan Hukum Administrasi Yang Berkeadilan Dalam Semangat Peradilan Yang Agung (Court of Excellence)*, (Mahkamah Agung Republik Indonesia, Jakarta, 7 April 2021).

⁵⁵ Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016, 122.

administrasi dan hukum pidana. Bahkan tidak berlebihan jika dikemukakan, putusan tersebut seakan menggunakan pendekatan yang pernah dikemukakan oleh Paul Scholten yang dalam mendefinisikan ketentuan norma hukum yang bersifat *contrarius actus*, sebagai bentuk afirmasi terhadap doktrin hukum yang menyatakan apabila suatu persoalan hukum dimulai dengan suatu bidang hukum tertentu, maka penyelesaiannya menggunakan serangkaian instrumen hukum sebagaimana di awal.⁵⁶

Postulat demikian jika diterjemahkan dalam konteks penyalahgunaan wewenang, maka setidaknya memberikan tafsir apabila persoalan mengenai perbuatan penyalahgunaan wewenang yang bersifat melawan hukum dan menimbulkan kerugian negara yang terjadi dalam lapangan hukum administrasi, maka proses penyelesaiannya harus menggunakan serangkaian instrumen hukum administrasi. Sebaliknya, apabila dalam hal unsur penyalahgunaan tersebut dilakukan berdasarkan suatu kejahatan dan tergolong sebagai delik pidana, maka diberikan ruang yang leluasa untuk hukum pidana menyelesaikan berbagai kewajiban hukum yang perlu diselesaikan.

Ini artinya, penting untuk melakukan serangkaian proses identifikasi dalam menilai unsur penyalahgunaan wewenang yang termasuk dalam hukum administrasi dan hukum pidana. Lebih lanjut, dalam menentukan identifikasi, dapat dilakukan pendekatan mengenai *objectum litis* dan *subjectum litis* berdasarkan karakteristik kedua bidang hukum, baik hukum administrasi dan hukum pidana.⁵⁷

Dalam mendefinisikan hukum administrasi, berbagai ahli menyebutkan bahwa hukum administrasi mencakup dua aspek yaitu mekanisme alat perlengkapan negara melakukan tugasnya dan berbagai aturan hukum yang mengatur hubungan hukum antara alat perlengkapan administrasi negara dengan warga negara.⁵⁸ Dengan demikian, terlihat bahwa salah satu fundamental hukum administrasi adalah mengenai penggunaan wewenang oleh pejabat administrasi yang dapat terlihat dari tindakan maupun keputusan administratif yang dalam hal ini dapat menimbulkan keadaan hukum baru maupun meniadakan keadaan hukum lama.⁵⁹

Berbeda dengan hukum pidana, yang memiliki objek kajian yang abstrak, namun berdasarkan prinsip legalitas dibatasi dengan sifat yang konkret yaitu mengenai tingkah laku/perbuatan manusia pada umumnya yang dapat dipidana berdasarkan kualifikasi kejahatan yang telah ditentukan dalam undang-undang hukum pidana.⁶⁰ Dengan demikian

⁵⁶ B Arief Sidharta, *Struktur Ilmu Hukum (terjemahan dari De Structuur der Rechtswetenschap, Paul Scholten, ceramah pada pertemuan Koninklijke Nederlansche Akademie van Wetenschappen, Afdeling Letterkunde, 17 Maret 1942)* (Bandung: Alumni, 2005), 70.

⁵⁷ Enrico Simanjuntak, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 25.

⁵⁸ HR., *Hukum Administrasi Negara*, 37.

⁵⁹ Enrico Simanjuntak, "Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara," *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (Agustus 2018): 181–182, <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.123>.

⁶⁰ O S Hiariej Eddy, *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*, Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016), 12.

terlihat adanya perbedaan dari segi *objectum litis* berupa wewenang dan perbuatan pada umumnya yang diklasifikasi sebagai tindak pidana, sehingga berdasarkan hal tersebut suatu wewenang tidak dapat diklasifikasikan sebagai *objectum litis* dalam hukum pidana.

Selain itu, dari segi *subjectum litis*, terlihat bahwa dalam hukum administrasi persoalan subjek dalam lalu lintas administrasi adalah jabatan/badan/ namun demikian, badan/jabatan tersebut secara konseptual hanya bersifat fiksi, sebab dalam praktiknya perbuatan hukum jabatan dilakukan melalui perwakilan (*vertegenwoordiging*) yaitu pejabat (*ambtsdragen*). Sehingga dalam hal ini pejabat bertindak untuk dan atas nama jabatan.⁶¹

Berbeda dengan hukum pidana, subjek dalam hukum pidana adalah individu (*natural person*) yang didasari pada asas *societas/ universitas delinquere non potes*.⁶² Hal demikian secara afirmatif juga didukung dengan ketentuan Pasal 59 KUHP. Ini artinya, jabatan/badan administrasi tidak dapat menjadi *subjectum litis* dalam perkara pidana, melainkan individu pejabat yang sebenarnya melakukan perbuatan hukum dan terlepas dari wewenang yang dimilikinya, yang diklasifikasikan sebagai kejahatan sehingga dipandang sebagai subjek dalam lalu lintas hukum pidana.

Lebih lanjut, selain dari segi *subjectum litis* dan *objectum litis*, identifikasi tersebut sejatinya dapat terlihat dari klasifikasi tindakan administrasi pejabat pemerintahan apakah termasuk dari *dwaling* atau suatu tindakan yang bersifat *dwal bedrog*. *Dwaling* yang diartikan sebagai salah kira yaitu apabila seorang pejabat administrasi menghendaki sesuatu atau melaksanakan suatu kebijakan namun dilandasi dengan perkiraan yang salah.⁶³ Dalam hal ini, salah kira dapat mencakup; salah kira mengenai kedudukan subjek hukum atau mengenai hak orang lain (*dwaling in een subjectief*), salah kira mengenai suatu ketentuan peraturan hukum (*dwaling in het objectieve recht*), salah kira mengenai penggunaan wewenang yang dimiliki (*dwaling in eigen bevoegheid*).⁶⁴

Dengan demikian, setidaknya jika dilakukan kontekstualisasi terhadap identifikasi penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi, maka dapat dikemukakan *objectum litis* penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi mencakup indikasi penyalahgunaan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 18, Pasal 19 UUAP terkait dengan penggunaan wewenang oleh pejabat administrasi, baik salah penggunaan wewenang, syarat dan prosedur, hingga substansi pelaksanaan wewenang. Lebih lanjut, berbagai unsur demikian tergolong sebagai perbuatan melawan hukum dalam bidang administrasi, mengingat penyalahgunaan wewenang merupakan species dari genus perbuatan melawan hukum, sehingga mekanisme dalam proses penegakan hukum akan melibatkan serangkaian hukum dalam bidang administrasi, baik melalui APIP hingga PTUN.

⁶¹ HR., *Hukum Administrasi Negara*, 71.

⁶² Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, 157.

⁶³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, 82.

⁶⁴ Utrecht.

Tabel 1 Jenis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Lingkup Hukum Administrasi

Jenis Penyimpangan	Bentuk Penyimpangan	Akibat Hukum
1 Salah Wewenang	Melampaui wewenang batas waktu, wilayah dan wewenang substansial kelembagaan.	Tidak sah
2 Salah Prosedur	Syarat tidak dipenuhi, tidak prosedural dan tidak sesuai dengan AUPB	Batal atau dapat dibatalkan
3 Salah Subtansi Pelaksanaan	Tidak sesuai dengan alas fakta yang memadai dan meyakinkan, tidak sesuai dengan tujuan, tidak sesuai dengan spesifikasi dan Boros serta tidak bermanfaat.	Batal atau dapat dibatalkan

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan identifikasi unsur perbuatan melawan hukum dalam tindakan administrasi pemerintahan

Berbeda dengan *dwal bedrog*, yang dalam hal ini suatu kehendak pemerintah dilakukan dengan motivasi tertentu seperti, paksaan, tipuan/muslihat, hingga suap, yang secara universal dikategorikan sebagai unsur ketercelaan, khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga proses dan mekanisme penyelesaiannya akan melibatkan instrumen pidana.

Dalam unsur paksaan (*dwang*) dan tipuan/muslihat (*bedrog*), lazimnya telah dikenal dalam lapangan hukum privat, sebagaimana tertuang dalam Pasal 1321 KUH Perdata, sebagai salah satu dasar untuk melakukan upaya pembatalan perjanjian/kontrak mengingat, suatu perjanjian harus didasari pada asas kebebasan kontrak (*beginsel der contracts vrijheid*). Namun demikian, kedua terminologi tersebut dalam praktiknya dapat dinilai sebagai unsur perbuatan melawan hukum dalam lapangan hukum pidana, mengingat suatu tindakan administrasi yang lazimnya digunakan dalam rangka penyelenggaraan negara (*bestuurzorg*) namun mengalami absorsi dengan unsur paksaan, seperti tekanan politik tertentu, atau tipuan seperti penggelembungan dana (*fraud*) yang dalam hal ini dapat dinilai bertentangan dengan *public interest* dan hak objektif masyarakat.⁶⁵

Tabel 2 Jenis Penyalahgunaan Wewenang Dalam Lingkup Hukum Pidana

Tindakan Penyalahgunaan Wewenang	Bentuk Penyimpangan	Implikasi/ Status Hukum
1 Suap	Menerima atau memberikan suatu komisi yang tidak sah	Dapat dibatalkan

⁶⁵ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum, Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia* (Jakarta: Penerbit Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), 239.

2	Tipuan	Melakukan manipulasi laporan atau bentuk lainnya dengan maksud memperoleh suatu keuntungan yang tidak sah	Dapat dibatalkan
3	Paksaan	Melakukan ancaman dan melakukan kekerasan untuk memperoleh keuntungan secara melawan hukum	Dapat dibatalkan

Sumber: diolah oleh penulis berdasarkan identifikasi unsur perbuatan melawan hukum dalam tindakan administrasi pemerintahan.

C. KESIMPULAN

Selama ini, penilaian terhadap unsur penyalahgunaan wewenang menggunakan paradigma tafsir tunggal berdasarkan hukum pidana menyebabkan *overcriminalization*, luasnya wilayah administrasi pemerintahan, *discretion power*, serta potensi kerugian negara (*potential loss*) akibat perbuatan melawan hukum dan instrumen hukum pidana. Untuk itu, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 25/PUU-XVI/2016 hendak kembali menegaskan garis demarkasi dalam penggunaan instrumen hukum administrasi dan hukum pidana. Lebih lanjut, *ratio decidendie* Putusan Mahkamah Konstitusi secara tidak langsung telah memberikan serangkaian identifikasi dalam menentukan pertanggungjawaban terhadap tindakan penyalahgunaan wewenang berdasarkan elemen melawan hukum yang terkandung di dalamnya. Penyalahgunaan wewenang dapat termasuk sebagai elemen melawan hukum dalam hukum administrasi sepanjang berkaitan dengan *dwaling* (salah kira) wewenang, prosedur/syarat dan substansi pelaksanaan wewenang, sedangkan menyalahgunakan kewenangan dapat termasuk dalam elemen melawan hukum pidana sepanjang memuat unsur *dwal bedrog*, yaitu suap, paksaan dan tipuan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adji, Indriyanto Seno. "Ius Constituendum Penyalahgunaan Wewenang – Diskresi: Tindak Pidana Korupsi atau Tindakan Administrasi." *Makalah Disampaikan pada Webinar Tiga Dasawarsa Peradilan Tata Usaha Negara, dengan Tema "Kontrol Yudisial Terhadap Penyalahgunaan Wewenang Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan Pasca UU Cipta Kerja*. Jakarta, 2021.
- . "'Overheidsbeleid' dan Asas 'Materiele Wederrechtelijkheid' dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi di Indonesia." *Indonesian Journal of International Law* 2, no. 3 (April 2005): 563–608. <https://doi.org/10.17304/ijil.vol2.3.7>.
- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta: Penerbit Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Ali, Mahrus. "Overcriminalization dalam Perundang-Undangan di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 25, no. 3 (September 2018): 450–471. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol25.iss3.art2>.

- Aritonang, Dinoroy Marganda. "Kompleksitas Penegakan Hukum Administrasi dan Pidana di Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (Maret 2021): 45–58. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.729>.
- Ashworth, Andrew. *Principles of Criminal Law*. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- Atmasasmita, Romli. "Penyalahgunaan Wewenang Oleh Penyelenggara Negara: Suatu Catatan Kristis Atas UU RI Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Dihubungkan Dengan UU RI Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas UU RI Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan T." *Makalah, disampaikan dalam Seminar Nasional dalam rangka HUT IKAHI Ke-62 dengan tema "Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, Memperkuat atau Melemahkan Upaya Pemberantasan Korupsi"*. Jakarta, 2015.
- Belifante, A D, dan Boerhannoeddin Soetan Batoeah. *Pokok-Pokok Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta: Binacipta, 1983.
- Bishop, William. "A Theory of Administrative Law." *The Journal of Legal Studies* 19, no. 2 (1990): 489–530. <http://www.jstor.org/stable/724429>.
- Bremer, Emily S. "The Unwritten Administrative Constitution." *Florida Law Review* 66, no. 3 (2015): 1215–1273. <http://scholarship.law.ufl.edu/flrhttp://scholarship.law.ufl.edu/flr/vol66/iss3/6>.
- Cass, Ronald A. "Overcriminalization: Administrative Regulation, Prosecutorial Discretion, and the Rule of Law." *Engage* 15, no. 2 (Juni 2015). <http://ssrn.com/abstract=2520533>.
- Cruz, Peter de. *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law and Social Law*. Diedit oleh Narulita Yusron, 2014.
- Eddy, O S Hiariej. *Prinsip-prinsip Hukum Pidana*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Erliyana, Anna. "Keputusan presiden: analisis Keppres RI 1987-1998." Program Pascasarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, 2004.
- Faure, Michael G. "Effectiveness of Environmental Law: What Does the Evidence Tell Us?" *William & Mary Environmental Law and Policy Review* 36, no. 2 (2012). <https://doi.org/10.2139/ssrn.2165715>.
- Guslan, Odie Faiz. "Batasan Antara Perbuatan Maladministrasi dengan Tindak Pidana Korupsi." *Riau Law Journal* 2, no. 2 (November 2018): 138–158. <https://doi.org/10.30652/rlj.v2i2.4942>.
- Hadjon, Philipus M. "Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Konteks Undang-Undang No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 1 (Maret 2015): 51–64. <https://doi.org/10.25216/jhp.4.1.2015.51-64>.
- Hadjon, Philipus M, Tatiek Sri Djatmiati, G H Addink, dan J.B.J.M. Ten Berge. *Hukum Administrasi dan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2011.
- Hiariej, Eddy O S. "Menyoal Putusan Pengadilan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42, no. 1 (Januari 2013).
- Hiariej, Eddy Omar Sharif. "United Nations Convention Against Corruption dalam Sistem Hukum Indonesia." *Mimbar Hukum* 31, no. 1 (Mei 2019): 112–125. <https://doi.org/10.22146/jmh.43968>.

- Hildebrandt, Mireille. "Justice and Police: Regulatory Offenses and the Criminal Law." *New Criminal Law Review* 12, no. 1 (2009): 43–68. <https://doi.org/10.1525/nclr.2009.12.1.43>.
- Horvath, Barna. "Rights of Man: Due Process of Law and Exces de Pouvoir." *The American Journal of Comparative Law* 4, no. 4 (1955): 539–573. <https://doi.org/10.2307/838073>.
- HR., Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2014.
- Indroharto. *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Sinar Harapan, 1993.
- Kadish, Sanford H. "The Crisis of Overcriminalization." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 374 (1967): 157–170. <http://www.jstor.org/stable/1037202>.
- Koeswadi, Hermien Hadiati. *Korupsi di Indonesia: dari Delik Jabatan ke Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.
- Konstitusi, Mahkamah. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XIV/2016 (n.d.).
- Manao, Disiplin F. "Pertanggungjawaban Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintahan Menurut Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi." Disertasi. Sekolah Pascasarjana Universitas Parahyangan, 2017.
- Manao, Disiplin F. *Penyalahgunaan Wewenang Pada Tindak Pidana Korupsi dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*. Bandung: Kreasi Sahabat Bersama, 2017.
- . "Penyelesaian Penyalahgunaan Wewenang oleh Aparatur Pemerintah Dari Segi Hukum Administrasi Dihubungkan Dengan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Wawasan Yuridika* 2, no. 1 (Maret 2018): 1–22. <https://doi.org/10.25072/jwy.v2i1.158>.
- Marbun, S F. *Hukum Administrasi Negara I. Fakultas Hukum UII Press, Yogyakarta*. Yogyakarta: FH UII Press, 2012.
- Muladi. *Lembaga Pidana Bersyarat*. Bandung: Alumni, 2002.
- Mulyadi, Lilik. "Pergeseran Perspektif dan Praktek dari Mahkamah Agung Republik Indonesia Mengenai Putusan Pemidanaan." *Majalah Varia Peradilan*, 2006, 1–17.
- Nurhayati, Ratna, dan Seno Wibowo Gumbira. "Pertanggungjawaban Publik dan Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 1 (Maret 2017): 41–66. <https://doi.org/10.25216/jhp.6.1.2017.41-66>.
- Puji Nugraha Simatupang, Dian. "Determinasi Keuangan Negara Guna Mewujudkan Keadilan Sosial (Social Equity) Bagi Seluruh Rakyat Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 51, no. 2 (2021): 472–491. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol51.no2.3061>.
- Ramaswami, V, dan V Ramaswamy. "'DETOURNEMENT DE POUVOIR' IN INDIAN LAW." *Journal of the Indian Law Institute* 3, no. 1 (1961): 1–14. <http://www.jstor.org/stable/43953780>.
- Reksodiputro, Mardjono. *Kemajuan Perkembangan Ekonomi dan Kesehatan*. Jakarta: Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, 1994.
- Rini, Nicken Sarwo. "Penyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang Undang Tindak Pidana Korupsi." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (Juni 2018): 257–273. <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.257-274>.

- Sahlan, Muhammad. "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 23, no. 2 (April 2016): 271–293. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol23.iss2.art6>.
- Shaleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana Dan Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta: Aksara Buku, 1983.
- Sidharta, B Arief. *Struktur Ilmu Hukum (terjemahan dari De Structuur der Rechtswetenschap, Paul Scholten, ceramah pada pertemuan Koninklijke Nederlandsche Akademie van Wetenschappen, Afdeeling Letterkunde, 17 Maret 1942)*. Bandung: Alumni, 2005.
- Simanjuntak, Enrico. "Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peradilan Tata Usaha Negara." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 3, no. 2 (Agustus 2018): 171–188. <https://doi.org/10.31292/jb.v3i2.123>.
- . *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Transformasi dan Refleksi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- . *Pengujian Penyalahgunaan Wewenang oleh Peradilan Tata Usaha Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Simanjuntak, Enrico Parulian. "Pengujian Ada Tidaknya Penyalahgunaan Wewenang Menurut Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (Juli 2018): 237–262. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.237-262>.
- Simatupang, Dian Puji N. "Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Menerima, Memeriksa dan Memutus Ada Tidaknya Unsur Penyalahgunaan Wewenang Badan atau Pejabat Pemerintahan." Makalah disampaikan pada Konferensi Asosiasi HTN-HAN. Bali, Mei 2022.
- Supardjaja, Komariah Emong. "Ajaran Sifat Melawan Hukum Materiel Dalam Hukum Pidana Indonesia: Studi Kasus Tentang Penerapan dan Perkembangannya dalam Yurisprudensi." Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 1994.
- Susanto, Sri Nurhari. "Larangan Ultra Vires (Exces De Pouvoir) dalam Tindakan Pemerintahan (Studi Komparasi Konsep Antara Sistem Hukum Anglo Saxon Dan Sistem Hukum Kontinental)." *Administrative Law and Governance Journal* 3, no. 2 (2020): 260–271.
- Utrecht, Ernst. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan, 1990.
- Wibisana, Andri Gunawan. "Menulis di Jurnal Hukum: Gagasan, Struktur, dan Gaya." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 2 (Juli 2019): 471–496. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol49.no2.2014>.
- . "Tentang Ekor yang Tak Lagi Beracun: Kritik Konseptual atas Sanksi Administratif dalam Hukum Lingkungan di Indonesia." *Jurnal Hukum Lingkungan Indonesia* 6, no. 1 (2019): 41–71.
- Yulius, Yulius. "Perkembangan Pemikiran dan Pengaturan Penyalahgunaan wewenang di Indonesia (Tinjauan Singkat dari Perspektif Hukum Administrasi Negara Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014)." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 4, no. 3 (November 2015): 361. <https://doi.org/10.25216/jhp.4.3.2015.361-384>.



The Legitimacy of Public Participation in Lawmaking in Indonesia



Legitimasi Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia

M Nurul Fajri 

Legal Bureau of the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
✉ mnurulfajri7@gmail.com

History:

Submitted: 13-05-2022
Revised: 31-10-2022
Accepted: 22-02-2023

Keyword:

Public Participation; Laws; Legitimacy.

Kata Kunci:

Partisipasi Masyarakat; Undang-Undang,
Legitimasi.

Abstract

The most participatory form of the public continues, especially since the making process of the omnibus law at Law about Job Creation. Unfortunately, there is no ideal model of public participation. Even though the constitutional court has provided guidelines regarding meaningful participation. There is guaranteed access to public participation, the unanswered question is the aspect of public legitimacy. The review the weaknesses of the public participation model in the formation of the law process in Law about the Establishment of Legislation and Constitutional Court decision. Participation model only answers the formality side, not the substance in the formation of the law, and becomes a validation tool for the academic side, not the aspirations aspect or the legitimacy of the public itself. The problem will be discussed using the normative method. The problem regarding the method of legal development lies in the provisions of the development of the law itself.

Abstrak

Perdebatan mengenai bentuk partisipasi masyarakat terus menguat, terutama sejak proses pembentukan *omnibus law* Undang-Undang Cipta Kerja. Sayangnya tidak ditemukan adanya model partisipasi publik yang ideal. Meskipun mahkamah konstitusi telah memberikan pedoman perihal *meaningful participation*. Sekalipun telah ada jaminan ketersediaan akses dalam partisipasi masyarakat dan terselenggaranya partisipasi masyarakat, pertanyaan yang tidak terjawab adalah aspek legitimasi. Makalah ini hendak mengulas kelemahan model partisipasi masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi. Model partisipasi yang ada hanya menjawab sisi formalitas bukan substansial dalam pembentukan undang-undang, menjadi alat justifikasi validasi sisi akademis, namun bukan aspek aspirasional atau legitimasi publik itu sendiri. Adapun masalah tersebut akan dibahas menggunakan metode normatif. Tujuannya untuk membuktikan bahwa permasalahan tentang metode pembentukan hukum itu terletak pada ketentuan pembentukan hukum itu sendiri.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

 <https://doi.org/10.31078/jk2017>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perdebatan tentang partisipasi masyarakat atau yang sering juga disebut dengan partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang, belakangan memang menjadi perbincangan hangat. Terutama setelah beberapa produk legislasi lahir sejak tahun 2019, yakni: Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja; dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara.

Pembentukan kelima undang-undang tersebut di atas memang di luar kelaziman dari sisi durasi waktu pembentukan undang-undang. Mengingat jumlah penduduk Indonesia, luas wilayah, dan tingkat keberagaman di berbagai bidang. Gaya pembentukan undang-undang yang dilaksanakan secara tergesa-gesa dan dilakukan tanpa mekanisme deliberasi yang memadai dapat dikatakan sebagai wujud kerja politik koalisi semata.¹ Sebaliknya mengabaikan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Tudingan ini jelas serius, mengingat salah satu asas dalam pembentukan undang-undang yang dinyatakan pada Pasal 5 huruf g Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan *jo.* Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) adalah asas keterbukaan.

Secara definisi, keberadaan partisipasi masyarakat memang tak sebatas dipandang sebagai adanya prosedur formil yang menjadi saluran aspirasi masyarakat. Akan tetapi partisipasi masyarakat merupakan pelibatan aktif masyarakat dalam pengambilan keputusan. Menurut *United States Environmental Protection Agency* menjelaskan “partisipasi publik dapat berupa setiap proses yang secara langsung melibatkan publik dalam pengambilan keputusan dan memberikan pertimbangan penuh terhadap masukan publik dalam pengambilan keputusan tersebut.”²

“Partisipasi publik adalah sebuah proses, bukan peristiwa tunggal. Ini terdiri dari serangkaian kegiatan dan tindakan oleh pihak yang akan mempengaruhi publik dan mengambil keputusan selama umur proyek penuh untuk menginformasikan publik dan mendapatkan masukan dari mereka. Partisipasi publik memberi pemangku

¹ Roy Gava, Julien M. Jaquet, and Pascal Sciarini, “Legislating or Rubber-stamping? Assessing Parliament’s Influence on Law-making with Text Reuse,” *European Journal of Political Research* 60, no. 1 (February 16, 2021): 176, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12395>.

² United States Environmental Protection Agency, “Public Participation Guide: Introduction to Public Participation,” United States Environmental Agency, diakses 23 Maret 2022, <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.

kepentingan (mereka yang memiliki kepentingan atau kepentingan dalam suatu masalah, seperti individu, kelompok kepentingan, komunitas) kesempatan untuk memengaruhi keputusan yang memengaruhi kehidupan mereka. Lembaga seharusnya tidak khawatir bahwa mencari masukan publik berarti harus melakukan “apa yang diinginkan publik.” Secara umum, tidak ada satu publik pun. Sebaliknya, publik terdiri dari berbagai pemangku kepentingan yang memiliki berbagai pandangan dan keprihatinan tentang suatu masalah. Ketika melakukan partisipasi publik yang berarti, sebuah lembaga akan mengumpulkan masukan dari spektrum kepentingan pemangku kepentingan yang luas, menghasilkan berbagai pandangan dan keprihatinan dan memberikan perlakuan yang adil, keterlibatan yang berarti dan inklusi sosial untuk semua orang tanpa memandang ras, warna kulit, asal kebangsaan, orientasi seksual atau pendapatan, sehubungan dengan pengembangan, pelaksanaan, dan keputusan yang dibuat melalui proses partisipasi publik. Tugas pihak yang dapat mempengaruhi publik dan mengambil keputusan kemudian adalah untuk menyeimbangkan antara pandangan dan keprihatinan ini, dan mencerminkan keputusan kembali sehingga publik memahami bagaimana beragam keprihatinannya dipertimbangkan.”³

Dapat disadari kalau keberadaan partisipasi masyarakat tidak sebatas dibukanya ruang partisipasi, tetapi bagaimana aspirasi dijemput dan disediakan ruang penampungnya hingga jelas bagaimana muara aspirasi tersebut dituangkan dalam keputusan yang diambil. Termasuk juga dalam mendudukan kembali asas keterbukaan dalam proses pembentukan undang-undang itu sendiri. Sebab konsekuensi pengabaian dari aspek esensial dari partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang adalah lahirnya produk hukum yang diskriminatif sejak lahir dan mengingkari asas materi muatan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 6 UU PPP. Karena hanya mengakomodir sebagian kepentingan atau kebutuhan pemangku kepentingan. Adapun Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan perkara nomor 91/PUU-XVIII/2020 menjelaskan tujuan dari partisipasi sebagaimana berikut:

“partisipasi masyarakat dalam suatu pembentukan undang-undang bertujuan, antara lain, untuk (i) menciptakan kecerdasan kolektif yang kuat (strong collective intelligence) yang dapat memberikan analisis lebih baik terhadap dampak potensial dan pertimbangan yang lebih luas dalam proses legislasi untuk kualitas hasil yang lebih tinggi secara keseluruhan, (ii) membangun lembaga legislatif yang lebih inklusif dan representatif (inclusive and representative) dalam pengambilan keputusan; (iii) meningkatnya kepercayaan dan keyakinan (trust and confidence) warga negara terhadap lembaga legislatif; (iv) memperkuat legitimasi dan tanggung jawab (legitimacy and responsibility) bersama untuk setiap keputusan dan tindakan; (v) meningkatkan pemahaman (improved understanding) tentang peran parlemen dan anggota parlemen oleh warga negara; (vi) memberikan kesempatan bagi warga negara (opportunities for citizens) untuk mengomunikasikan kepentingan-kepentingan mereka; dan (vii) menciptakan parlemen yang lebih akuntabel dan transparan (accountable and transparent).”⁴

³ United States Environmental Protection Agency.

⁴ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." 392.

Meskipun menjadi pekerjaan rumah bagi pembentuk undang-undang, karena undang-undang dibuat oleh organ/lembaga politik yang dapat menjadi politis, dalam pembentukannya kadang terjadi *political bargaining* (tawar menawar) yang bermuara pada kompromi (dapat juga konsensus/kesepakatan) politis yang dituangkan dalam norma (pasal) yang kadang kurang/mencerminkan kepentingan umum.⁵ Namun hal ini cukup bertentangan dengan pandangan Nonet dan Selznick yang menyatakan “ciri utama model *rule of law*, juga merupakan perlindungan otonomi institusional, adalah pemisahan antara kehendak politik dan putusan hukum. Hukum diangkat “di atas” politik; maksudnya, hukum positif ditegakkan untuk menentukan bahwa persetujuan publik, yang dibuktikan oleh tradisi atau proses konstitusional, telah dijauhkan dari kontroversi politik.”⁶

Menurut Ibnu Sina Chandranegara, “fenomena sebagaimana di atas menunjukkan beberapa hal, *pertama*, meskipun UUD 1945 telah menegaskan dalam hal pembentukan undang-undang dilakukan dengan lima tahapan proses yaitu, perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Namun pada akhirnya tidak menjamin adanya proses deliberasi yang cukup dan mempertimbangkan aspirasi publik dengan baik, sehingga berujung kepada pengujian konstitusionalitas di Mahkamah Konstitusi. *Kedua*, praktik pembentukan undang-undang yang terburu-buru tersebut akan membahayakan kemerdekaan kekuasaan kehakiman.”⁷

Lebih lanjut dijelaskan oleh Ibnu dengan menyadur beberapa pandangan mengatakan bahwa fenomena tersebut berbahaya bagi lembaga peradilan, khususnya kepada Mahkamah Konstitusi karena beralihnya perdebatan dari yang seharusnya di DPR ke Mahkamah Konstitusi. Yang membuat meningkatnya tendensi politik Mahkamah Konstitusi.⁸ Fenomena ini jelas berbahaya tidak hanya bagi demokrasi karena menyempitnya ruang partisipasi masyarakat, tetapi juga memiliki dampak berentet secara politik dalam sistem ketatanegaraan. Tentunya dengan konsekuensi logis pengabaian hak konstitusional warga negara untuk berpartisipasi dalam pemerintah serta kemungkinan pelanggaran atas hak konstitusional lebih dari hak konstitusional yang diabaikan saat proses pembentukan undang-undang tersebut. Andrew Lynch menyederhanakan ini dengan satu kalimat tajam, yakin “*hasty law-making diminishes the law itself*”⁹

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas permasalahan yang hendak diulas serta dijawab pada makalah ini adalah bagaimana metode partisipasi publik dalam

⁵ H.A.S Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006), 4.

⁶ Nonet Phillipe & Phillip Salznick, *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi* (Bandung: Nusa Media, 2010), 64.

⁷ Ibnu Sina Chandranegara, “Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 123, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.

⁸ Chandranegara, 124.

⁹ Andrew Lynch, “Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself,” *Analysis & Policy Observatory*, 2006, <https://apo.org.au/node/5317>.

menentukan legitimasi dalam pembentukan undang-undang. Tentu juga akan menentukan konstitusionalitas sebuah produk undang-undang yang dibentuk, baik dari sisi formil maupun sisi materilnya.

B. PEMBAHASAN

1. Pembentukan Undang-Undang dan Demokrasi Perwakilan

Bagaimanapun, pembentukan undang-undang tidak dapat dilepaskan dari model demokrasi perwakilan. Bahwa sesungguhnya proses yang mesti ditempuh oleh pembentuk undang-undang, yakni Presiden dan DPR bersama DPD harus sesuai dengan apa yang diamanatkan dalam UU PPP. Keberadaan asas pembentukan peraturan perundang-undangan, asas materi muatan serta pedoman teknis lainnya yang diatur dalam UU PPP serta peraturan turunannya adalah untuk mengatur bagaimana negara seharusnya bekerja dalam membentuk regulasi.¹⁰ Agar tidak semata-mata dikendalikan oleh kepentingan politik praktis. Tujuannya tentu kembali pada semangat awal lahirnya *pactum unionis*, bahwa negara lahir atas kehendak umum yang bersepakat terselenggaranya pemerintahan untuk menjamin hak-hak rakyat. Selain keterpenuhan formalitas semua tahapan di atas, masalah lain yang harus menjadi perhatian dan dipenuhi dalam pembentukan undang-undang adalah partisipasi masyarakat. Kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembentukan undang-undang sebenarnya juga merupakan pemenuhan amanat konstitusi yang menempatkan prinsip kedaulatan rakyat sebagai salah satu pilar utama bernegara sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945. Lebih jauh lagi, partisipasi masyarakat juga dijamin sebagai hak-hak konstitusional berdasarkan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) UUD 1945 yang memberikan kesempatan bagi warga negara untuk turut serta dalam pemerintahan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negara.¹¹

Berdasarkan kehendak umum itulah kemudian pemerintahan terbentuk membentuk hukum sesuai dengan nilai hukum sebagai kehendak umum sebagaimana pandangan Rousseau:

¹⁰ Padahal, saat yang sama Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, mengemukakan juga beberapa persoalan mendasar regulasi di Indonesia:

- i. tidak sinkronnya perencanaan peraturan perundang-undang, baik di tingkat pusat maupun daerah dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan;
- ii. adanya kecenderungan peraturan perundang-undangan menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur;
- iii. ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “*hiper-regulasi*”;
- iv. efektivitas peraturan perundang-undangan juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi.
- v. Keadaan diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem peraturan perundang-undangan.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, “Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya” (Jakarta, 2019), 2, https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_KAJIAN-REFORMASI-REGULASI-DI-INDONESIA.pdf.

¹¹ Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020. 392.

*“Hukum sebagaimana seharusnya hanyalah kondisi dari asosiasi sipil. Rakyat mengabdikan diri pada hukum, dan wajib menikmati hak itu karena merekalah yang telah membuatnya; ini hanya bagi mereka yang termasuk dalam perkaitan untuk mengatur persyaratan atau perjanjian dari masyarakat. Tetapi, bagaimanakah cara mereka mengaturnya? Apakah dengan suatu persetujuan bersama, atau inspirasi yang muncul secara tiba-tiba? Apakah negara hukum memiliki suatu piranti atau perangkat untuk menyatakan kehendak? Siapakah yang memberi pada lembaga itu tinjauan kemasa depan yang diperlukan untuk membentuk tindakan ini dan mengumumkannya sebelumnya? Bagaimana mereka mengumumkannya pada saat yang diperlukan? Bagaimana dengan orang banyak yang tidak mendapatkan penerangan secukupnya, yang acap kali tidak mengetahui apa yang diinginkan karena mereka jarang mengetahui apa yang baik itu dapat sulit seperti suatu sistem perundang-undangan? Bagi rakyat sendiri selalu menghendaki yang baik, tetapi tentang keadaan dirinya sendiri mereka tidak senantiasa melihat apa yang dilakukannya. Kehendak umum itu senantiasa benar, tetapi pertimbangan yang menuntunnya tidak selalu dapat dijelaskan. Oleh karena itu adalah penting membuat rakyat mengetahui segala hal sebagaimana adanya. Kadangkala sebagaimana seharusnya mereka hadapi, menunjukkan pada mereka jalan yang benar, yang sedang mereka cari guna melindungi mereka dari hembusan suara bujuk rayu kehendak perorangan; untuk membantu mereka untuk dapat melihat bagaimana saling hubungan antara tempat dan waktu; untuk membantu mereka untuk membuat keseimbangan atas perhatian mereka akan daya-tarik langsung kearifan; dan untuk melawan ketakutan serta kejahatan yang tidak mereka ketahui. Individu melihat kebaikan yang mereka tolak, dan publik menghendaki kebaikan yang tidak mereka lihat. Semuanya memerlukan tuntutan yang sama. Beberapa harus membuat kehendaknya sesuai dengan pertimbangan yang sehat, dan yang lain harus diajarkan apa yang mereka kehendaki. Dari peningkatan pengetahuan publik akan menghasilkan kesatuan pertimbangan dan kehendak dalam lembaga sosial. Dari kesatuan ini datanglah keserasian dari semua kelompok dan kekuasaan tertinggi sebagai keseluruhan. Dari semuanya ini kemudian akan lahir kebutuhan kehadiran seorang pembuat undang-undang (legislator)”.*¹²

Perkembangan demokrasi pada akhirnya tidak dapat menghindar dari model demokrasi perwakilan. Di mana rakyat sebagai basis utama lahir, dan tujuan negara beserta legitimasi dalam setiap proses suksesi kekuasaan dan penyelenggaraan pemerintahan yang inklusif atau deliberatif, menunjuk wakil mereka melalui pemilu. Disertai dengan atribut pemisahan dan pembagian kekuasaan, tugas pembentukan dan pelaksanaan undang-undang pun ditentukan menurut konstitusi dan konvensi ketatanegaraan. Walaupun dalam konteks ini, demarkasi antar cabang kekuasaan dalam tugas, fungsi, dan kewenangan tertentu malah tidak dipisahkan secara tegas.

Semisal di Indonesia, dalam fungsi legislasi justru dipandang bergeser bahkan melenceng dari konsep awal pemisahan kekuasaan, di mana semula menjadi milik legislatif bergeser sebagiannya menjadi milik eksekutif. Bahkan sebagian kalangan berpendapat pergeseran tersebut justru telah ada pada titik *executive heavy*. Sebab keterlibatan pemerintah berada pada lima tahap proses pembentukan undang-undang, yakni: perencanaan, penyusunan,

¹² Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial* (Jakarta: Erlangga, 1986), 31-34.

pembahasan, pengesahan, dan pengundangan. Sementara legislatif sendiri, terutama DPR hanya terlibat pada proses perencanaan, penyusunan, pembahasan, dan pengesahan.

Namun demikian, keberadaan sistem presidensial semestinya menguntungkan rakyat sebagai pemegang daulat. Oleh karena kedua cabang kekuasaan ini dipilih secara langsung dan bertanggung jawab secara langsung kepada rakyat. Hanya saja hal ini sebatas ada pada level teoritik dan konseptual. Belakangan ada kemunduran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia akibat lemahnya fungsi parlemen dalam mengawasi jalannya pemerintahan. Terdapat dua faktor yang mempengaruhi lemahnya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan tersebut. Pertama, kreativitas gagasan parlemen terutama oposisi lemah. Kedua, penggelembungan kekuasaan eksekutif serta pembungkaman terhadap kritik.¹³

Dalam konteks partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, sulit menjawab partisipasi atau aspirasi siapa yang diwakili oleh siapa. Baik oleh pemerintah yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan terutama oleh DPR sebagai lembaga perwakilan. Kedua faktor yang disebutkan sebelumnya cukup masuk akal. Ditambah tidak efektifnya mekanisme *checks and balances* karena koalisi yang sangat dominan. Dalam kondisi ini terdapat beberapa titik kelemahan dalam proses pembentukan undang-undang menjadi sangat terlihat. Adapun kelemahan tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Sistem pemilu proporsional yang menyebabkan rakyat kesulitan menagih akuntabilitas kinerja wakilnya sebagai medium penerima aspirasi dan pendorong lahirnya produk legislasi yang berpihak pada kepentingan masyarakat. Sesuatu yang sulit ditagih pada saat ini kepada wakil rakyat, terutama dalam menyalurkan aspirasi konstituen menjadi produk undang-undang atau dalam mengawasi jalannya pemerintahan sesuai dengan konstitusi. Jawaban permasalahan ini tentu mengarah pada antitesis dari sistem proporsional, yakni sistem distrik yang keunggulannya ada pada akuntabilitas wakil rakyat terpilih tersebut. Walaupun dikhawatirkan wakil rakyat berkecenderungan lebih mementingkan distrik dari pada kepentingan nasional.¹⁴ Hanya saja kekhawatiran tersebut tidak dapat diterima begitu saja, sepanjang sistem multipartai dapat dipertahankan, dan mekanisme demokrasi di internal parlemen dapat terjaga.
- b. Tidak adanya mekanisme otentikasi aspirasi masyarakat atau temuan kondisi faktual dan objektif atas kebutuhan hukum di tengah masyarakat. Uji otentikasi aspirasi masyarakat atau temuan kondisi faktual dan objektif atas kebutuhan hukum di tengah masyarakat sejatinya diperlukan untuk menjamin tersalurkannya aspirasi dan kondisi faktual dan objektif kebutuhan hukum dalam produk undang-undang yang dilahirkan. Dimulai dari naskah akademik kepada rancangan undang-undang yang dibahas serta menguraikan politik hukum dan konsekuensi hukum apabila norma yang tengah dibahas dan akan disetujui menjadi produk undang-undang. Tahapan ini tidak dapat

¹³ M Nurul Fajri, "Regresi Sistem Ketatanegaraan," *Kompas.Id*, February 2, 2022, <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/02/01/regresi-sistem-ketatanegaraan>.

¹⁴ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011), 7

dipandang sebatas aktivitas partisipasi masyarakat yang termaktub pada Pasal 96 UU PPP. Akan tetapi formula metodologis yang mengontrol bagaimana undang-undang yang terbentuk tidak melenceng dari semangat aspirasionalnya. Kehadiran mekanisme jelas amat sulit, karena undang-undang lahir sebagai produk keputusan politik oleh lembaga politik. Proses otentifikasi semacam ujian komprehensif meneruskan naskah akademik ke dokumen rancangan undang-undang serupa prosesi akademik di perguruan tinggi tentu tidak dapat diharapkan sepenuhnya. Karena sejatinya otentifikasi tersebut menjadi tanggung jawab anggota parlemen, dalam konteks daya kritisnya. Namun bukan tidak mungkin mekanisme tersebut dibentuk dalam satu tahapan baru atau sub tahapan dalam penyusunan, pembahasan dan/atau persetujuan atau pasca persetujuan.

Kanal proses partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 UU PPP lebih menekankan aspek formalitas, bukan mengejar substansial. Meskipun dalam putusan perkara nomor 91/PUU-XVIII/2020 Mahkamah Konstitusi menjelaskan prasyarat minimal partisipasi masyarakat yang lebih bermakna, yaitu: *pertama*, hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*); *kedua*, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan *ketiga*, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).¹⁵ Sayangnya hal tersebut tetap sama sekali tidak menjawab persoalan formalitas yang dikemukakan. Kanal partisipasi masyarakat dengan menyampaikan masukan secara lisan maupun tertulis, lewat aktivitas rapat dengar pendapat, seminar, kunjungan kerja, sosialisasi, lokakarya dan/atau diskusi tetap berkemungkinan dimanipulasi sebatas pemenuhan syarat formil partisipasi masyarakat. Apalagi tidak ada kriteria yang menentukan kuantitas serta kualitas jangkauan partisipasi masyarakat dalam kanal partisipasi masyarakat yang dinyatakan Pasal 96 ayat (2) UU PPP tersebut. Sebab inti persoalan partisipasi masyarakat bukan terletak pada bentuk partisipasi, akan tetapi pada metodologi dalam menjangkau partisipasi masyarakat seluas-luasnya.

2. Segregasi Legitimasi Akademik dan Legitimasi Publik

Apabila ditelaah lebih dalam, UU PPP memang telah menekankan pendekatan saintifik dalam pembentukan undang-undang dengan mengharuskan adanya naskah akademik sebagai dasar pembentukan. Namun demikian, keberadaan naskah akademik tidak sepenuhnya menjawab persoalan bagaimana partisipasi masyarakat sebagai pintu awal mewadahi segala bentuk aspirasi menjadi sebuah wujud legitimasi publik produk undang-undang yang dilahirkan. Secara paradigma legitimasi akademik yang diadopsi dalam UU PPP tidaklah sempurna untuk menjawab sekaligus persoalan legitimasi publik produk undang-undang yang bersifat *erga omnes*.

Secara prinsip, legitimasi akademik tidaklah keliru. Hanya saja produk undang-undang yang lahir di negara yang tingkat pluralitasnya sangat tinggi tidak cukup memadai menjawab kebutuhan hukum yang sifatnya nasional dalam masyarakat yang bhineka. Sekalipun dalam

¹⁵ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020." 393.

rumusannya, naskah akademik dapat disusun dengan kombinasi berbagai metode penelitian yuridis dan pendekatan.

*“Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasis metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosio legal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosio legal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebaran kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti”.*¹⁶

Luc J. Wintgens mengatakan bahwa organ pembentuk undang-undang tidak cukup hanya memiliki legitimasi (*legitimacy*) bahwa mereka organ yang berwenang untuk menetapkan undang-undang. Organ pembentuk undang-undang juga harus melegitimasi setiap tindakan dan pilihan-pilihan yang diambil di dalam proses pembentukan undang-undang. Bahwa apa yang dikemukakan oleh Wintgens tersebut menunjukkan bahwa organ pembentuk undang-undang, meskipun memiliki legitimasi dari rakyat, tidak dapat membentuk undang-undang dengan sekehendaknya sendiri, melainkan terdapat serangkaian prosedur yang harus diikuti agar undang-undang yang dibentuk memiliki legalitas, berkualitas, dan mencerminkan kehendak publik.¹⁷ Di sinilah proses otentifikasi aspirasi serta kebutuhan hukum masyarakat dan kondisi objektif terkait hukum mesti diselenggarakan dalam satu tahapan khusus atau dalam satu sub tahapan yang telah ada dalam proses pembentukan undang-undang. Sebab terdapat persoalan metodologis dan normatif yang tidak terlihat namun nyata dampaknya.

Kultur legisme atau positivistik di Indonesia jelas sangat mengagungkan norma tertulis. Sekalipun naskah akademik telah disusun dengan sangat komprehensif menggunakan metode penelitian paling akurat. Namun begitu, muara dari segala itu adalah bagaimana pasal-pasal dirumuskan yang membuat masyarakat harus berpartisipasi aktif mengetahui dan memahami posisi serta konsekuensi pasal-pasal yang dirumuskan tersebut. Apalagi hukum bekerja tidak hanya di ruang hampa dan tidak dapat direduksi oleh generalisasi tertentu atau tujuan-tujuan tertentu.

¹⁶ Penjelasan bagian metode penelitian pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Lampiran I “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” (2011).

¹⁷ Keterangan ahli Susi Dwi Harijanti dalam Mahkamah Konstitusi, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020.” 60.

Oleh Sulistyowati Irianto¹⁸ dijelaskan bahwa, “masalah-masalah dan gejala hukum demikian kompleksnya, dan sangat berkaitan dengan manusia. Hukum tidaklah bekerja atau beroperasi dalam ruang hampa yang terisolasi, tetapi berada dalam masyarakat. Hukum dalam proses pembuatannya adalah hasil dari *bargaining* politik dari para pembuat undang-undang, kemudian dalam implementasinya akan melalui interpretasi para hakim, pengacara, polisi, pejabat, dan warga masyarakat sendiri. Dalam melakukan interpretasi tersebut orang sangat dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik, ekonomi, sosial, perhitungan untung-rugi, pendeknya *vested interest*. Oleh karena itu mengkaji hukum tidak bisa dilakukan secara terisolasi, memisahkannya dari masyarakat dimana hukum itu berada. Oleh karena berbicara mengenai manusia, perilaku hukum manusia, dan bagaimana manusia menginterpretasikan hukum.” Dengan kata lain, masyarakat wajib memperoleh pengetahuan memadai tentang pasal-pasal dan konsekuensi dari keberadaan pasal-pasal tersebut dalam rancangan undang-undang apabila disahkan dan kalau perlu dikuantifikasikan persetujuan mereka.

Metode penelitian, terutama metode penelitian hukum terjebak dalam ruang tertentu. Terutama menyangkut aspek relevansi dan ketidakrelevanan. Sekalipun untuk menyusun naskah akademik rancangan undang-undang, tetap saja dalam penyusunannya dimulai dari penentuan *das sein, das sollen*. Kemudian dilanjutkan dengan penentuan metode penelitian, dan pendekatan penelitian ketika rumusan masalah telah berhasil difinalisasi. Dengan kata lain, pemilihan metode dan pendekatan penelitian dengan sendirinya akan membangun relevansi kerja dalam penelitian, mulai dari menentukan sudut pandang, cara menjawab pertanyaan, memperoleh dan memvalidasi data, menguji hipotesis, serta merumuskan kesimpulan berdasarkan ruang lingkup penelitian yang telah ditentukan sebelumnya dalam pertanyaan penelitian.

*“Perdebatan mengenai pendekatan mana yang paling tepat untuk dapat menjelaskan permasalahan hukum yang dikaji, tidaklah dapat dijawab secara sederhana. Pendekatan manapun yang akan digunakan adalah sangat tergantung pada apa yang menjadi permasalahan penelitian. Penggunaan suatu pendekatan ditentukan oleh penjelasan apa yang dibutuhkan oleh peneliti untuk mendapatkan jawaban dari apa yang hendak diketahuinya”.*¹⁹

Hal ini kemudian juga berkonsekuensi pada kemana data penelitian akan ditelusuri, atau penentuan objek/wilayah studi empiris apabila dilakukan. Sebab penelitian hukum tersebut berangkat dari masalah hukum itu sendiri, dengan kata lain penyusunan naskah akademik yang kelak menjadi norma dalam undang-undang, memilih wilayah yang dianggap relevan oleh penyusun naskah akademik dengan masalah tersebut. Dengan cara membangun justifikasi objektif, walaupun justifikasi tersebut tetap memiliki sisi subjektifnya karena

¹⁸ Sulistyowati Irianto, “METODE PENELITIAN KUALITATIF DALAM METODOLOGI PENELITIAN ILMU HUKUM,” *Jurnal Hukum & Pembangunan* 32, no. 2 (June 19, 2017): 157, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no2.1339>.

¹⁹ Irianto, 158.

dibangun menurut sudut pandang penyusun naskah akademik. Di sisi lain ketika norma telah lahir dalam bentuk rancangan undang-undang atau telah disahkan menjadi undang-undang, norma tersebut juga akan turut berlaku pada subjek atau objek yang semula tidak dianggap sebagai masalah ketika penyusunan naskah akademik tersebut.

Sekalipun Pasal 96 UU PPP mengatur mekanisme partisipasi masyarakat, hal demikian tidak menjawab persoalan sebagaimana dijelaskan sebelumnya. Keberadaan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 11 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pelaksanaan Konsultasi Publik Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang diharapkan mampu menjawab persoalan partisipasi masyarakat yang lebih substantif, justru hanya menjadi aturan yang sebatas menatausahakan model-model partisipasi masyarakat. Mekanisme partisipasi yang diatur pada Pasal 96 UU PPP seperti sebatas mekanisme sosialisasi, apabila dilakukan ketika tahap pembentukan telah masuk ke proses pembahasan atau telah melahirkan rancangan undang-undang. Apalagi diselenggarakan dalam ruang dan forum yang terbatas.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Mahkamah Konstitusi telah mensyaratkan bentuk partisipasi masyarakat yang diistilahkan dengan partisipasi bermakna (*meaningful participation*). Pertama, terpenuhinya hak untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*). Kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*). Ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*).²⁰ Apabila dimaknai, maksud dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menekankan pada aspek hak masyarakat, yang tidak hanya terbatas pada akses atau formalitas penyediaan kanal aspirasi. Akan tetapi benar-benar terhadap substansi partisipasi dapat dijangkau seluas-luasnya, dijadikan pertimbangan, serta mendapatkan dasar pertimbangan yang logis apabila diterima ataupun ditolak. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 ini juga menjadi dasar perubahan teknis partisipasi masyarakat yang diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sejatinya, tidak boleh dilakukan simplifikasi dalam taraf apapun terhadap aspirasi dan/atau partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang yang sifatnya *erga omnes* (berlaku untuk semua). Apalagi berkaitan dengan norma yang menyangkut atau berkonsekuensi terhadap hak dan kewajiban konstitusional sebagai warga negara.

Dalam praktik partisipasi masyarakat, tidak hanya dibutuhkan formalitas akses saja. Namun, juga dibutuhkan aspek metodologi yang dapat menjamin partisipasi masyarakat secara luas, sekaligus mencerminkan proporsionalitas keberagaman kelompok/komunitas masyarakat, seperti jenis kelamin, suku, wilayah, usia, kelas ekonomi, komunitas/organisasi, dan sebagainya. Semua hal ini harus dijamin oleh ketentuan pembentukan peraturan perundang-undangan.

²⁰ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020". 393.

Berkaitan dengan jaminan partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang, Konstitusi Kenya secara tegas mengatur mekanisme akses partisipasi masyarakat dan larangan bagi parlemen untuk menyampingkan akses publik dalam proses legislasi. Pasal 118 angka 1 dan angka 2 Konstitusi Kenya menyatakan: “1. *Parliament shall: a. conduct its business in an open manner, and its sittings and those of its committees shall be open to the public; and b. facilitate public participation and involvement in the legislative and other business of Parliament and its committees. 2. Parliament may not exclude the public, or any media, from any sitting unless in exceptional circumstances the relevant Speaker has determined that there are justifiable reasons for the exclusion*”. Dalam prosesnya, dijelaskan sebagai berikut:

“Ketika rancangan undang-undang telah diajukan kepada parlemen dan setelah dirujuk ke komite terkait, komite memasang iklan di media yang meminta pandangan publik tentang rancangan undang-undang tersebut. Panitia terkait memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam rancangan undang-undang tersebut melalui mekanisme yang tepat yang meliputi:

- i. mengundang penyerahan memorandum;*
- ii. mengadakan dengar pendapat publik;*
- iii. berkonsultasi dengan pemangku kepentingan terkait; dan*
- iv. berkonsultasi dengan para ahli tentang hal-hal teknis.*

Komite mempertimbangkan pandangan dan rekomendasi masyarakat dalam mempertimbangkan rancangan undang-undang dan menyiapkan laporannya ke DPR untuk kemudian disahkan.”²¹

Proses partisipasi ini diperkuat lewat Pasal 119 Konstitusi Kenya yang menyatakan, “1. *Setiap orang berhak mengajukan petisi kepada Parlemen untuk mempertimbangkan masalah apapun sepanjang dalam wewenang Parlemen, termasuk untuk memberlakukan, mengubah atau mencabut undang-undang apapun. 2. Parlemen harus membuat ketentuan tentang prosedur pelaksanaan hak ini.*” Pengaturan partisipasi masyarakat yang kuat seperti yang diatur dalam Konstitusi Kenya sangatlah penting bagi negara demokrasi modern. Hal ini dikarenakan pengakuan hak rakyat untuk terlibat dalam proses legislasi berfungsi untuk menjamin terciptanya produk undang-undang yang partisipatif dan dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, bukan kebutuhan hukum kekuasaan.

Metodologi harus diposisikan sebagai cara kerja penelitian untuk menjawab permasalahan yang diajukan atau yang terlewatkan dalam proses pembentukan undang-undang. Ini termasuk dalam menjawab aspirasi yang proporsional dan meluas dari partisipasi, serta untuk mencapai objektivitas dalam mengakomodasi substansi aspirasi. Metodologi tidak boleh diposisikan sebagai upaya untuk menyederhanakan aspirasi dan partisipasi masyarakat. Sampai saat ini, Pasal 96 ayat (6) UU PPP hanya mengatur tentang bentuk konsultasi publik yang terdiri dari:

²¹ Parliament of Kenya, “Public Participation in Legislative Process,” Fact Sheet (Nairobi, 2017), http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2018-04/27_Public_Participation_in_the_Legislative_Process.pdf. 3.

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. seminar, lokakarya, diskusi; dan/ atau
- d. kegiatan konsultasi publik lainnya.

Meskipun demikian, bentuk aktivitas konsultasi publik ini sama sekali tidak menjawab kebutuhan partisipasi masyarakat. Tantangan utama dalam proses partisipasi adalah terkait dengan memberikan kesempatan untuk didengar. Jack Davies, seorang senator dari negara bagian Minnesota menyatakan bahwa “Tidak semua orang yang ingin didengar oleh legislatif diberi kesempatan itu. Bahkan anggota tidak memiliki hak istimewa untuk mengatakan sebanyak yang mereka inginkan karena tekanan waktu terlalu berat”.²²

Pandangan Davies tersebut sangat erat kaitannya penyelesaian proses legislasi yang tidak hanya bergantung pada kematangan substansi. Akan tetapi juga bergantung pada tahun anggaran dan masa sidang di DPR, sehingga ada unsur ketergesaan dalam penyelesaiannya. Alhasil, terhadap setiap kegiatan konsultasi publik sebagaimana diatur dalam Pasal 96 ayat (6) UU PPP menjadi lumrah sekadar memenuhi aspek formalitas semata. Sekalipun ada respon balik yang diberikan oleh peserta (masyarakat) dari setiap kegiatan konsultasi publik yang dilakukan, hal tersebut tidak cukup kuat sebagai justifikasi bahwa telah terserapnya aspirasi riil masyarakat yang sifatnya masif dan proporsional.

Belum lagi ada faktor keterbatasan waktu penyelenggara dan tempat penyelenggaraan yang membatasi kemungkinan memperoleh respon dari masyarakat secara kuantitas maupun kualitas. Di sisi lain upaya penominasian peserta untuk dapat berpartisipasi dan memilih siapa yang dapat menyampaikan pandangannya tidak akan lepas dari sisi subjektivitas penyelenggara. Kalaulah kegiatan konsultasi publik sampai diuji kekuatan legitimasi partisipatifnya – benar secara prosedural dan valid serta proporsional keterwakilan aspirasionalnya dalam hal substansi – besar kemungkinan akan banyak undang-undang yang cacat partisipatif. Apalagi semua prosedur legislasi bergantung kepada proses yang diselenggarakan oleh Pemerintah dan DPR dengan tingkat kerentanan politik yang sama kuatnya.

Sedikit berjarak agak jauh, Finlandia sebagai salah satu negara dengan kualitas pendidikan terbaik di dunia. Dalam proses penyusunan kurikulum pendidikan, parlemen Finlandia memegang peran sebagai pengambil keputusan akhir.²³ Pada proses perubahan kurikulum pendidikan terakhir *Finnish National Board of Education* melibatkan banyak pihak serta memberikan kesempatan seluas-luasnya untuk terlibat menyampaikan pendapat.

²² Mohammad Syaiful Aris and Radian Salman, “Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California),” in *Proceedings of the International Law Conference* (SCITEPRESS - Science and Technology Publications, 2018), 153, <https://doi.org/10.5220/0010052501510155>.

²³ Tiina Soini, Kirsi Pyhältö and Pietarinen Janne, “Shared Sense-Making As Key For Large Scale Curriculum Reform in Finland,” in *Curriculum Making in Europe*, ed. Mark Priestley et al., 1st ed. (Bingley: Emerald Publishing, 2021), 251.

“hundreds of stakeholders – for example, representatives from universities, schools, and associations, such as the Finnish Parents’ League – were invited by the FNAE to participate in the core curriculum reform working groups and seminars. The steering group, composed of different stakeholders and led by the head of FNAE, commented on and guided the work of the working groups regularly, to ensure that various perspectives were taken into account when compiling the final core curriculum document. There were also wide opportunities for public comments; indeed, all citizens were encouraged to comment freely on the drafts online, and more structured feedback was collected from schools and municipalities as well.”²⁴

Dalam proses pembentukan kurikulum ini, Finlandia mengkombinasikan dua metode, yakni pengumpulan pendapat ahli/pihak terkait melalui diskusi grup dan seminar serta dengan cara menyediakan akses terbuka bagi masyarakat untuk memberikan pendapat sebebannya. Namun begitu, meskipun keputusan akhir pembentukan kurikulum di Finlandia ditentukan oleh parlemen, penyusunan kurikulum tidak dipimpin oleh politisi.

“Finnish curriculum reform is then actually led by officials specializing in basic education, not politicians, possibly enabling a more sustainable development that is less vulnerable to changing political influences and interests. Moreover, FNAE officials in the area of basic education work in collaboration with officials coordinating early education, pre-school and upper secondary and vocational education in order to form coherent educational paths. Hence, the core curriculum reform is an overarching, system-wide process”²⁵

Sementara itu, di Afrika Selatan, Bab 9 Konstitusi Afrika Selatan yang secara khusus mengatur lembaga negara untuk memperkuat kelembagaan demokrasi konstitusional melalui enam lembaga negara, yang terdiri dari (a) *The Public Protector*; (b) *The South African Human Rights Commission*; (c) *The Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communities*; (d) *The Commission for Gender Equality*; (e) *The Auditor-General*; (f) *The Electoral Commission*. Beruntung bagi Afrika Selatan, Bab 9 konstitusi mereka mengatur tentang lembaga negara yang juga memiliki peran dalam memperkuat demokrasi, antara lain melalui fasilitasi partisipasi publik dalam proses legislatif. lembaga-lembaga ini memiliki peran penting untuk dimainkan, karena beberapa alasan: mereka memiliki sarana untuk menyediakan forum pendidikan publik, mereka mampu memfasilitasi partisipasi publik, dan mereka dapat memediasi akses yang lebih mudah ke struktur legislatif dan individu yang relevan untuk aktor masyarakat sipil. Lembaga-lembaga ini juga memiliki kantor di semua provinsi dan umumnya lebih mudah diakses oleh publik.²⁶

²⁴ Tiina Soini, Kirsi Pyhältö and Janne.

²⁵ Tiina Soini, Kirsi Pyhältö and Janne.

²⁶ Rashida Czapanakiy, Karen & Manjoo, “The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right,” *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008), https://www.researchgate.net/publication/30466831_The_Right_of_Public_Participation_in_the_Law-Making_Process_and_the_Role_of_the_Legislature_in_the_Promotion_of_this_Right .26.

Meskipun begitu, upaya yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut di Afrika Selatan lebih tepat disebut sebagai upaya intervensi legislasi atau ekstra legislasi. Akan tetapi upaya yang dilakukan adalah upaya panjang dalam menyerap aspirasi riil masyarakat yang sifatnya masif dan proporsional. Dengan begitu produk undang-undang yang dilahirkan benar-benar mencerminkan partisipasi bermakna karena tidak terikat dengan waktu, namun berorientasi pada kebutuhan hukum masyarakat. Contoh konkrit dilakukan oleh *The South African Human Rights Commission* dalam mengusulkan RUU Lansia. Intervensi dilakukan *The South African Human Rights Commission* dari tahun 2001 dan baru menuai hasilnya pada tahun 2006. Selama kurang lebih lima tahun tersebut *The South African Human Rights Commission* melaksanakan berbagai agenda yang melibatkan berbagai unsur masyarakat, mengidentifikasi berbagai persoalan terkait, mendatangi komunitas-komunitas kecil, menerima berbagai masukan dari banyak pihak, tidak terkecuali membentuk kelompok advokasi dan pendampingan masyarakat lansia serta mengawal prosesnya di parlemen hingga RUU Lansia tersebut berhasil disahkan pada tahun 2006.²⁷

“Included in the successes achieved by this new mode of Parliamentary intervention by the SAHRC were the following:

- a) The SAHRC received over 300 written and oral submissions in all these interventions, from both individuals and groups/organisations. These submissions were used to inform the SAHRC’s official submission to Parliament.*
- b) The process also led to a working relationship with the relevant government department dealing with the draft Bill and the provision of direct inputs to the drafters.*
- c) The SAHRC estimates that 90% of all oral submissions presented in Parliament were by persons and organisations that had participated in their various activities listed above.*
- d) In terms of substance, the structure of the Bill was changed to shift the focus from institutional care to a more developmental focus, including new provisions addressing the issue of elder abuse. The law was passed in December of 2006.*
- e) The intervention had an invaluable impact in terms of building coalitions and community solidarity in the mission to protect the rights of a vulnerable constituency.”²⁸*

Upaya untuk mengubah paradigma legitimasi akademik ke legitimasi publik boleh jadi sulit. Karena dorongan akan semakin menguatkan tudingan kalau proses partisipasi publik tidak memuaskan oleh para peserta, mahal, dan memakan waktu oleh para pendukung, dan tidak efisien oleh pemerintah.²⁹ Namun, hal tersebut dapat dihindari sepanjang mekanisme dan prosesnya diselenggarakan jelas dan tegas. Tudingan demikian hanya dapat dipandang sebagai dilema dalam model-model partisipasi publik yang dipilih daripada kelemahan.³⁰

²⁷ Czapanskiy, Karen & Manjoo, 26-29.

²⁸ Czapanskiy, Karen & Manjoo, 29.

²⁹ Jennifer M. P. Stewart and A. John Sinclair, “Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participants, Proponents, and Government,” *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 09, no. 02 (June 21, 2007): 161–83, <https://doi.org/10.1142/S1464333207002743>.

³⁰ Luigi Bobbio, “Designing Effective Public Participation,” *Policy and Society* 38, no. 1 (January 2, 2019): 41–57, <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.

Studi Rowe & Frewer pun mengamini kesulitan menentukan model partisipasi publik terbaik, sehingga mereka pun menyampaikan agar pilihan model partisipasi publik yang menjadi temuan mereka tidak ditafsirkan secara berlebihan.³¹ Hal itu sebagaimana data temuan mereka berikut ini:

Tabel 1.
A Number of the Most Formalized Public Participation Methods

Participation Method	Nature of Participants	Time Scale/ Duration	Characteristics/ Mechanism	Examples/ References
Referenda	Potentially all members of national or local population; realistically, a significant proportion of these.	Vote cast at single point in time.	Vote is usually choice of one of two options. All participants have equal influence. Final outcome is binding.	Biotechnology in Switzerland (Buchmann 1995); waste repository in Sweden (af Wahlberg 1997).
Public hearings/ inquiries	Interested citizens, limited in number by size of venue. True participants are experts and politicians making presentations.	May last many weeks/months, even years. Usually held during week days/working hours.	Entail presentations by agencies regarding plans in open forum. Public may voice opinions but have no direct impact on recommendation.	Frequent mechanism in, for example, United States (Fiorino 1990), Australia (Davidson, Barnes, and Schibeci 1997); review by Middendorf and Busch (1997).
Public opinion surveys	Large sample (e.g., 100s or 1000s), usually representative of the population segments of interest.	Simple event, usually lasting no more than several minutes	Often enacted through written questionnaire or telephone survey. May involve variety of questions. Used for information gathering.	Radioactive site in United States (Feldman and Hanahan 1996); genetically modified for in the United Kingdom (Vidal 1998); biotech surveys (Davidson, Bernes, and Schibeci 1997).
Negotiated rule making	Small number of representatives of stake holder groups (may include public representatives).	Uncertain: strict deadline usually set: days/weeks/ months	Working committee of stakeholder representatives (and from sponsor). Consensus required on specific question (usually, a regulation).	Used by Environmental Protection Agency (Hanson 1984); method discussed by Susskind and McMahon (1985) and Fiorino (1990).

³¹ Gene Rowe and Lynn J. Frewer, "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation," *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3-29, <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>.

Participation Method	Nature of Participants	Time Scale/ Duration	Characteristics/ Mechanism	Examples/ References
Consensus conference	Generally, ten to sixteen numbers of public (with no knowledge on topic) selected by steering committee as “representative” of the general public.	Preparatory demonstrations and lectures (etc.) to inform panelists about topic, then three-day conference.	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meeting open to wider public. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Used in Denmark and Netherlands on topics from food irradiation to air pollution (Joss and Durant 1994; Grundahl 1995); also used in United Kingdom on plant biotechnology (Ellahi 1995).
Citizens jury/ panel	Generally, twelve to twenty numbers of public selected by stakeholder panel to be roughly representative of local population.	Not precise but generally involve meetings over a few days (e.g., four to ten)	Lay panel with independent facilitator questions expert witnesses chosen by stakeholder panel. Meeting open to wider public. Conclusions on key questions made via report or press conference.	Examples in Germany, United States, and United Kingdom (e.g., Crosby, Kelly, and Schaefer 1986; Coote, Kendall and Stewart 1994; Lenaghan, New, and Mitchell 1996).
Citizen/ public advisory committee	Small group selected by sponsor to represent views of various groups or communities (may not comprise members of true public).	Takes place over an extended period of time.	Group convened by sponsor to examine some significant issue. Interaction with industry representatives.	Particularly evident in United States, for example, in clean up of waste sites (Lynn and Busenberg 1995; Perhac 1998); see Creighton (1993) for guidelines.
Focus groups	Small group of five to twelve selected to be representative of public; several group may be use for one project (comprising members of subgroups)	Single meeting, usually up to hours.	Free discussion on general topic with video/tape recording and little input/direction from facilitator. Use to assess opinions/ attitudes.	Guidelines from Morgan (1993); U.K example to assess food risk (Fife-Schaw and Rowe 1995).

Sumber: Rowe & Frewer

Meskipun menjabarkan beragam metode, Rowe & Frewer tetap mengakui kalau metode yang ada merupakan upaya menjadi mekanisme yang paling efisien untuk melibatkan

publik.³² Dengan begitu tetap tidak dapat menghindari dari fokus pada mekanisme formal. Namun Rowe & Frewer tetap memberikan penilaian terhadap penggunaan metode yang ada.

Tabel 2.
An Assessment of the Most Formalized Public Participation Techniques
According to a Variety of Evaluation Criteria

	Referenda	Public hearings	Public opinion surveys	Negotiated rule making	Consensus conference	Citizens jury / panel	Citizen/public advisory committee	Focus groups
Acceptance criteria								
Representativeness of participants	High (assuming full turnout at poll)	Low	Generally high	Low	Moderate (limited by small sample)	Moderate (limited by small sample)	Moderate to low	Moderate (limited by small sample)
Independence of true participants	High	Generally low	High	Moderate	High	High	Moderate (often relation to sponsor)	High
Early involvement?	Variable	Variable	Potentially high	Variable	Potentially high	Potentially high	Variable but may be high	Potentially high
Influence on final policy	High	Moderate	Indirect and difficult to determine	High	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Variable but not guaranteed	Liable to be indirect
Transparency of process to the public	High	Moderate	Moderate	Low	High	Moderate	Variable but often low	Low
Process Criteria								
Resource accessibility	Low	Low-moderate	Low	High	High	High	Variable	Low
Task definition	High	Generally high	Low	High	Generally high	Generally high	Variable but may be high	Variable but may be high
Structured decision making	Low	Low	Low	Moderate	Moderate (influence of facilitator)	Potentially high	Variable (influence of facilitator)	Low
Cost-effectiveness	Variable/low	Low	Potentially high	Potentially high	Moderate to high	Moderate to high	Variable	Potentially high

Sumber: Rowe & Frewer

³² Rowe and Frewer, 7.

Menurut penilaian tersebut, Rowe & Frewer akhirnya berkesimpulan sulit pada saat ini untuk secara kategoris menyatakan bahwa salah satu metode adalah yang terbaik. Memang, Smith, Nell, dan Prystupa menyimpulkan—dan dalam hal ini kawmi setuju—bahwa teknik yang paling tepat untuk partisipasi publik kemungkinan besar merupakan gabungan dari metode yang lebih tradisional.³³ Fitur intrinsik dari satu metode partisipasi tidak akan bekerja sendiri dalam menentukan apakah metode itu akan efektif. Sebaliknya, berbagai faktor kontekstual dan lingkungan akan berinteraksi dengan karakteristik metode untuk menentukan efektivitas. Jadi, sementara satu metode mungkin tepat dalam situasi tertentu, metode lain mungkin lebih tepat dalam situasi yang berbeda.³⁴

Rowe & Frewer juga menjelaskan ada faktor lain yang mempengaruhi proses partisipasi, seperti situasi politik nasional, ekspektasi tentang peran pemerintah, dan mekanisme partisipasi masyarakat lokal.³⁵ Akan tetapi dalam kesimpulannya, Rowe & Frewer dengan mengutip beberapa pandangan, selalu menekankan pentingnya kombinasi metode dalam berbagai situasi. Hal ini tentu perlu digaris bawahi, bahwa pemilihan metode tetap menjadi kuasa pembentuk peraturan. Dengan kata lain, kemauan politik menjadi kunci tercapainya efektivitas partisipasi masyarakat.

Merujuk pada apa yang dijelaskan sebelumnya, dan apa yang ditekankan oleh Rowe & Frewer, apabila pergeseran paradigma ini terjadi pada pembentuk undang-undang, apakah dengan cara memperketat proses teknis dalam penyusunan undang-undang, atau dengan mengubah UU PPP yang menginstitutionalisasikan pergeseran paradigma tersebut, tentu dapat diukur manfaatnya dalam pembangunan hukum Indonesia. Harus ditekankan bahwa, partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bukanlah suatu upaya menuju bentuk demokrasi langsung. Namun harus dipahami sebagai suatu usaha memperkuat legitimasi suatu produk peraturan perundang-undangan didalam kondisi masyarakat yang majemuk yang tidak hanya sebatas suku, ras dan agama, tetapi juga majemuk dalam hal ekonomi dan pandangan politik.³⁶

Sehingga dampak positif yang paling masuk akal yang dapat dirasakan tentunya meminimalisir konflik dan perkara akibat lahirnya produk undang-undang. Sebab ada kanal aspirasi yang terjamin dan jelas keberadaanya hingga menjadi norma dalam undang-undang. Apabila hukum dibentuk dengan cara yang serampangan, hal ini berdampak pada berkurangnya rasa hormat masyarakat terhadap hukum, karena hukum terlihat dibuat dengan cacat bawaan yang akan memunculkan persoalan di kemudian hari.³⁷ Selain itu produk undang-undang yang dilahirkan berpotensi akan dapat berlaku dalam jangka waktu lama. Sebab benar-benar mengangkat apa yang menjadi aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.

³³ Rowe and Frewer.

³⁴ Rowe and Frewer.

³⁵ Rowe and Frewer.

³⁶ Salahudin Tunjung Seta, "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang," *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 165, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.

³⁷ Lynch, "Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself."

C. KESIMPULAN

Persoalan partisipasi masyarakat adalah persoalan serius, meskipun Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan makna partisipasi masyarakat, yang tetap berada di ruang abstrak dan masih rentan terjebak formalitas semata, sebagaimana diatur dalam Pasal 96 UU PPP. Undang-undang dibentuk dengan alas justifikasi naskah akademik hanya mengejar legitimasi akademik, bukan legitimasi publik, sehingga model demokrasi perwakilan yang tersendat, penggelembungan kekuasaan eksekutif dalam mekanisme *checks and balances* turut memperparah hal ini. Jalan mulus *fast track legislation* terbuka lebar, oleh karena proses pembentukan undang-undang tidak memiliki kunci proses otentikasi aspirasi masyarakat ke naskah akademik, naskah akademik ke dokumen rancangan undang-undang, dan dokumen rancangan undang-undang yang disahkan ke masyarakat. Pergeseran paradigma legitimasi akademik suatu undang-undang kepada legitimasi publik harus dikejar, supaya pembentukannya lebih memiliki legitimasi dengan pendekatan metodologi yang jelas dan tegas, jauh dari konflik dan perkara uji peraturan perundang-undangan, serta memiliki masa berlaku yang lebih tahan lama karena dapat beradaptasi dengan perkembangan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aris, Mohammad Syaiful, and Radian Salman. "Public Participation in the Law Making Process in Change Era: A Comparative Study between Indonesia (East Java) and the United States (California)." In *Proceedings of the International Law Conference*, 151-55. SCITEPRESS - Science and Technology Publications, 2018. <https://doi.org/10.5220/0010052501510155>.
- Bobbio, Luigi. "Designing Effective Public Participation." *Policy and Society* 38, no. 1 (January 2, 2019): 41-57. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1511193>.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation Dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang Oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (February 22, 2021): 123-40. <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Czapanskiy, Karen & Manjoo, Rashida. "The Right of Public Participation in the Law-Making Process and the Role of the Legislature in the Promotion of This Right." *Duke Journal of Comparative & International Law* 19, no. 1 (2008): 1-40. https://www.researchgate.net/publication/30466831_The_Right_of_Public_Participation_in_the_Law-Making_Process_and_the_Role_of_the_Legislature_in_the_Promotion_of_this_Right .
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.
- Fajri, M Nurul. "Regresi Sistem Ketatanegaraan." *Kompas.Id*. February 2, 2022. <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/02/01/regresi-sistem-ketatanegaraan> .
- Gava, Roy, Julien M. Jaquet, and Pascal Sciarini. "Legislating or Rubber-stamping? Assessing Parliament's Influence on Law-making with Text Reuse." *European Journal of Political Research* 60, no. 1 (February 16, 2021): 175-98. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12395>.

- Irianto, Sulistyowati. "Metode Penelitian Kualitatif Dalam Metodologi Penelitian Ilmu Hukum." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 32, no. 2 (June 19, 2017): 155-72. <https://doi.org/10.21143/jhp.vol32.no2.1339>.
- Lynch, Andrew. "Hasty Law-Making Diminishes the Law Itself." Analysis & Policy Observatory, 2006. <https://apo.org.au/node/5317>.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XVIII/2020.
———. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
- Natabaya, H.A.S. *Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Nonet Phillipe & Phillip Salznick. *Hukum Responsif: Pilihan Di Masa Transisi*. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Parliament of Kenya. "Public Participation in Legislative Process." Fact Sheet. Nairobi, 2017. http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2018-04/27_Public_Participation_in_the_Legislative_Process.pdf.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. "Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan Dan Strategi Penanganannya." Jakarta, 2019. https://pshk.or.id/wp-content/uploads/2019/11/PSHK_KAJIAN-REFORMASI-REGULASI-DI-INDONESIA.pdf.
- Rousseau, Jean Jacques. *Kontrak Sosial*. Jakarta: Erlangga, 1986.
- Rowe, Gene, and Lynn J. Frewer. "Public Participation Methods: A Framework for Evaluation." *Science, Technology, & Human Values* 25, no. 1 (January 18, 2000): 3-29. <https://doi.org/10.1177/016224390002500101>.
- Seta, Salahudin Tunjung. "Hak Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no. 2 (June 30, 2020): 154-66. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.530>.
- STEWART, JENNIFER M. P., and A. JOHN SINCLAIR. "Meaningful Public Participation In Environmental Assessment: Perspectives From Canadian Participants, Proponents, and Government." *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 09, no. 02 (June 21, 2007): 161-83. <https://doi.org/10.1142/S1464333207002743>.
- Tiina Soini Kirsi Pyhäntö, and Pietarinen Janne. "Shared Sense-Making As Key For Large Scale Curriculum Reform in Finland." In *Curriculum Making in Europe*, edited by MARK PRIESTLEY, DANIEL ALVUNGER, STAVROULA PHILIPPOU, and TIINA SOINI, 1st ed. Bingley: Emerald Publishing, 2021.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (2011).
- United States Environmental Protection Agency. "Public Participation Guide: Introduction to Public Participation." United States Environmental Agency. Accessed March 23, 2022. <https://www.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide-introduction-public-participation>.



Discourse on the Prohibition of Marriage with Colleagues for State Civil Apparatus



Diskursus Larangan Nikah dengan Rekan Sekantor bagi Aparatur Sipil Negara

Muh Afdal Yanuar 

Financial Transaction Reports and Analysis Center, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
[✉ yanuarafdal10@gmail.com](mailto:yanuarafdal10@gmail.com)

History:

Submitted: 24-03-2019
Revised: 18-07-2020
Accepted: 23-02-2023

Keyword:

*Colleagues; Employment Relationship;
Human Rights; Marriage Ban; State Civil
Apparatus.*

Kata Kunci:

Aparatur Sipil Negara; Hak Asasi Manusia;
Hubungan Kerja; Larangan Nikah; Rekan
Sekantor.

Abstract

After the Constitutional Court Decision Number 13/PUU-XV/2017, the labor regime which provided possibility of prohibiting workers for having marital bond with the colleagues, has been distorted to become a permissibility, after annulling Article 153 paragraph (1) letter f of the Labour Law In the scope of State Civil Apparatus, there are several reasonable arguments that the Decision can be extended to them, which is: (a) there is similarity between State Civil Apparatus and labors in the matter of employment relationship. where State Civil Apparatus is an employee which employed by the government, while the labor by the company; and (b) the State Civil Apparatus law doesn't prohibit them from having a marital bond with the colleagues. Based on that, the restriction on the right to establish a family and to get fair and proper treatment by forcing the prohibition of the marital bond with the colleagues through the internal office regulations shall not be justified.

Abstrak

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017, rezim ketenagakerjaan yang semula memungkinkan pelarangan bagi tenaga kerja untuk menikah dengan rekan sekantor mengalami distorsi menjadi sebuah kebolehan, setelah Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan dinyatakan inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. Ada beberapa alasan bagi rezim Aparatur Sipil Negara untuk dapat membenarkan bahwa Putusan itu juga berlaku terhadap Aparatur Sipil Negara, yakni: (a) terdapat persamaan antara Aparatur Sipil Negara dengan Tenaga Kerja dalam hal hubungan kerja. Aparatur Sipil Negara merupakan Pekerja, dengan Pemberi Kerjanya adalah Pemerintah. Sedangkan bagi Tenaga Kerja, Pemberi Kerjanya adalah Perusahaan; dan (b) UU Aparatur Sipil Negara tidak melarang Aparatur Sipil Negara untuk menikah dengan rekan sekantor. Berdasarkan hal tersebut, pembatasan terhadap hak membentuk keluarga dan memperoleh perlakuan yang layak dalam hubungan kerja, dalam bentuk larangan nikah dengan rekan sekantor melalui Peraturan internal kantor bagi Aparatur Sipil Negara adalah hal yang sepatutnya tidak dapat dibenarkan.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

All writings published in this journal
are personal views of the authors and
do not represent the views of this
journal and the author's affiliated
institutions.

 <https://doi.org/10.31078/jk2018>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Sebagai konsekuensi atas status Negara Indonesia sebagai Negara Hukum yang telah dijamin dalam konstitusi, tentu mengharuskan dalam penyelenggaraan urusan-urusan berbangsa dan bernegara untuk didasarkan pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Negara Hukum. Hal tersebut sebagai wujud pengejawantahan dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD Negara RI Tahun 1945) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Terkait dengan prinsip dasar Negara Hukum, satu hal utama yang terkandung di dalamnya ialah perihal penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia. Hal tersebut, secara teoritis telah disampaikan oleh Julius Stahl dalam Konsep Negara Hukum *rechtstaat*-nya yang menyatakan bahwa prinsip dasar negara hukum harus memuat (diantaranya) adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia.¹

Hak Asasi Manusia merupakan hal yang melekat secara *inheren* dan kuat dalam diri manusia, yang eksistensinya dianggap sebagai bagian yang tak terpisahkan dari kehidupan setiap individu manusia.² Hak Asasi Manusia juga dimaknai sebagai hak yang melekat dalam diri setiap manusia yang telah diperoleh dan dimilikinya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat.³ Selain itu, Hak Asasi Manusia juga memiliki makna sebagai hak-hak yang melekat pada manusia berdasarkan kodratnya, dan menjadi hak-hak yang dipunyai oleh manusia sebagai manusia.⁴

Dalam BAB XA UUD Negara RI Tahun 1945, yang secara khusus mengatur tentang Hak Asasi Manusia, menjadikan salah satu hal yang sangat paripurna yang melekat dalam diri manusia ialah hak untuk membentuk keluarga dan melanjutkan keturunan melalui perkawinan yang sah.⁵ Oleh karena hak untuk membentuk keluarga merupakan suatu Hak Asasi Manusia,⁶ maka manusia diberikan kebebasan atau kemerdekaan untuk menggunakan atau tidak menggunakan haknya tersebut, selama sejalan dengan tuntunan agama dan

¹ Selain perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia, Dalam konsepsi Negara Huku *Rechtstaat* menurut Julius Stahl, juga meliputi:

- a. Penyelenggaraan Pemerintahan yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan;
- b. Pemisahan Kekuasaan; dan
- c. Terdapatnya Peradilan Administrasi.

Sirajuddin dan Zulkarnain, *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik, Menuju Peradilan Yang Bersih dan Beribawa* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), 2.

Lebih lanjut lihat juga Zahermann Armandz Muabezi, "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6, No. 3 (2017): 426, <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446>.

² Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai Amandemen UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Kencana, 2009), 6.

³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1989), 120.

⁴ A. Gunawan Setiardi, *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila* (Yogyakarta: Kanisius, 1993), 73.

⁵ Lihat Pasal 28B ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.

⁶ A. Muhammad Asrun, "Hak Asasi Manusia Dalam Kerangka Cita Negara Hukum (Catatan Perjuangan Di Mahkamah Konstitusi)," *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 4, No.1 (2016): 135, <http://dx.doi.org/10.15408/jch.v4i1.3200>.

moralitas. Sehingga, perihal membentuk keluarga, mau kepada siapapun dan dalam keadaan bagaimanapun, selama agama membenarkannya, maka hal tersebut adalah konstitusional dan dapat dibenarkan menurut hukum.

Dalam dinamika ketatanegaraan di Indonesia telah terjadi sebuah pergeseran paradigmatis secara normatif dalam permasalahan membentuk keluarga dengan rekan sekantor, atau yang sering disebut dengan istilah pernikahan dengan rekan sekantor. Momen tersebut menjadi sebuah diskursus yang panjang antar pihak yang memiliki kepentingan atas itu, hingga bermuara pada pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi perihal ketentuan yang dianggap menimbulkan polemik dengan isu hak asasi manusia. Fenomena tersebut sebagaimana termanuskrip pada suatu proses yang konstitusional ke dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017.⁷ Putusan tersebut diajukan oleh beberapa Serikat Pegawai PT. PLN yang merasa terganggu haknya atas keberlakuan Pasal 153 ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Ketenagakerjaan), yang berbunyi "*Pengusaha dilarang melakukan pemutusan hubungan kerja dengan alasan: pekerja/buruh mempunyai pertalian darah dan/atau ikatan perkawinan dengan pekerja/buruh lainnya di dalam satu perusahaan, kecuali telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama*".

Ketentuan tersebut memunculkan sebuah penghalang bagi 2 (dua) insan yang telah saling mencintai untuk membangun bahtera rumah tangga, sebagaimana yang dijamin oleh Konstitusi sebagai sebuah hak asasi, dalam hal sebelumnya terdapat perjanjian kerja, atau terdapat peraturan perusahaan atau peraturan kerja bersama pada instansi tempatnya bekerja, yang melarang nikah dengan rekan sekantor. Selanjutnya, dengan diucapkannya Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 tersebut, ketentuan pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan menurut Mahkamah Konstitusi adalah ketentuan yang inkonstitusional dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat terhadap adanya frasa "*kecuali telah diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama*".⁸ Dengan diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka di dalam rezim Ketenagakerjaan, masalah tersebut dianggap telah selesai secara normatif.

Terhadap permasalahan tersebut, dengan melihat dari 'kacamata' kedudukan Putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *erga omnes (mengikat bagi semua pihak)*,⁹ tentunya bagi kalangan tenaga kerja, permasalahan kebolehan nikah dengan rekan sekantor tersebut telah

⁷ Fitriyani dan Ro'fah Setyowati, "Analisis Putusan MK No 13/PUU-XV/2017 Tentang Larangan Nikah Dalam Satu Instansi Perspektif Maqashid Al-Syari'ah," *Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL)*, Vol. 3, No. 1 (2021): 6-7, <https://doi.org/10.35719/ijl.v3i1.110>.

⁸ Abdul Hadi, "Fenomena Menikah Dengan Teman Sekantor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Uji Materi Pasal 153 Ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan," *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Vol. 5, No. 1 (2018): 365, <http://dx.doi.org/10.32493/SKD.v5i1.y2018.1538>.

⁹ *Erga Omnes* bermakna bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi mengikat tidak hanya terhadap pemohon saja (*inter parties*), akan tetapi mengikat bagi semua orang. Lihat Sucahyono, "Erga Omnes Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I*, Vol. 6, No. 4 (2019): 339, <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v6i4.13707>.

selesai.¹⁰ Akan tetapi, selain terhadap tenaga kerja, terjadi pula suatu diskursus mengenai boleh atau tidaknya menikah dengan rekan sekantor dalam rezim ASN (aparatur sipil negara), atas keberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Diskursus yang timbul tersebut menyisakan berbagai pertanyaan-pertanyaan, diantaranya, apakah terhadap Aparatur Sipil Negara, Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 tersebut juga berlaku mengikat, ataukah hanya mengikat dan berlaku *erga omnes* hanya bagi seluruh tenaga kerja saja sebagaimana objek pengujian dalam Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut adalah hanya UU Ketenagakerjaan.

Lantas bagaimana jika dalam suatu instansi pemerintah, ditetapkan suatu peraturan internal kantor yang mendeterminasi pelarangan nikah dengan rekan sekantor (baik secara *expressive verbis* ataupun dalam bentuk kepastian yang konsekuen, berupa keharusan mengundurkan diri bagi Aparatur Sipil Negara tersebut dari instansi pemerintah yang bersangkutan jika menikah dengan rekan sekantor). Terlebih lagi, jika yang menjadi dalil dari sebuah instansi pemerintah/kantor tersebut adalah perihal adanya *vrijheid* dan *zelfstandingheid* (kebebasan dan kemandirian) kantor/instansi pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya untuk dapat menerapkan aturan yang seperti demikian, dikarenakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) beserta peraturan pelaksanaannya yang menjadi dasar pelaksanaan hal-hal yang berkaitan dengan ke-ASN-an dalam instansi pemerintah, tidak ada satupun norma atau ketentuan yang menyatakan adanya larangan pernikahan dengan rekan sekantor. Untuk menjawab diskursus tersebut, maka dibutuhkan sebuah pengkajian secara konseptual mengenai kedudukan dan konsekuensi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 terhadap rezim Aparatur Sipil Negara.

Terkait dengan objek bahasan dalam tulisan ini, sebelumnya telah terdapat tulisan terkait yang objek bahasannya juga adalah Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017. Sebagaimana tulisan yang ditulis oleh Muhammad Reza Winata, dan Intan Permata Putri. Di dalam tulisannya tersebut diuraikan terkait dengan upaya-upaya hukum yang harus ditempuh dalam rangka menyelaraskan ketentuan-ketentuan di dalam perundang-undangan dibawah Undang-undang, Perjanjian Kerja antara Perusahaan dengan tenaga kerja, Peraturan Perusahaan, atau Perjanjian Kerja Bersama, untuk diselaraskan dengan muatan Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017.¹¹ Adapun letak perbedaan fundamental antara tulisan tersebut dengan tulisan ini ialah dalam tulisan tersebut yang menjadi objek bahasannya adalah konteks hubungan hukum antara perusahaan dengan tenaga kerja. Sedangkan dalam tulisan ini, yang menjadi objek bahasannya adalah konteks hubungan hukum antara instansi pemerintah dengan aparatur sipil negara.

¹⁰ Muhammad Reza Winata dan Intan Permata Putri, "Penegakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 Mengenai Hak Mendapatkan Pekerjaan dan Hak Membentuk Keluarga." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 4 (2018): 865, <https://doi.org/10.31078/jk1549>.

¹¹ Winata dan Putri, "Penegakan Putusan Mahkamah Konstitusi", 858-880.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan di dalam latar belakang, permasalahan yang akan dipaparkan melalui tulisan ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- (a) Bagaimana kedudukan Peraturan Internal dari suatu instansi pemerintah yang menentukan pelarangan nikah dengan rekan sekantor bagi Aparatur Sipil Negara di lingkungan kerjanya?; dan
- (b) Bagaimanakah keterkaitan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 dengan hak Aparatur Sipil Negara untuk menikah dengan rekan sekantor?

3. Metode Penelitian

Tipe Penelitian yang diterapkan oleh penulis dalam penelitian ini ialah penelitian normatif, yang bertitik tolak dari belum adanya norma yang jelas, perihal apakah ASN dilarang atau tidak untuk dapat melakukan pernikahan dengan rekan sekantor berdasarkan hukum. Adapun pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. *Statutory approach*, yang dalam penelitian ini menjadikan UU ASN dan UU Ketenagakerjaan sebagai objek analisis utama;
- b. *Case approach*, yang dalam penelitian ini menjadikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 sebagai putusan yang dianalisis;
- c. *Conceptual approach*, yang dalam penelitian ini menjadikan konsep-konsep pemikiran Negara Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai pisau analisis utama.

B. PEMBAHASAN

1. Kedudukan Peraturan Internal Instansi Pemerintah yang Menentukan Pelarangan Nikah dengan Rekan sekantor bagi Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Kerjanya

Pembatalan Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan, yakni terhadap frasa "*kecuali jika diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama*", telah menimbulkan sebuah distorsi secara normatif mengenai hak-hak pekerja,¹² utamanya yang berkaitan dengan hak untuk membentuk keluarga yang paralel dengan hak untuk memperoleh perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja. Yang semula jika seorang tenaga kerja menikah dengan rekan sekantornya, dan sebelumnya terdapat perjanjian kerja, peraturan internal kantor atau perjanjian kerja bersama yang melarang nikah dengan rekan sekantor, maka konsekuensinya adalah salah satu dari tenaga kerja tersebut harus *resign* atau diberhentikan dari tempat kerjanya itu.

Adapun sejak diucapkannya Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017, membuat keadaan sebagaimana disebutkan diatas, pada saat ini bukan menjadi penghalang bagi pekerja untuk tetap melanjutkan dan bertahan di tempat kerjanya tersebut dalam hal terjadi

¹² Made Pramita Arimanu Putri, et, al., "Pemutusan Hubungan Kerja Terhadap Pekerja Karena Perkawinan Dengan Sesama Pekerja Dalam Satu Perusahaan (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 13/PUU-XV/2017)," *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, Vol. 4, No. 3 (2018): 5, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/43721>.

pernikahan dengan rekan sekantor. Akan tetapi terjadi sebuah polemik, ketika terdapat instansi pemerintah/kantor yang justru melakukan pembatasan perihal hak tersebut, dengan menerapkan peraturan internal kantor yang melarang untuk diadakannya pernikahan dengan rekan sekantor, atau dalam bentuk hubungan keluarga lain yang timbul karena adanya perkawinan, seperti anak, saudara kandung, mertua, menantu, dan lain-lain. Tentu ketika ketentuan tersebut masih dipertahankan dalam sebuah instansi pemerintah atau kantor, maka itu sangat riskan atau setidaknya potensial juga untuk menggesek hak asasi dari pegawainya untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan diperlakukan dengan adil dan layak dalam hubungan kerja.¹³ Terlebih lagi, jika yang menjadi dalil dari sebuah instansi pemerintah/kantor tersebut adalah persoalan *vrijheid* dan *zelfstandingheid* (kebebasan dan kemandirian) kantor/instansi pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya untuk dapat menerapkan aturan yang demikian.

Cara pandang seperti tersebut diatas menimbulkan sebuah polemik secara normatif, dikarenakan dalam UU ASN dan peraturan pelaksanaannya (yang menjadi dasar pelaksanaan hal-hal yang berkaitan dengan ke-Aparatur Sipil Negara-an dalam instansi pemerintah), tidak terdapat satupun norma atau ketentuan yang membolehkan bagi instansi pemerintah untuk membuat ketentuan perihal pelarangan pernikahan dengan rekan sekantor bagi Aparatur Sipil Negara. Padahal secara konstitusional, jika ada norma atau ketentuan yang sifatnya hendak melimitasi atau membatasi hak (termasuk hak untuk membentuk keluarga yang paralel dengan hak atas perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja), maka norma atau ketentuan tersebut haruslah didasarkan pada undang-undang, bukan justru berlindung pada peraturan internal instansi pemerintah/kantor yang bersangkutan yang merupakan peraturan yang derajatnya lebih rendah dari undang-undang. Dalil tersebut telah didasarkan pada ketentuan Pasal 28J ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk ***pada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang*** dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil ***sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama***, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis."

Atas dasar ketentuan tersebut, setidaknya terdapat 2 (dua) hal yang perlu untuk digaris bawahi. ***Pertama***, bahwa pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia yang telah ditentukan di dalam konstitusi hanya dapat dibatasi oleh undang-undang saja.¹⁴ Dalam ketentuan di atas jelas dinyatakan bahwa pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia yang ditentukan di dalam konstitusi (diantaranya hak untuk membentuk keluarga, sebagaimana dalam Pasal 28B ayat (1) dan hak untuk mendapatkan pekerjaan yang layak, sebagaimana dalam

¹³ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 27 ayat (2) *jo* Pasal 28D ayat (2).

¹⁴ Christian Agung Selang, et, al., "Aspek Hukum Hak Asasi Manusia Terhadap Penyadapan dalam Tindak Pidana Terorisme Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme," *Lex Crimen* 11, no. 3 (2022), 9, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/40581>.

Pasal 27 ayat (2)), hanya dapat dibatasi dengan ketentuan dalam undang-undang semata. Sedangkan tidak ada satupun norma/ketentuan dalam undang-undang yang berkaitan dengan peran dan kedudukan Aparatur Sipil Negara, yang melarang adanya perkawinan dengan rekan sekantor atau membuka ruang dimungkinkannya pelarangan nikah dengan rekan sekantor pada peraturan internal kantor. Sehingga secara konstitusional ketentuan yang membatasi atau melarang pernikahan dengan rekan sekantor dengan menggunakan instrumen peraturan internal kantor tidaklah relevan jika didudukkan pada konstitusi.

Kedua, pembatasan terhadap hak asasi manusia yang telah ditentukan di dalam konstitusi tersebut harus sesuai dengan pertimbangan moral dan nilai-nilai agama.¹⁵ Atas dasar tersebut, hal yang perlu menjadi pertanyaan bersama ialah adakah agama yang telah diakui di Indonesia, yang mana apabila suami-istri bekerja dalam tempat kerja yang sama, mengharuskan salah satu diantaranya harus berhenti bekerja di tempat tersebut. Tentu jawabannya adalah tidak ada. Justru menurut Majelis Ulama Indonesia (MUI) bahwa agama tidak melarang menikah dengan teman sekantor.¹⁶ Bahkan perintah menikah adalah perintah agama yang harus disegerakan dan tidak relevan jika yang menghalangi pernikahan tersebut adalah karena keduanya merupakan rekan sekantor. Ini justru berpotensi akan bertentangan dengan nilai-nilai agama, karena memperumit dilaksanakannya perkawinan. Padahal dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan sebagaimana telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (selanjutnya disebut UU Perkawinan) menyatakan bahwa "*Perkawinan adalah sah apabila dilakukan menurut hukum masing-masing agama dan kepercayaannya itu*". Artinya bahwa selama dilaksanakan berdasarkan ketentuan agama maka perkawinan tersebut adalah sah.¹⁷ Tambah pula, oleh karena tidak ada ketentuan agama yang melarang nikah dengan rekan sekantor dalam agama, maka adalah sah apabila hal tersebut dilakukan. Justru akan terjadi pelabrakan terhadap norma agama jika kantor yang bersangkutan mempersulit dengan melarang adanya pernikahan antar rekan sekantor, padahal nikah itu adalah perintah agama yang harus disegerakan dan tidak boleh dipersulit.

Selain itu, secara moralitas, perkawinan dianggap sebagai Hak Asasi (*mensenrechten*), dan bukan hak dasar (*grondrechten*).¹⁸ Yang mana sejak saat lahir, manusia diberikan

¹⁵ Mohd. Yusuf DM dan Geofani Milthree Saragih, "Larangan Pernikahan Beda Agama Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia," DELAREV: Lakidende Law Review 1, no. 3 (Desember 2022), 240.

¹⁶ Teguh Firmansyah (Republika), "MUI: Agama Tak Melarang Dengan Nikah dengan rekan sekantor," (2017), diakses 06 April 2022, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/05/19/oq74cs377-mui-agama-tak-melarang-menikah-dengan-teman-sekantor>,

¹⁷ Sri Hariati et, al., "Harta Bersama Akibat Perceraian Berdasarkan Isbat Nikah di Desa Berinding Kopang Lombok Tengah," *Indonesian Journal of Education and Community Services* 2, no. 2 (2022), 205, <https://journal.publication-center.com/index.php/ijecs/article/view/1380>.

¹⁸ Menurut D.F. Schelten yang memberikan definisi yang berbeda antara *Mensenrechten* dan *Grondrechten*. Ia menjelaskan bahwa *mensenrechten* adalah hak asasi manusia yang diperoleh seseorang sebagai konsekuensi karena dilahirkannya dirinya sebagai manusia, yang sumbernya adalah dari Tuhan dan sifatnya yang universal. Sedangkan *Grondrechten*, adalah hak dasar yang diperoleh seseorang sebagai konsekuensi dirinya memiliki status sebagai warga negara dari suatu Negara, karena bersumber dari negara, dan

kemerdekaan terhadap persoalan pernikahan, selama masih sejalan dengan koridor-koridor yang dibenarkan oleh agamanya. Berkaitan dengan hak asasi, John Locke dalam bukunya, *“The Second Treatise of Civil Government and a Letter Concerning Toleration”* mengintrodusir sebuah postulat bahwa *“semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan dan kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut atau dipindahkan oleh negara”*.¹⁹

Dari uraian tersebut, dapat dipahami bahwa tindakan hukum Negara melalui Pemerintah atau lebih spesifik lagi satuan instansi pemerintah yang melingkupi atau membawahi Aparatur Sipil Negara di dalamnya, yang membatasi kebebasan atas hak-hak asasi dari Aparatur Sipil Negara, diantaranya untuk membentuk keluarga dan memperoleh pekerjaan yang adil dan layak demi kemanusiaan, dengan memberlakukan ketentuan yang menentukan pelarangan nikah dengan rekan sekantor, hal tersebut merupakan hal yang bertentangan secara konseptual dari peran dan tanggungjawab Negara terhadap Hak Asasi Manusia, baik jika ketentuan tersebut dimuat dalam bentuk undang-undang, terlebih lagi hanya dalam bentuk peraturan internal kantor/perusahaan semata.

Selain itu, berkaitan dengan nikah dengan rekan sekantor, sebelumnya dalam rezim UU Ketenagakerjaan, telah dimuat ketentuan yang memungkinkan adanya pelarangan nikah dengan rekan sekantor. Akan tetapi, berdasarkan Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017, telah diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi bahwa ketentuan Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dalam hal masih terdapat frasa *“kecuali jika diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama”*. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, apabila masih terdapat instansi pemberi kerja yang beralih atas dasar perjanjian kerja atau peraturan internal instansinya untuk memberlakukan pelarangan nikah dengan rekan sekantor bagi para pegawainya, maka tindakan tersebut adalah tindakan yang inkonstitusional menurut Mahkamah Konstitusi, yang merupakan institusi penjaga moralitas konstitusi

2. Keterkaitan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PU-XV/2017 Dengan Aparatur Sipil Negara untuk Menikah dengan Rekan Sekantor

Sebagaimana telah jamak dipahami bahwa sebelumnya dalam rezim UU Ketenagakerjaan, telah dimuat ketentuan yang memungkinkan adanya pelarangan nikah dengan rekan sekantor dengan adanya frasa *“kecuali jika diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama”* pada Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan. Akan tetapi, berdasarkan Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017, telah diucapkan dalam sidang pleno Mahkamah Konstitusi bahwa ketentuan dalam Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan tersebut, yang memungkinkan bagi pemberi kerja menerapkan peraturan

sifatnya domestik. Lihat Syawal Abdulajid, dan Anshar, *Pertanggungjawaban Pidana Komando Militer Pada Pelanggaran HAM Berat: Suatu Kajian dalam Teori Pembaharuan Pidana*, Cetakan Pertama (Jogjakarta: Laksbang Pressindo, 2011), 40.

¹⁹ Teguh Firmansyah (Republika).

mengenai pelarangan nikah sekantor bagi karyawannya, tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, atau dengan kata lain ketentuan tersebut adalah inkonstitusional.

Atas Putusan tersebut, tidak menutup kemungkinan akan banyak pihak yang berdalih bahwa ketentuan yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut adalah ketentuan yang termasuk dalam rezim UU Ketenagakerjaan, bukan UU ASN. Sehingga Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak mengikat bagi instansi pemerintah yang membawahi Aparatur Sipil Negara. Perlu untuk disampaikan bahwa jika dalam menafsirkan ketentuan tersebut, seorang jurisdiktor hanya menggunakan logika yang sederhana seperti itu, maka asumsi itu adalah benar. Akan tetapi, jika digunakan logika yang inheren secara konseptual dan kontekstual terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, maka cara pandang seperti itu dapat dikatakan keliru (*logical fallacy*). Terlebih lagi, jika dalam UU Ketenagakerjaan yang sebelumnya memuat kemungkinan akan adanya ketentuan pelarangan nikah dengan rekan sekantor saja, oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan tidak memiliki kekuatan mengikat, maka bagaimana dengan rezim Aparatur Sipil Negara yang menginduk pada UU ASN yang tidak mengatur sedikitpun larangan nikah dengan rekan sekantor.

Tentu jika digunakan penafsiran *a'contrario* atas itu, maka timbul pertanyaan bahwa dalil apa yang dapat diakui secara konstitusional untuk memberlakukan larangan nikah dengan rekan sekantor bagi Aparatur Sipil Negara, sedangkan konstitusi mengakui bahwa pembatasan terhadap hak-hak asasi manusia hanya dapat dilakukan melalui instrumen undang-undang saja, dan bukan melalui peraturan internal kantor. Jika yang menjadi dalih dari instansi pemerintah yang bersangkutan adalah kekhawatiran terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan rapuhnya profesionalisme dalam pelaksanaan pekerjaan oleh Aparatur Sipil Negara yang bersangkutan, maka hal tersebut dapat dianggap sebagai sebuah kesesatan dalam logika sintaktik dengan telah keliru dalam menghubungkan hal sebab-akibat.

Apakah logis ketika kita membuat sebuah rumusan premis sebagai berikut:

Premis I : A dan B adalah Aparatur Sipil Negara yang memiliki hubungan kekerabatan dalam sebuah Kantor

Premis II : Terjadi Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme dan rapuhnya profesionalitas dari A dan B sebagai Aparatur Sipil Negara.

Jika dipadukan kedua premis tersebut ke dalam kalimat dengan notasi implikasi, maka konklusi yang sangat mungkin muncul atas premis-premis tersebut ialah *tidak dapat disimpulkan*. Hal tersebut dikarenakan diantara kedua premis tersebut tidak saling bertautan, karena permasalahan korupsi, kolusi dan nepotisme, dan sikap yang tidak profesional bisa terjadi kapan saja, dimana saja, dan dengan siapa saja tanpa dipengaruhi oleh adanya hubungan kekerabatan, melainkan dipengaruhi oleh mentalitas orang yang bersangkutan.

Bahkan jika mempertanyakan solusi atas permasalahan tersebut, dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 ketika mempertimbangkan dalil mengenai kekhawatiran akan adanya *conflict of interest* dalam hal adanya pembiaran terhadap kebolehan nikah dengan

rekan sekantor, Mahkamah telah memberikan sebuah solusi yakni berupa anjuran kepada pihak Pemberi Kerja untuk merumuskan peraturan perusahaan yang ketat dalam membangun integritas pekerja yang tinggi, dan mewujudkan kondisi kerja yang baik, profesional dan berkeadilan dalam hubungan kerja.²⁰

Untuk lebih lanjut melihat kedudukan Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 terhadap Aparatur Sipil Negara, berikut ini akan dilakukan komparasi antara *ratio decidendi* Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 tersebut dengan kedudukan Aparatur Sipil Negara. Terhadap hal tersebut, setidaknya terdapat dua buah variabel lanjutan yang akan dibahas, yaitu sebagai berikut:

a. Persamaan Aparatur Sipil Negara dengan Karyawan/Tenaga Kerja

Secara konseptual, antara ASN dengan tenaga kerja/karyawan/buruh terdapat kesamaan. Diantaranya, posisi ASN adalah sama dengan tenaga kerja, yakni sebagai pihak yang menerima pekerjaan oleh pemberi kerja.²¹ Yang berbeda hanyalah tempat bekerja, yang berkonsekuensi pada siapa pemberi kerjanya. Aparatur Sipil Negara, bekerja di instansi pemerintah, dengan pemberi kerja adalah Pemerintah. Sedangkan Tenaga kerja bekerja di Perusahaan, baik BUMN maupun Swasta, dengan pemberi kerja adalah Pihak Perusahaan. Selanjutnya, dalam konteks hubungan kerja, yang dilakukan oleh ASN dan Tenaga Kerja adalah sama, yakni melaksanakan tindakan-tindakan untuk mewujudkan tujuan diadakannya tempat kerjanya itu. Kemudian sistem pengupahannya juga sama, dimana pemberi kerja memberi upah kepada penerima kerja sesuai dengan ketetapan yang telah disepakati bersama. Ini menunjukkan bahwa antara Aparatur Sipil Negara dengan Tenaga Kerja terdapat kemiripan-kemiripan yang sangat signifikan. Sehingga jika penjelasan diatas disimplifikasi, dapat disimpulkan bahwa Aparatur Sipil Negara adalah Pekerja di Instansi Pemerintah, sedangkan Tenaga Kerja adalah Pegawai di perusahaan. Artinya, letak perbedaan signifikan diantara keduanya adalah pada pemberi kerja yang mengikut juga pada tempat kerja.

Hal-hal yang berkaitan dengan larangan nikah dengan rekan sekantor (baik dalam rezim ketenagakerjaan, maupun dalam rezim ASN) bukanlah hal yang spesifik kepada Tenaga Kerja atau Aparatur Sipil Negara saja, melainkan hal-hal yang bersifat *general* yang perlu untuk dihormati dan dilindungi di dalam setiap hubungan kerja antara pekerja dengan instansi pemberi kerja. Dari hal tersebut, setidaknya ditemukan sebuah postulat untuk menyatakan bahwa penganalogian antara kedudukan Aparatur Sipil Negara dengan Tenaga Kerja dengan menautkannya pada Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 adalah hal yang tidak keliru.

Dalam Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017 dengan sangat jelas dinyatakan bahwa hak untuk bekerja dan mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja

²⁰ Mahkamah Konstitusi, "Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017", 51.

²¹ Ida Hanifah, "Kebijakan Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Rumah Tangga Melalui Kepastian Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia*, No. 17, No. 2 (2020): 197, <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.669>.

sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 dan Pasal 23 ayat (1) *Universal Declaration on Human Rights*, dan Pasal 6 ayat (1) *International Convenan on Economic, Social and Cultural Rights* yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya), adalah bagian dari hak-hak ekonomi, sosial dan budaya/hak ekosob (*positive rights*). Yang mana hak-hak ekosob merupakan Hak Asasi Manusia generasi kedua yang menuntut peran aktif negara untuk memberi pemenuhan terhadap hak tersebut.²² Artinya, Negara yang terepresentasi ke dalam bentuk Pemerintah, atau yang lebih kongkrit lagi dalam suatu instansi pemerintah, memiliki kewajiban untuk memberi pemenuhan terhadap hak untuk mendapat perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja bagi pegawainya, dan bukan justru memberi kebijakan yang melanggar hak asasi dari pegawai/karyawannya. Terlebih lagi dasar pembatasan terhadap hak tersebut tidak dibenarkan oleh konstitusi, karena tidak dibatasi melalui undang-undang. Padahal, dalam Pasal 28I ayat (4) UUD Negara RI Tahun 1945 dinyatakan bahwa “perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara, terutama pemerintah”. Ketentuan tersebut merupakan wujud kongkrit dari tanggung jawab negara yang menjadi *concern* dunia dewasa ini.²³ Sehingga Pemerintah yang terderivasi dalam bentuk instansi pemerintah, seyogianya memberi perlindungan dan pemenuhan atas perlakuan yang layak dalam hubungan kerja, dan bukan justru membuat ketentuan yang melabrak hak asasi manusia pegawainya yang dijamin oleh konstitusi dan tidak dilarang atau dimungkinkan pelarangannya oleh undang-undang.

Berbicara tentang tanggung jawab negara dalam pemenuhan hak asasi manusia, dewasa ini, jaminan atas perlindungan dan pemenuhan terhadap hak tersebut bukan hanya sebagai kewajiban konstitusional (*constitutional obligation*) bagi negara, tapi juga telah menjadi kewajiban negara yang lahir dari hukum internasional (*international legal obligation*), sebagai konsekuensi atas ratifikasi Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap ICESCR (*International Convention on Economiscs, Social and Cultural Rights*) melalui UU No 11 Tahun 2005.²⁴ Dalil-dalil tersebut di atas bahkan secara garis besar juga telah menjadi dasar pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan ketentuan Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan terhadap frasa “kecuali jika diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama”.

²² Berkenaan dengan dalil tersebut, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017, Mahkamah berpendapat bahwa, perihal Hak Ekosob merupakan *a'contrario* dari Hak Sipol. Yang mana terhadap hak sipol, pemenuhannya justru dilakukan dengan sesedikit mungkin campur tangan negara, bahkan dalam batas-batas tertentu negara tidak boleh campur tangan. Sedangkan terhadap pemenuhan hak ekosob, justru membutuhkan peran aktif negara sesuai kemampuan atau sumber daya yang dimiliki oleh negara. Lihat Scott Davidson, *Hak Asasi Manusia*, 6. Lihat juga Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi ...", 48.

²³ Saafroedin Bahar, *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), 4.

²⁴ Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi ...", 49.

Berikutnya, dalam konteks hubungan sosial, Mahkamah juga mendalilkan bahwa hubungan darah dan perkawinan adalah takdir yang tidak dapat direncanakan maupun dihindari.²⁵ Sehingga, tindakan institusi pemberi kerja yang menjadikan sesuatu yang bersifat takdir sebagai syarat untuk mengenyampingkan pemenuhan atas hak asasi manusia, merupakan tindakan yang inkonstitusional.²⁶ Berdasarkan dalil pada Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, untuk mengaitkannya kembali dengan rezim Aparatur Sipil Negara, maka perlu untuk disampaikan sebuah pendapat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak menyebutkan dengan melibatkan nomenklatur ASN dalam putusannya, *tidak lain dan tidak bukan* karena dalam UU ASN tidak terdapat satupun larangan ataupun membuka kemungkinan adanya kebolehan membuat ketentuan pelarangan nikah dengan rekan sekantor pada peraturan-peraturan internal kantor. Selain itu, di dalam ketentuan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disebut PP Disiplin PNS) yang memuat terkait larangan bagi PNS, sama sekali tidak terdapat larangan juga bagi PNS untuk melakukan pernikahan dengan rekan sekantor.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami sebagai berikut:

- (a) UU ASN yang menjadi satu-satunya instrumen untuk membatasi hak asasi ASN, dan
- (b) PP Disiplin PNS yang merupakan ketentuan yang menentukan hal yang wajib, boleh dan dilarang bagi PNS,

oleh karena dari kedua ketentuan tersebut tidak menentukan adanya larangan pernikahan dengan rekan sekantor bagi ASN/PNS, dan juga tidak memberi ruang adanya kebolehan pembentukan peraturan/kebijakan terkait pelarangan nikah dengan rekan sekantor dalam bentuk peraturan internal kantor, *maka* dalil apapun yang hendak disampaikan untuk membatasi hak asasi ASN di luar UU ASN (*inter alia* melalui peraturan internal kantor), hal tersebut merupakan wujud pengebirian terhadap hak asasi dari Aparatur Sipil Negara. Penjelasan tersebut, yang mengkhuskan potret peristiwa pernikahan dengan rekan sekantor dalam perspektif penghormatan perlindungan dan pemenuhan hak asasi Aparatur Sipil Negara, merupakan kebaruan yang diintrodusir melalui tulisan ini. Yang mana, pada tulisan-tulisan terdahulu cenderung mengkaji dalam perspektif penghormatan perlindungan dan pemenuhan hak asasi tenaga kerja (buruh).

b. Aparatur Sipil Negara Tidak Dilarang Menikah dengan Rekan sekantor

Perlu untuk ditegaskan kembali bahwa tidak ada satupun dalil dalam UU ASN maupun PP Disiplin PNS yang melarang adanya nikah dengan rekan sekantor bagi ASN/PNS.

²⁵ Ayunita Nur Rohanawati, dan Dian Agung Wicaksono. "Kesetaraan Dalam Perjanjian Kerja Dan Ambiguitas Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017)," *Jurnal Yudisial* 11, no. 3 (2018): 268, <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i3.307>.

²⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi, "Putusan Mahkamah Konstitusi...", 50; Lihat juga: Winata dan Putri, "Penegakan Putusan Mahkamah Konstitusi", 865.

Selain itu, melalui peraturan tersebut juga, tidak diberikan ruang perihal kebolehan pembentukan peraturan/kebijakan terkait pelarangan nikah dengan rekan sekantor dalam bentuk peraturan internal kantor. Tambah pula, dalam penjelasan sebelumnya juga telah dijelaskan bahwa perihal larangan nikah dengan rekan sekantor ini bukanlah permasalahan sektoral antara Aparatur Sipil Negara atau Tenaga Kerja, melainkan ini merupakan permasalahan yang sifatnya *general* yang menyentuh ranah hubungan antara pekerja dengan pemberi kerja. Sehingga, apabila dalam rezim hukum ketenagakerjaan telah dinyatakan bahwa perihal larangan nikah dengan rekan sekantor adalah inkonstitusional melalui Putusan MK Nomor 13/PUU-XV/2017, dengan membatalkan keberlakuan ketentuan Pasal 153 ayat (1) huruf f UU Ketenagakerjaan dengan menghapus kalimat "*kecuali jika diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama*" pada ketentuan tersebut, maka menjadi hal yang sangat diskriminatif dalam hal masih terdapat instansi pemerintah yang masih memberlakukan ketentuan pelarangan nikah dengan rekan sekantor bagi pegawainya. Parahnya lagi, dasar yuridis pembatasan terhadap hak asasi untuk bekerja dan membentuk keluarga tersebut adalah instrumen yang tidak dibenarkan oleh konstitusi, karena bukan melalui undang-undang.

Hal yang bersifat diskriminatif tersebut tentu juga telah ambivalen dengan prinsip *equality before the law*, sebagaimana Konsep Negara Hukum *Rule of Law* yang diintrodusir oleh A.V. Dicey yang menyatakan bahwa salah satu prinsip dasar negara hukum adalah persamaan kedudukan dihadapan hukum (*equality before the law*).²⁷ Hal tersebut pun telah terkonkretisi dalam Pasal 27 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945.²⁸ Sehingga seyogianya, negara/pemerintah yang terderivasikan ke dalam suatu instansi pemerintah tidaklah layak memberlakukan ketentuan yang sifatnya diskriminatif perihal penghormatan terhadap hak membentuk keluarga dan hak untuk bekerja, atau dalam hal ini dalam bentuk ketentuan pelarangan nikah dengan rekan sekantor. Dalil tersebut dikarenakan telah menjadi sebuah kenyataan bahwa antara Tenaga Kerja dengan Aparatur Sipil Negara yang masing-masing berstatus sebagai manusia. Sehingga masing-masing mereka juga memiliki hak yang sama dan hak untuk diperlakukan sama dihadapan hukum terhadap pemenuhan hak-hak asasinya.

C. KESIMPULAN

Larangan nikah dengan rekan sekantor bagi aparatur sipil negara melalui peraturan internal kantor bertentangan dengan konstitusi. Pernikahan yang dilakukan berdasarkan ketentuan agama adalah sah dan tidak ada ketentuan agama yang melarang nikah dengan rekan sekantor. Larangan tersebut justru dapat melanggar nilai-nilai agama dan menjadi pelanggaran terhadap hak asasi Aparatur Sipil Negara yang diatur dalam UU ASN. Putusan

²⁷ El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia*, 24.

²⁸ Agus Mas Triwulandari, "Problematika Pemberian Bantuan Hukum Struktural Dan Non Struktural Kaitannya Dengan Asas Equality Before The Law," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14, No. 3 (2020): 540, <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.539-552>.

Mahkamah Konstitusi juga menyatakan bahwa larangan hubungan perkawinan atau pertalian darah antar tenaga kerja adalah hal yang inkonstitusional. Adapun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 tidak disebutkan nomenklatur ASN sebagai pihak yang juga terkait dengan putusan tersebut, tidak lain dan tidak bukan karena di dalam UU ASN (misalnya melalui peraturan internal kantor), tidak terdapat satupun larangan atau membuka ruang bagi instansi pemerintah menentukan pelarangan nikah dengan rekan sekantor bagi pegawainya.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulajid, Syawal, dan Anshar. *Pertanggungjawaban Pidana Komando Militer Pada Pelanggaran HAM Berat: Suatu Kajian dalam Teori Pembaharuan Pidana*, Cetakan Pertama. Jogjakarta: Laksbang Pressindo, 2011.
- Asrun, A. Muhammad. "Hak Asasi Manusia Dalam Kerangka Cita Negara Hukum (Catatan Perjuangan Di Mahkamah Konstitusi)." *Jurnal Cita Hukum* 4, no 1 (2016): 133-154. <http://dx.doi.org/10.15408/jch.v4i1.3200>.
- Bahar, Saafroedin. *Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1989.
- Davidson, Scott. *Hak Asasi Manusia, Sejarah, Teori dan Praktek dalam Pergaulan Internasioanal*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2008.
- El-Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: dari UUD 1945 sampai Amandemen UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Kencana, 2009.
- Fitriyani dan Ro'fah Setyowati. "Analisis Putusan MK No 13/PUU-XV/2017 Tentang Larangan Nikah Dalam Satu Instansi Perspektif Maqashid Al-Syari'ah." *Indonesian Journal of Law and Islamic Law (IJLIL)* 3, no 1 (2021): 1-37. <https://doi.org/10.35719/ijl.v3i1.110>.
- Hadi, Abdul. "Fenomena Menikah Dengan Teman Sekantor Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Uji Materi Pasal 153 Ayat (1) huruf f Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan." *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 5, no 1 (2018): 352-368. <http://dx.doi.org/10.32493/SKD.v5i1.y2018.1538>.
- Hanifah, Ida. "Kebijakan Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Rumah Tangga Melalui Kepastian Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 17, no 2 (2020): 193-208. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i2.669>.
- Hariati, Sri. Et, al. "Harta Bersama Akibat Perceraian Berdasarkan Isbat Nikah di Desa Berinding Kopang Lombok Tengah." *Indonesian Journal of Education and Community Services* 2, no. 2 (2022): 204-220. <https://journal.publication-center.com/index.php/ijecs/article/view/1380>.

- Muabezi, Zahermann Armandz. "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 3 (2017): 421-446. <http://dx.doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446>.
- Putri, Made Pramita Arimanu. Et, al. "Pemutusan Hubungan Kerja Terhadap Pekerja Karena Perkawinan Dengan Sesama Pekerja Dalam Satu Perusahaan (Studi Kasus: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 13/PUU-XV/2017)." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 4, no. 3 (2018): 1-15. <https://ojs.unud.ac.id/index.php/kerthasemaya/article/view/43721>.
- Rohanawati, Ayunita Nur, dan Dian Agung Wicaksono. "Kesetaraan Dalam Perjanjian Kerja Dan Ambiguitas Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi (Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017)." *Jurnal Yudisial* 11, no. 3 (2018): 267-289. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v11i3.307>.
- Selang, Christian Agung. Et, al. "Aspek Hukum Hak Asasi Manusia Terhadap Penyadapan dalam Tindak Pidana Terorisme Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme." *Lex Crimen* 11, no. 3 (2022): 1-10. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexcrimen/article/view/40581>.
- Setiardi, A. Gunawan. *Hak-hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*. Yogyakarta: Kanisius, 1993.
- Sirajuddin dan Zulkarnain. *Komisi Yudisial dan Eksaminasi Publik, Menuju Peradilan Yang Bersih dan Beribawa*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.
- Sucahyono. "Erga Omnes Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perspektif Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *SALAM: Jurnal Sosial & Budaya Syar-I* 6, no. 4 (2019): 331-342. <https://doi.org/10.15408/sjsbs.v6i4.13707>.
- Teguh Firmansyah (Republika), "MUI: Agama Tak Melarang Dengan Nikah dengan rekan sekantor," (2017). Di akses 04 April 2022. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/05/19/oq74cs377-mui-agama-tak-melarang-menikah-dengan-teman-sekantor>
- Triwulandari, Agus Mas. "Problematika Pemberian Bantuan Hukum Struktural Dan Non Struktural Kaitannya Dengan Asas Equality Before The Law." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 14, no. 3 (2020): 539-552. <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2020.V14.539-552>.
- Winata, Muhammad Reza, dan Intan Permata Putri. "Penegakan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 13/PUU-XV/2017 Mengenai Hak Mendapatkan Pekerjaan dan Hak Membentuk Keluarga." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 858-880. <https://doi.org/10.31078/jk1549>.
- Yusuf DM, Mohd. dan Geofani Milthree Saragih. "Larangan Pernikahan Beda Agama Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia." *DELAREV: Lakidende Law Review* 1, no. 3 (Desember 2022): 233-242.



Redesigning the Handling of Administrative Violations in Bawaslu After the Determination of Election Results



Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu

Supriyadi , Andi Intan Purnamasari 
Faculty of Law, Tadulako University, Palu, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Penulis Korespondensi
[✉ adipandean37@gmail.com](mailto:adipandean37@gmail.com)

History:

Submitted: 02-08-2022
Revised: 13-02-2023, 22-02-2023
Accepted: 01-03-2023

Keyword:

Administrative Violation; Election Results;
Election Supervisory Board; Redesign.

Kata Kunci:

Badan Pengawas Pemilihan Umum;
Pelanggaran Administratif; Penetapan Hasil
Pemilihan Umum; Redesain.

Abstract

The ideal election is an election whose process is good, qualified, and fair. Since the direct elections in 2014 until the simultaneous elections in 2019, election violations have often occurred, including election administration, election crimes, and the code of ethics of election organizers. The design of handling election administrative violations after the determination of the results: handling of the election administrative violations after the determination of election results, the original intense of Article 454 paragraph (6) and Article 461 paragraph (1) of the Election Law, and the ideal redesign in handling administrative violations in Bawaslu after the determination of election results. Research results: first, Bawaslu still receives election administrative reports after the determination of results. Second, the original intense of the norms limit the handling of election administrative violations to the process stage. Third, redesign the norms and the mechanism, then provide strict limits in the Constitutional Court Regulation.

Abstrak

Pemilu ideal ialah pemilu yang prosesnya baik, berkualitas, dan berkeadilan. Sejak pemilu secara langsung tahun 2014 hingga pemilu serentak tahun 2019, pelanggaran pemilu seringkali terjadi, diantaranya pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu, dan kode etik penyelenggara pemilu. Penelitian ini bermaksud untuk menemukan desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil, yakni: Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil Pemilu, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, dan redesign yang ideal dalam penanganan pelanggaran administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu. Hasil penelitian: *pertama*, Bawaslu masih menerima laporan administratif pemilu pasca penetapan hasil. *Kedua*, *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu membatasi penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahapan proses. *Ketiga*, redesign norma Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) dan mekanisme Penanganan Pelanggaran Administratif, serta memberikan batasan yang tegas dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi.



Copyright © 2023 by
Jurnal Konstitusi.

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

 <https://doi.org/10.31078/jk2019>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Demokrasi (pemilihan umum) di Indonesia tumbuh seiring dengan pertumbuhan sistem ketatanegaraan, demokrasi Indonesia mengalami puncak kematangan ketika dilaksanakannya pemilu secara langsung. Tidak hanya berhenti sampai pada titik itu saja, demokrasi Indonesia terus bergerak maju dengan diterapkannya sistem pemilu secara serentak.¹ Pemilihan umum (Pemilu) merupakan simbol dan barometer utama sistem demokrasi. Pemilu yang merupakan perwujudan demokrasi akan menjamin terpenuhinya kebebasan hak-hak warga negara.² Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota legislatif baik di pusat maupun di tingkat daerah Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan sarana mewujudkan kedaulatan rakyat.³

Pelaksanaan Pemilu sebagai wujud konkret dari nilai abstraksi yuridis yang disebut kedaulatan rakyat, rakyat dapat mendemonstrasikan kemauannya (*Political will*) yang paling konkret dengan memilih pemimpin melalui Pemilu. Pemilu juga merupakan saluran bagi rakyat untuk menyatakan keinginannya memilih siapa yang dia inginkan untuk menjadi pemimpin dan wakilnya pada pemerintahan.⁴ Pemilu dipilih sebagai metode konstitusional untuk melakukan evaluasi dan memilih pemimpin dan wakil rakyat untuk satu priode kedepan.⁵ Pemerintahan yang dibentuk melalui Pemilu akan memiliki legitimasi yang kuat dari rakyat. Adapun tujuan 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.⁶

Pemilu di Indonesia memiliki ciri yang khusus jika dibanding dengan pelaksanaan pemilu di berbagai negara, kekhususan tersebut dapat dilihat dari berbagai aspek, dua diantaranya ialah pertama pelaksanaan pemilu dilakukan secara serentak dan kedua terdapat 3 (tiga) lembaga penyelenggara pemilu yakni Komisi Pemilihan Umum (KPU),⁷ Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu, ketiga lembaga

¹ Aminuddin Kasim, Supriyadi, dan Andi Intan Purnamasari, "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam PILKADA," *Mimbar Hukum* 33, no. 2 (2021): 495, <https://doi.org/10.22146/mh.v33i2.3730>.

² Muhammad Wahdini, "The Effectiveness of Simultaneous Election 2019: Evaluation Through the Simultaneous Election 2024," *Jurnal Bina Praja* 14, no. 1 (2022): 124, <https://doi.org/10.21787/jbp.14.2022.123-134>.

³ Eny Kusdarini, Anang Priyanto, dan Sri Hartini, "The process and role of the judiciary in election administration dispute resolution in Indonesia" 18, no. 2 (2021): 334, <http://dx.doi.org/10.21831/jc.v18i2.44175>.

⁴ Harry Setya Nugraha, "Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 3 (2015): 424, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss3.art5>.

⁵ Teguh Prasetyo, *Filsafat Pemilu* (Bandung: Nusa Media, 2020), 40.

⁶ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (19 Agustus 2020): 355, <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

⁷ Supriyadi Supriyadi et al., "Election During Covid-19 Pandemic : Analysis On Health Rights Protection," *International Journal Middle East Studies Volume* 24 (2021): 35, <https://seajbel.com/wp-content/uploads/2021/04/SEAJBEL24-15.pdf>

penyelenggara pemilu tersebut memiliki wewenang dan tugas masing-masing sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Pelaksanaan pemilu serentak merupakan tindak lanjut dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Amar putusan MK tersebut ditegaskan bahwa pelaksanaan pemilu serentak dimulai pada pelaksanaan Pemilu 2019.

Pemilu yang ideal ialah pemilu yang memiliki proses yang baik dan menghasilkan hasil yang berkualitas serta berkeadilan. Sejak pelaksanaan pemilu secara langsung tahun 2014 hingga pemilu serentak tahun 2019, pelanggaran pemilu sering menjadi warna tersendiri dari setiap penyelenggaraan pemilu, baik itu pelanggaran administrasi pemilu, pidana pemilu maupun kode etik penyelenggara pemilu. Berdasarkan ketiga jenis pelanggaran tersebut, pelanggaran administratif pemilu menjadi jenis pelanggaran yang akan ditelisik lebih dalam mengingat jenis pelanggaran ini menimbulkan problematika yang cukup serius pada tataran substansial maupun praktikal dalam penyelenggaraan pemilu.

Belajar pada pemilu serentak tahun 2019, Bawaslu telah menangani pelanggaran administrasi pemilu sejumlah 16.427.⁸ Menurut data tersebut terkonfirmasi bahwa penyelenggaraan pemilu masih menyisakan problematika yang cukup serius. Pemilu serentak tahun 2019 terkategori sebagai pemilu yang memiliki kompleksitas sangat dinamis sebagaimana telah disinggung pada narasi di atas. Kompleksitas tersebut tampak dengan banyaknya dugaan pelanggaran pemilu yang ditangani oleh Bawaslu. Sebagaimana yang diketahui bersama bahwa Bawaslu berwenang menangani dugaan pelanggaran administrasi pemilu baik yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif (TSM) maupun administrasi biasa.⁹

Secara konseptual kewenangan Bawaslu terhadap penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahap proses penyelenggaraan pemilu atau dengan kata lain tidak menyentuh aspek sengketa hasil, akan tetapi jika menelisik konstruksi UU pemilu tidak memberikan penegasan tegas akan batas waktu penerimaan dugaan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu melainkan konstruksi UU Pemilu menimbulkan tafsir yang beragam. Kewenangan penerimaan laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu diatur secara tegas dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) "*laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu*". Frasa paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui menimbulkan tafsir yang beragam, karena dalam prakteknya pelapor dugaan pelanggaran administratif pemilu cenderung berdalil pada frasa sejak diketahui ketika menyampaikan laporan ke Bawaslu, termasuk pada saat terjadinya dugaan pelanggaran administratif pemilu di saat telah adanya penetapan hasil pemilu oleh KPU. UU Pemilu tidak

⁸ Bawaslu Republik Indonesia, "Laporan Kinerja 2019 Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan Pencegahan, Menguatkan Pengawasan," *Bawaslu RI*, 2019, 79.

⁹ Bawaslu Republik Indonesia, *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak Tahun 2020* (Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2020), 6.

memberikan batasan tegas mengenai sampai kapan bawaslu dapat menutup ruang untuk menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu sepanjang laporan tersebut memenuhi syarat formil dan materil. Oleh karenanya itu, konstruksi norma UU pemilu memberikan ruang terjadinya potensi dualisme putusan terkait dengan hasil pemilu yang berujung pada ketidakpastian hukum.

Pemilu serentak tahun 2019 memperlihatkan potret secara praktik dimana Bawaslu menerima dugaan laporan pelanggaran administratif pemilu di saat Mahkamah Konstitusi (MK) telah melakukan pemeriksaan sengketa hasil pemilu. Tindakan Bawaslu ini bersandar dari ketentuan UU Pemilu dan Peraturan Bawaslu Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu dan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian pelanggaran Administratif Pemilu yang kesemuanya memberikan ruang dan wewenang Bawaslu untuk menerima laporan administratif pemilu. Berdasarkan wewenang tersebut dan ketentuan penanganan pelanggaran yang diatur dalam Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, maka Bawaslu menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu setelah penetapan hasil oleh KPU. Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya bahwa konstruksi norma UU pemilu khususnya terhadap ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) membuka tafsir yang luas atas kapan batasan penerimaan laporan pelanggaran administratif oleh Bawaslu. Berdasarkan data yang dirilis Bawaslu bahwa terdapat sekitar 65 laporan pelanggaran administratif yang diterima dan diproses oleh Bawaslu di saat penetapan hasil telah dilakukan oleh KPU dan penyelesaian perselisihan hasil di MK telah dimulai. Ketidakjelasan konstruksi norma didalam UU Pemilu ini menghadirkan ketidakpastian dalam penyelesaian perselisihan hasil pemilu, hal ini sangat berpotensi terjadi kembali pada pemilu tahun 2024 mengingat ketentuan UU Pemilu yang digunakan tidak mengalami perubahan, olehnya itu dibutuhkan langkah yang konkret agar peristiwa dualisme putusan dan penanganan antara Bawaslu dan MK tidak terulang kembali pada Pemilu Tahun 2024.

Dualisme pemeriksaan pasca penetapan hasil pemilu membuka ruang adanya ketidakpastian hukum terhadap hasil, hal ini akan menghadirkan ketidakpercayaan publik terhadap nilai kepastian hasil pemilu yang ditetapkan oleh KPU. Oleh karena itu, menarik untuk ditelisik lebih dalam dan tajam konsep penerimaan laporan dugaan pelanggaran sejak diketahui sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu dan ketentuan Peraturan Bawaslu tentang temuan dan laporan Pelanggaran Pemilu serta Perbawaslu tentang Penyelesaian pelanggaran Administratif Pemilu. Penting untuk menemukan konsep dan formulasi untuk melakukan redesign terhadap penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil guna memberikan kepastian terhadap hasil pemilu pada tahun 2024 dan ke depan.

2. Perumusan Masalah

Penelitian ini mengarahkan dan memfokuskan pembahasan pada bagian selanjutnya maka diperlukan pembatasan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini. Adapun rumusan masalahnya adalah: *pertama*, Bagaimana potret Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil Pemilu? *Kedua*, Bagaimana *original intens* ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu yang menjadi dasar dalam Penerimaan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil?. *Ketiga*, Bagaimana redesain yang ideal dalam penanganan pelanggaran administratif di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau juga dikenal dengan penelitian doktrinal. Penelitian ini juga menggunakan beberapa pendekatan, diantaranya pendekatan perundang-undangan (*statuta approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), dan pendekatan kasus (*case statutory*)¹⁰. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilu yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah konsep penanganan pelanggaran dan sengketa hasil pemilu, dan teori kepastian hukum. Sedangkan pendekatan kasus dilakukan untuk melihat putusan-putusan Bawaslu tentang Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilu Tahun 2019. Sumber Bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, artikel dan hasil penelitian dan bahan hukum tersier berupa kamus.

Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur Pemilu, putusan Bawaslu tentang Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Perselisihan Hasil Pemilu Tahun 2019. Sedangkan bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku, artikel dan hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian. Selanjutnya untuk bahan hukum tersier digunakan kamus hukum. Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara studi kepustakaan sebagai alat pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui data tertulis dengan metode "*content analysis*".¹¹ Kemudian bahan hukum dianalisis secara preskripsi.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*. (Jakarta: Kencana, 2005), 133.

¹¹ Soekanto Soerjono dan Mamudji Sri, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja-grafindo Persada, 2011), 50.

B. PEMBAHASAN

1. Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil

Penanganan pelanggaran administratif pemilu merupakan salah satu wewenang Bawaslu dalam penyelenggaraan pemilu.¹² Wewenang penanganan pelanggaran administratif diatur secara tegas dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu. Berdasarkan pengaturan kewenangan tersebut, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu diberikan atribusi kewenangan untuk menangani setiap pelanggaran administratif pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.¹³

Bawaslu pada tahun 2019 meliris data pelanggaran pemilu sejumlah 21.169 dugaan pelanggaran. Dugaan pelanggaran tersebut meliputi 16.247 dugaan pelanggaran administratif, 426 dugaan pelanggaran kode etik, 2.798 dugaan pelanggaran pidana, dan 1.518 dugaan pelanggaran hukum lainnya.¹⁴ Dari hasil penanganan yang dilakukan Bawaslu, sebanyak 2.578 dari 21.169 dugaan pelanggaran dinyatakan bukan pelanggaran. Adapun sisanya, yaitu sebanyak 18.591 dinyatakan sebagai pelanggaran. Pelanggaran tersebut mencakup sebanyak 16.134 pelanggaran administratif, 373 pelanggaran kode etik, 582 pelanggaran pidana, dan 1.475 pelanggaran hukum lainnya.¹⁵ Dari 16.134 pelanggaran administratif yang ditangani oleh Bawaslu seluruh Indonesia, terdapat 65 laporan pelanggaran administratif yang diterima oleh Bawaslu pasca penetapan hasil pemilu atau pada saat telah terjadi sengketa hasil pemilu di Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan sekian banyak laporan administratif yang diterima oleh Bawaslu pasca penetapan hasil dan sengketa pemilu di MK terdapat 12 (dua belas) putusan yang memerintahkan KPU untuk melakukan perbaikan terhadap tatacara, prosedur dan mekanisme penghitungan suara yang terjadi pada tingkat bawah. Adapun putusan Bawaslu terkait dengan pelanggaran administratif tersebut sebagaimana tergambar dibawah ini:

Tabel 1.

Putusan Bawaslu terkait Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Pemungutan Hasil dan Saat Sengketa Hasil Pemilu

No	Nomor Putusan	Kab/Kota	Amar
1	01/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019	Kab. Minahasa Selatan	Memerintahkan melakukan perbaikan DA1-DPR sesuai dengan C1. Plano DPR
2	07/LP/PP/ADM/RI/00.00/V/2019	Kab. Bogor	Memerintahkan KPU memperbaiki tata cara dan prosedur input data SITUNG

¹² Iqbal Nasir, "Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan," *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (2020): 47, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>.

¹³ Ratna Dewi Pettalolo dan Khairul Fahmi, *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020* (Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2020).

¹⁴ Khairul Fahmi, "Sistem Keadilan Pemilu dalam Penanganan Pelanggaran dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 di Sumatera Barat". *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 8, <https://doi.org/10.31078/jk1711>.

¹⁵ Fahmi.

No	Nomor Putusan	Kab/Kota	Amar
3	12/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Brebes	Memerintahkan KPU menindaklanjuti hasil perbaikan Salinan formulir Model C1-DPRD
4	13/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Landak	Memerintahkan kepada panitia pemilihan melakukan perbaikan DAA1-DPR sesuai dengan C1. Plano DPR
5	16/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kota Manado	Memerintahkan kepada KPU untuk memberikan peringatan tertulis kepada KPU
6	18/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Sukoharjo	Memerintahkan kepada panitia pemilihan untuk melakukan perbaikan DAA1-DPR sesuai dengan C1.Plano DPR TPS 7
8	24/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Halmahera Barat	Memerintahkan kepada panitia pemilihan untuk kecamatan untuk memperbaiki perolehan suara dalam formulir model DA1-DPRD berdasarkan Salinan Formulir Model C1-DPRD
9	35/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kota Jayapura	Memerintahkan KPU Jayapura untuk melakukan perbaikan pada model formulir DAA1-DPRD sesuai Model C1.Plano-DPRD untuk TPS 11, TPS 31, TPS 32
10	023/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Lombok Tengah	Memerintahkan KPU Kab. Lombok Tengah untuk memerintahkan PKK Kecamatan Pujut memperbaiki isi formulir Model DAA1-DPRD
11	047/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kota Batam	Memerintahkan PPK Kec. Batam Kota, melalui KPU Batam untuk melakukan perbaikan perolehan suara dalam formulir modal DAA1-DPRD untuk TPS 08, TPS 07, dan TPS 59
12	065/LP/PL/ADM/ RI/00.00/V/2019	Kab. Maluku Tengah	Memerintahkan untuk memperbaiki dan membetulkan formulir Model DA1-DPRD Kabupaten Maluku Tengah dan Formulir Model DAA1-DPRD Kab. Maluku Tengah untuk seluruh TPS di Desa Tehua berdasarkan C1. Plano DPRD.

Sumber: Hasil Olahan Penulis Berdasarkan Data Bawaslu RI

Data di atas memberikan gambaran bahwa telah terjadi dualisme pemeriksaan dan putusan mengenai hasil pemilu antara MK dan Bawaslu, menimbulkan pertanyaan menarik

mengenai kualitas hasil pemilu yang telah ditetapkan oleh KPU dan yang dijadikan objek perselisihan hasil pemilu di MK. Ketidakpastian terhadap hasil pemilu Tahun 2019 tergambar di dalam salah satu Putusan MK Nomor 146-02-10/PHPU.DPR-DPRD/XVII/2019. Menurut kasus *a quo*, Putusan Bawaslu keluar setelah proses persidangan sengketa hasil pemilu di MK sedang berjalan. Berdasarkan Putusan tersebut, MK menegaskan Putusan Bawaslu Nomor 047/LP/PL/ADM/RI/00.00/V/2019 terkait dengan pelanggaran administrasi. Putusan Bawaslu *a quo* memerintahkan kepada KPU untuk memperbaiki dan membetulkan perolehan suara dalam formulir Model DAA1-DPRD Provinsi dan formulir Model DA1-DPRD Provinsi untuk TPS 87 Kelurahan Baloi Permai, TPS 42 Kelurahan Batu Selicin dan TPS 08, TPS 07, dan TPS 59 Kelurahan Sadai, berdasarkan salinan formulir Model C1-DPRD Provinsi dan formulir Model C1 Plano DPRD Provinsi sepanjang berkaitan dengan Partai Gerindra¹⁶. Jika mengacu pada 12 (dua belas) putusan Bawaslu mengenai pelanggaran administratif pemilu diatas memberi penegasan bahwa adanya ketidakpastian hukum dalam penetapan hasil pemilu oleh KPU, dikarenakan setelah penetapan dan perselisihan hasil masih terdapat kesalahan rekapitulasi pada tingkat bawah sebagaimana tergambar dalam 12 (dua belas) putusan administratif Bawaslu. Terlepas dari adanya kesengajaan, pelanggaran administrasi Pemilu memberikan spekulasi lain bahwa informasi tentang tata cara, prosedur, maupun mekanisme dalam penyelenggaraan Pemilu sepertinya belum terdistribusi dengan baik.¹⁷

Pelanggaran Administratif pemilu meliputi pelanggaran tata cara, prosedur, atau mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.¹⁸ Dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu Bawaslu menyelesaikannya dengan berpedoman pada ketentuan UU Pemilu dan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian pelanggaran Administratif Pemilu.¹⁹ Penanganan pelanggaran administratif dilakukan setelah laporan atau temuan dinyatakan telah lengkap dan memenuhi ketentuan syarat formil dan meteril sebagaimana diatur dalam Perbawaslu. Kemudian laporan atau temuan diregistrasi dan setelah dilakukan registrasi maka laporan atau temuan administratif pemilu akan diperiksa dalam sidang pendahuluan oleh majelis pemeriksa. Hasil sidang pendahuluan dapat berupa laporan tidak dapat diterima, atau laporan dapat diterima dan dilanjutkan pada pemeriksaan. Setelah dilakukan pemeriksaan dalam sidang pemeriksaan, kemudian Bawaslu mengeluarkan Putusan yang dapat berupa

¹⁶ Muhammad Ihsan Maulana dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih, "Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu," *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu* 1, no. 2 (2017): 91, <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/download/150/58>.

¹⁷ Ahmad Syarifudin, "Implikasi Adanya Upaya Hukum Terhadap Putusan Bawaslu Tentang Pelanggaran Administratif Pemilu," *Cepalo* 4, no. 1 (5 Juni 2020): 3, <https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no1.1897>.

¹⁸ La Ode Risman, "Kewenangan Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran Administrasi Pemilu," *Hukum dan Keadilan* 7, no. September (2020): 202, <https://ejurnal.stih-painan.ac.id/index.php/jihk/article/view/43>.

¹⁹ Alasman Mpesau, "Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia," *Audito Comparative Law* 2, no. 2 (2021): 76, <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>

menyatakan pelanggaran terhadap tata cara, prosedur dan mekanisme, atau tidak terbukti melakukan pelanggaran.

Pengaturan prosedur penanganan pelanggaran administratif pemilu dalam bentuk hukum formil (UU) merupakan sarana untuk mewujudkan sistem kepastian hukum dan keadilan pemilu. Kita ketahui bersama bahwa sistem keadilan pemilu dapat diwujudkan dengan adanya jaminan kepastian hukum serta sarana penyelesaian permasalahan hukum yang timbul dalam penyelenggaraan pesta demokrasi nasional. Penanganan pelanggaran administrasi salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu.²⁰

2. Telaah *Original Intens* Ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu Sebagai Dasar Kewenangan Bawaslu.

Sebelumnya telah diuraikan potret penanganan pelanggaran administratif yang diselsaikan oleh bawaslu melalui putusan administratif, dari beberapa jumlah pelanggaran administratif yang diperiksa dan diputus oleh Bawaslu terdapat 65 pelanggaran yang diperiksa dan diputus saat perselisihan hasil oleh MK telah dilakukan.²¹ Tentunya, langkah yang diambil oleh Bawaslu bukanlah langkah yang tidak berdasar atau bersandar pada wewenang melainkan memiliki wewenang. Wewenang penanganan pelanggaran administratif oleh Bawaslu diatur dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, selain diatur dalam ketentuan kedua pasal tersebut, wewenang penanganan pelanggaran administratif juga diatur secara kongkrit diatur dengan Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2022 dan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022.

Pasal 454 ayat (6) mengatur :

“laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu”.

Pasal 461 ayat (1) mengatur :

“Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu”.

Jika melihat konstruksi teks norma di dalam ketentuan pasal di atas, maka nampak bahwa wewenang penerimaan laporan pelanggaran administratif bisa dilakukan dan diterima oleh Bawaslu pada semua tahapan tidak terbatas hanya pada pasca tahapan penetapan hasil. Lalu, apakah demikian pemaknaan pasal tersebut? Untuk menjawab dan menganalisis pertanyaan tersebut penting kemudian mendudukan terlebih dahulu *original intens* ketentuan kedua pasal tersebut diatas, kemudian dikaitkan dengan konsep penyelenggaraan proses

²⁰ Supriyadi dan Widyatmi, “Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada),” *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 3 No., no. 2 (2020): 145, <https://doi.org/10.55108/jap.v3i2.15>.

²¹ Bawaslu Republik Indonesia, “Laporan Kinerja 2019 Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan Pencegahan, Memperkuat Pengawasan.”

dan penyelenggaraan hasil. Memahami *original intens* lahirnya ketentuan kedua pasal tersebut di atas memiliki peran yang sangat penting untuk menentukan niat awal atau landasan berfikir dikonsepsikannya pasal tersebut didalam UU pemilu. Jika menelaah secara tekstual makna di dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu sebagaimana tertuang dalam naskah akademik RUU Pemilu bahwa pengawas pemilu diberikan wewenang untuk menerima dugaan pelanggaran pemilu maksimal 7 hari sejak diketahuinya dugaan pelanggaran pemilu.

Penggunaan waktu 7 hari untuk menerima laporan dugaan pelanggaran dibatasi pada tahapan proses pemilu, tidak pada hasil pemilu. Demikian pula dalam ketentuan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu bahwa kewenangan penanganan pelanggaran administratif pemilu menjadi kewenangan Bawaslu sepanjang masih dalam tahapan peroses pemilu dan bukan hasil pemilu. Pemisahan mengenai batasan wewenang Bawaslu dan MK tertuang sangat jelas dalam Nasakah Akademik RUU Pemilu.²² Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa *original intens* pasal tersebut yakni meletakkan kewenangan penanganan pelanggaran administratif pemilu kepada pengawas pemilu guna mewujudkan kepastian hukum dan keadilan. Pemaknaan terhadap peletakan kewenangan penanganan pelanggaran administratif kepada pengawas pemilu oleh pembentuk UU memiliki batasan tahapan. Dengan kata lain, makna pemberian kewenangan dalam ketentuan pasal tersebut memiliki batasan pada tahapan tertentu yakni tahapan proses. Secara konseptual, tahapan penyelenggaraan pemilu dibagi kedalam dua fase besar, yakni tahapan penyelenggaraan proses dan tahapan penyelenggaraan hasil. Kedua tahapan ini memang saling kait mengait antara satu dengan yang lain, jika dilihat dari prespektif penyelenggaraan pemilu, akan tetapi kedua tahapan ini memiliki pembagian yang jelas jika ditelisik dari sudut pandang penanganan pelanggaran dan sengketa pemilu, hal ini dikarenakan terdapat lembaga-lembaga yang oleh konstitusi dan UU pemilu diberikan wewenang untuk menyelesaikan problematika hukum yang hadir dalam tahapan atau fase tersebut.

Mahkamah Konstitusi dalam kewenangannya untuk memutus perkara perselisihan hasil Pemilu menggunakan data yang diperoleh dari penetapan hasil suara nasional, yang pada kenyataannya masih terdapat permasalahan setelah dilakukan pemeriksaan oleh Bawaslu, sedangkan di sisi lain Bawaslu juga terjebak dalam kewenangannya pada UU Pemilu khususnya Pasal 399 ayat (1) *juncto* Pasal 403 *juncto* Pasal 407 yang memberikan kewenangan kepada Bawaslu untuk menangani pelanggaran administratif pemilu yang berkaitan dengan kesalahan proses rekapitulasi hasil perhitungan perolehan suara peserta pemilu. Untuk menangani dan memutus pelanggaran administrasi sepanjang adanya laporan yang masuk, hal ini selaras dengan bunyi Pasal 454 ayat (6) pada diksi “paling lama 7 hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran”. Diksi tersebut merupakan konsep abstrak pada tataran praktik karena tidak memiliki tolak ukur atau batasan yang jelas

²² Kementrian Dalam Negeri, “Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum” (Jakarta, 2016), 71.

sebagai suatu norma/kaidah yang mengatur pelanggaran pemilu bahkan rumusan “sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran” dapat dimaknai secara formil dan secara materil. Demikian pula pada sisi DKPP yang dapat saja memaknai Bawaslu melakukan pelanggaran kode etik jika menolak untuk mengambil tindakan terhadap laporan yang masuk.

Konstitusi mendesain secara baik, bahwa salah satu kewenangan MK ialah menyelesaikan perselisihan hasil pemilu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 24C ayat (1) yang menegaskan “*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*”. Kemudian, kewenangan ini diatur lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 474 dan Pasal 475 UU Pemilu. Dari desain konstitusi dan UU pemilu, nampak bahwa ada perbedaan yang tajam dan jelas mengenai pembagian wewenang penanganan pelanggaran dan sengketa hasil pemilu. Penanganan pelanggaran dilakukan setiap tahapan penyelenggaraan proses yakni dari mulai tahapan persiapan sampai dengan tahapan rekapitulasi tingkat nasional. Tahapan inilah yang masuk kategori sebagai tahapan proses penyelenggaraan pemilu, adapun tahapan hasil pemilu atau tahapan sengketa pemilu dimulai sejak adanya penetapan hasil pemilu oleh KPU, hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 574 ayat (2) yakni “*Peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat) jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD secara nasional oleh KPU*”. Dan ketentuan Pasal 475 ayat (1) yakni “*Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pasangan Calon dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Konstitusi dalam waktu paling lama 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU*”.

Konstruksi kedua pasal di atas memberikan penegasan bahwa titik awal masuknya tahapan sengketa hasil ialah sejak diumumkan dan ditetapkannya perolehan hasil suara nasional oleh KPU, dan peserta pemilu memiliki waktu 3 x 24 (tiga kali dua puluh empat jam) untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil ke MK. Pembagian ini dikonsepsikan guna menggapai prinsip kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu. Prinsip berkepastian hukum merupakan salah satu dari prinsip penyelenggaraan pemilu. Pasal 3 huruf d UU Pemilu menegaskan bahwa berkepastian hukum merupakan prinsip yang didasarkan pada asas-asas penyelenggaraan pemilu yakni LUBER dan JURDIL. Setiap penyusunan norma dalam peraturan perundang-undangan harus didasarkan kepada asas-asas hukum. Menurut Satjipto Raharjo, bahwa asas hukum merupakan “*jantungnya*” peraturan hukum. Kita menyebut demikian karena asas hukum merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum. Ini berarti, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya

bisa dikembalikan kepada asas-asas tersebut. Kecuali disebut landasan, asas hukum layak disebut sebagai alasan bagi lahirnya peraturan hukum.²³

Kembali pada konstruksi norma Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, pemaknaan terhadap pasal ini tidak hanya terbatas pada teks semata melainkan pula dilihat secara utuh dalam setiap rangkaian penyelenggaraan pemilu. Memahami konstruksi Pasal di atas dapat menggunakan metode penafsiran kontekstual, penafsiran kontekstual dilakukan tidak hanya sebatas berhenti pada teks semata melainkan pula pada konteks lahirnya suatu norma hukum. Ian MacLeod menjelaskan 3 (tiga) prinsip dasar penafsiran yang bersifat kontekstual, *pertama* prinsip *noscitur a sociis* yang berarti pemahaman kata didasarkan pada rangkaian rumusan ketentuan yang dimaksud. *Kedua* prinsip *ejusdem generis* yaitu pemahaman kata sebagaimana dipahami menurut kelompok kata dalam undang-undang. *Ketiga*, prinsip *expression unius exclusio alterius* bahwa 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.

Jika menggunakan tafsir *noscitur a sociis* maka pemaknaan terhadap ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu tidak dapat dilepaskan dari konteks tahapan penyelenggaraan proses. Oleh karena itu, pemaknaan terhadap menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu oleh Bawaslu dibatasi hanya pada penyelenggaraan proses pemilu tidak menyentuh pada hasil penetapan pemilu. Sehingga konstruksi ketentuan Pasal 454 ayat (6) yang mengatur mengenai “*disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu*” dimaknai dalam kurun waktu atau lingkup penyelenggaraan proses pemilu bukan pada proses hasil pemilu. Lebih lanjut, frasa sejak diketahui tidaklah dimaknai di luar dari tahapan proses atau berada pada tahapan sengketa hasil melainkan dibatasi pemaknaan tersebut pada lingkup proses bukan hasil. Hal ini dimaksudkan bahwa norma UU Pemilu memberikan pesan nilai kepastian hukum agar tidak terjadi ketidakadilan dalam penyelenggaraan pemilu serta membuka terjadinya potensi sengketa kewenangan antara lembaga Bawaslu dan MK.

Mengenai kepastian hukum, Lord Lloyd mengatakan bahwa: “*...law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that what was operating in a given territory amounted to a legal system*”.²⁴ Kemudian lebih lanjut, Van Apeldoorn menyatakan bahwa kepastian hukum memiliki dua segi, yaitu dapat ditentukannya hukum dalam hal yang konkret dan keamanan hukum. Hal tersebut memiliki arti bahwa pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apa yang menjadi hukum

²³ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Progresif* (Jakarta: Kompas, 2010), 46.

²⁴ Supriyadi Supriyadi dan Aminuddin Kasim, “Desain Badan Peradilan Khusus Pemilihan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 3 (September 2020): 680, <https://doi.org/10.31078/jk17310>.

dalam suatu hal tertentu sebelum ia memulai perkara dan perlindungan bagi para pencari keadilan.²⁵ Dua pandangan di atas memiliki karakteristiknya masing-masing akan tetapi berujung pada satu konsep yang sama mengenai kepastian hukum yakni nilai kepastian hukum memberikan legalitas dalam melakukan tindakan untuk menggapai nilai keadilan.

3. Redesain Penanganan Pelanggaran Administratif Di Bawaslu Pasca Penetapan Hasil Pemilu

Penanganan pelanggaran administratif pemilu pada pemilu 2019 nampak tidak seperti biasanya pada pemilu maupun pilkada sebelumnya. Penanganan pelanggaran administratif pada pemilu 2019 terasa sangat berbeda karena tidak hanya ditangani dalam proses penyelenggaraan semata melainkan pula pada saat pasca penetapan hasil pemilu oleh KPU atau tepatnya telah memasuki fase sengketa hasil pemilu di MK. Penanganan pelanggaran administratif pasca penetapan hasil pemilu terbilang hal baru dalam perjalanan penyelenggaraan pemilu atau khususnya dalam penanganan pelanggaran, mengingat sejak dahulu secara konseptual telah dipisahkan antara proses dan hasil pemilu. Peletakkan garis pemisah ini dimaksudkan untuk menghadirkan prinsip kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu yang nantinya akan berujung pada terwujudnya nilai keadilan.²⁶

Redesain yang memiliki arti mendesain kembali. Pengertian lain yaitu sesuatu yang sudah tidak berfungsi dapat ditata kembali sebagai mana seharusnya.²⁷ Menurut konteks ini, redesign dimaknai sebagai pengaturan kembali mekanisme penanganan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu pasca pemungutan hasil pemilu. Hal ini dipandang perlu dan sangat urgen mengingat desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pada tahun 2019 akan digunakan kembali pada pemilu tahun 2024.

Penanganan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu sebagaimana telah diuraikan pada sub bab sebelumnya terletak dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu. Pasal tersebut memberikan legalitas bagi Bawaslu untuk menerima dan memeriksa serta memutus dugaan pelanggaran administratif pemilu. Disamping ketentuan Pasal tersebut, Penanganan Pelanggaran Administratif pemilu pada tahun 2019 diatur secara teknis dalam Perbawaslu 8 Tahun 2018 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu. Berdasarkan ketentuan perbawaslu tersebut, mekanisme penanganan pelanggaran administratif pemilu meliputi: Penerimaan Laporan atau Temuan, Registrasi laporan, Pemeriksaan Pendahuluan, Sidang Pemeriksaan (Pemeriksaan Bukti, Saksi, ahli), Putusan, dan Koreksi. Tahapan ini menjadi mekanisme yang dilakukan dalam pemeriksaan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu, untuk menilai ada atau tidaknya pelanggaran terhadap tata cara, prosedur dan mekanisme penyelenggaraan pemilu. Beranjak dari

²⁵ Supriyadi dan Kasim.

²⁶ Ida Budhiati, *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu : Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), 9.

²⁷ Robert C. Bartlett and Susan D. Collins, *Aristotle's Nicomachean Ethics* (Chicago: The University of Chicago Press, 2011), 12.

narasi argumentasi tersebut maka redesain penanganan pelanggaran administratif pemilu ke depan dilakukan terhadap dua aspek yakni pertama, aspek Desain Norma UU Pemilu terkait Penanganan Pelanggaran Administratif dan kedua aspek Penanganan Pelanggaran Administratif.

a. Desain Norma UU Pemilu terkait Penanganan Pelanggaran Administratif

Norma merupakan unsur dari hukum. Setiap hukum memperlihatkan suatu struktur yang berkutub (polar struktur) yang mengandung makna bahwa dalam diri hukum terdapat suatu tegangan mengenai ide hukum (isi) dan struktur formal.²⁸ Setiap hukum dibentuk untuk dapat diaplikasikan dengan baik agar mampu mewujudkan nilai ideal yang ingin dituju oleh hukum itu sendiri yakni keadilan. Oleh karena itu, sangat dihindari oleh hukum terjadi pertentangan-pertentangan dirinya dengan fakta atau fenomena.²⁹

Berbicara mengenai pertentangan hukum dengan fakta atau fenomena dapat ditemukan dalam proses penanganan pelanggaran administratif pemilu, yang mana secara faktual norma hukum dalam UU Pemilu memberikan ruang terjadinya pertentangan tersebut. Terjadinya ketidak harmonisan antara faktual dengan ketentuan norma UU Pemilu khususnya pada Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu dikarenakan adanya konstruksi norma yang menimbulkan tafsir beragam. Mengacu pada analisis ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu sebelumnya bahwa desain ketentuan Pasal tersebut dibatasi pada lingkup proses bukan hasil pemilu. Oleh karena itu, ke depan desain ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu idealnya diubah atau dimaknai sebagai berikut:

Tabel 2.
Desain Perubahan Pasal Pasal 454 ayat (6) dan
Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu

Ketentuan UU Pemilu	Saran Perubahan Pasal	Analisis
Pasal 454 ayat (6) Laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak diketahui terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu.	Pasal 454 ayat (6) Laporan pelanggaran Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (4) disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak terjadinya dugaan pelanggaran Pemilu.	Menghilangkan frasa “diketahui” dalam ketentuan Pasal 454 ayat (6) UU Pemilu, maka pelaporan dugaan pelanggaran didasarkan pada saat terjadinya dugaan pelanggaran, hal ini akan memberikan nilai kepastian hukum bagi Bawaslu didalam penanganan pelanggaran administratif pemilu.

²⁸ Meuwissen, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*, ed. oleh Aep Gunarsa (ed) dan B Arief Sidharta (terj) (Bandung: Refika Aditama, 2018), 38.

²⁹ Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 60.

Ketentuan UU Pemilu	Saran Perubahan Pasal	Analisis
Pasal 461 ayat (1) : Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.	Pasal 461 ayat : (1) Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/ Kota menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.	Menambahkan satu ayat dalam ketentuan Pasal 461 UU pemilu yang mengatur mengenai batasan menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu akan memberikan kejelasan dan kepastian hukum terhadap penanganan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu.
	(1) Dalam hal telah dilakukan penetapan Hasil Pemilu Nasional oleh KPU. Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Bawaslu Kabupaten/Kota tidak dapat menerima, memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administratif Pemilu.	

Sumber: diolah oleh Penulis

Ketentuan di atas memberikan gambaran bahwa secara ideal desain Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu harus mengalami perubahan baik secara formal maupun tafsir MK melalui pengujian UU Pemilu. Perlu dicatat, bahwa sampai saat ini UU pemilu tidak mengalami perubahan sebagaimana yang diharapkan oleh sebagian besar masyarakat yang konsen terhadap pemilu. Oleh karena itu, langkah yang paling kongret ditempuh yakni dengan melakukan uji materi ke MK terkait dengan ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU pemilu. Atau setidaknya Bawaslu dapat melakukan perubahan terhadap Perbawaslu dengan memasukkan norma batasan wewenang penerimaan laporan dugaan pelanggaran saat penetapan hasil perolehan suara telah ditetapkan.

b. Desain Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu

Penanganan pelanggaran administratif pemilu mengacu pada ketentuan Perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022. Perbawaslu ini mengatur mengenai mekanisme penanganan pelanggaran administratif pemilu, yang menjadi dasar Bawaslu didalam menerima, memeriksa dan memutus pelanggaran administratif.³⁰ Kehadiran perbawaslu ini tidak terlepas

³⁰ Asbudi Dwi Saputra, "Penerapan Sanksi Pelanggaran Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu," *PLENO JURE* 9, no. 2 (30 Oktober 2020): 129–142, <https://doi.org/10.37541/plenojure.v9i2.473>.

dari ketentuan Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu, yang melatakan wewenang untuk menangani pelanggaran administratif. Lebih lanjut, Pasal 465 UU Pemilu memberikan perintah mengenai penyelesaian pelanggaran administratif pemilu diatur dengan perbawaslu.

Ketentuan Pasal 454 ayat (6), Pasal 461 dan Pasal 465 UU Pemilu lahirlah perbawaslu yang mengatur secara teknis penanganan pelanggaran administratif pemilu. Pemeriksaan penanganan pelanggaran administratif dalam desain perbawaslu dilakukan dalam berbagai tahapan, yang secara garis besar tahapan tersebut dibagi kedalam dua fase, yakni tahapan pemeriksaan pendahulaun dan sidang pemeriksaan.³¹

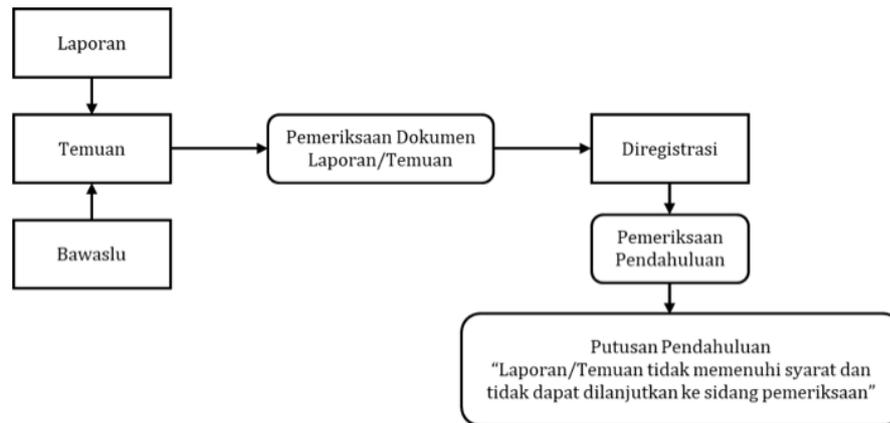
Pada tahapan sidang pemeriksaan pendahulaun, Bawaslu diberikan wewenang untuk memeriksa terkait dengan keterpenuhan syarat formil dan materil, kewenangan untuk menyelesaikan laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu atau Pelanggaran Administratif Pemilu TSM, kedudukan atau status Pelapor dan terlapor; dan tenggang waktu Temuan atau laporan dugaan Pelanggaran Administratif Pemilu. Pada tahapan sidang pemeriksaan, Bawaslu memeriksa substansi laporan dengan melalui tahapan; pembacaan materi laporan dari Pelapor atau penemu, tanggapan/jawaban terlapor, pembuktian, kesimpulan pihak Pelapor atau penemu dan terlapor; dan putusan.

Kedua fase pemeriksaan diatas menajdi keharusan dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu dalam desain perbawaslu, akan tetapi jika dikaitkan dengan konteks penanganan pelanggaran administratif pasca penetapan hasil perolehan suara maka secara ideal Bawaslu dapat menerima laporan akan tetapi pemeriksaan berhenti pada sidang pendahulaun tidak masuk pada sidang pemeriksaan. Hal ini dikuatkan dengan ketentuan bahwa dalam pemeriksaan pendahulaun difokuskan untuk menilai syarat formil dan materil serta tenggang waktu menyampaikan laporan. Sehingga, dengan langkah ini maka Bawaslu tetap menjalankan perintah UU pemilu yakni menerima laporan dugaan pelanggaran pemilu 7 (tujuh) hari sejak diketahuinya serta terhindar dari ancaman sanksi pelanggaran etika pemilu dan dapat memberikan nilai kepastian hukum dengan tidak masuk pada wilayah sidang pemeriksaan.

Desain penanganan pelanggaran seperti ini maka dapat dipastikan bahwa pelaksanaan pemilu tahun 2024 yang akan datang tidak akan mengalami peristiwa yang sama dengan pelaksanaan pemilu tahun 2019 yakni terdapat 12 Putusan Bawaslu tentang Pelanggaran Administratif pemilu yang memerintahkan perubahan data rekapitulasi pada tingkat bawah saat sidang perselishan hasil MK telah dilakukan. Oleh karena itu, berdasarkan tebaran argumentasi di atas maka desain penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan perolehan hasil sebagai berikut:

³¹ Michella Kristenia A. Turangan, "Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum dan Penyelesaiannya Berdasarkan Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum," *Lex Administratum* VII, no. 1 (2019): 51, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/24544>.

Desain Alur Penanganan Pelanggaran Administratif Pemilu Pasca Penetapan Hasil



Sumber : diolah oleh Penulis

Beranjak dari alur diatas maka penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil berhenti sampai pada pemeriksaan pendahuluan oleh Bawaslu dikarenakan tidak memenuhi syarat formil dan materil serta tengang waktu menyampaikan laporan, karena telah memasuki tahapan sengketa hasil pemilu di MK. Saat ini, Bawaslu telah mengeluarkan perbawaslu Nomor 8 Tahun 2022 tentang Penyelesaian Pelanggaran Administratif Pemilu, perbawaslu ini mencabut perbawaslu Nomor 8 Tahun 2018. Pun ketentuan perbawaslu 8 Tahun 2022 mengatur mengenai penanganan pelanggaran administratif pemilu setelah penetapan hasil perolehan suara nasional di dalam Pasal 12, akan tetapi pengaturan tersebut masih membuka ruang lahirnya ketidakpastian terhadap penetapan suara hasil nasional sehingga peristiwa yang terjadi pada perselisihan hasil pemilu Tahun 2019 kembali berpotensi terulang pada pemilu Tahun 2024.

Oleh karena itu, idealnya ketentuan Pasal 12 Perbawaslu 8 Tahun 2022 tidak memberikan varian alternatif dalam penyelesaian pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil pemilu melainkan mengunci dan mengatur bahwa pasca penetapan hasil pemilu telah masuk pada tahapan sengketa hasil yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, maka alur penanganan dengan memutus pada tahapan pemeriksaan pendahuluan atau kajian pendahuluan menjadi desain yang ideal digunakan pada penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil pemilu Tahun 2024. Berdasarkan desain tersebut, diharapkan dapat menghindarkan Bawaslu terjebak pada sengketa kelembagaan negara dengan MK dan terhindar dari adanya sanksi etik dari Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu karena tidak menerima laporan. Ke depan MK perlu mengatur secara tegas mengenai batasan penanganan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil pemilu yang telah masuk ke ranah sengketa hasil pemilu didalam Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) terkait dengan PPHU Tahun 2024.

C. KESIMPULAN

Penanganan pelanggaran administratif pemilu oleh Bawaslu pasca penetapan hasil pemilu dibutuhkan redesign yang tepat guna menghindari dualisme pemeriksaan antara Mahkamah Konstitusi dan Bawaslu yang berujung pada ketidakpastian hukum terhadap hasil pemilu. Oleh sebab itu, berajak dari argumentasi dalam pembahasan maka penulis menyimpulkan sebagai berikut: *pertama*, Bawaslu menerima laporan dugaan pelanggaran administratif pemilu pasca penetapan hasil pemilu sebanyak 65 laporan dan 12 diantaranya diputuskan terjadi kesalahan tata cara, prosedur dan mekanisme sehingga diperintah untuk melakukan perbaikan perhitungan suara. *Kedua*, *original intents* ketentuan Pasal 454 ayat (6) membatasi penerimaan laporan 7 hari sejak diketahui pada tahapan proses pemilu bukan pada tahap hasil pemilu, kemudian Pasal 461 ayat (1) UU Pemilu menekankan kewenangan Bawaslu dalam penanganan pelanggaran administratif pemilu berada pada tahapan proses tidak pada tahapan hasil pemilu yang dimulai sejak penetapan hasil pemilu oleh KPU. *Ketiga*, redesign penanganan pelanggaran administratif dilakukan dengan dua pendekatan yakni desain Pasal 454 ayat (6) dan Pasal 461 UU Pemilu terkait Penanganan Pelanggaran Administratif dan Penanganan Pelanggaran Administratif, serta merubah perbawaslu dan mengatur batasan yang tegas dalam PMK.

DAFTAR PUSTAKA

- Bawaslu Republik Indonesia. *Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada Serentak Tahun 2020*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2020.
- . “Laporan Kinerja 2019 Menegakkan Keadilan Pemilu: Memaksimalkan Pencegahan, Memperkuat Pengawasan.” *Bawaslu RI*, 2019.
- Collins, Robert C. Bartlett and Susan D. *Aristotle’s Nicomachean Ethics*. Chicago: The University of Chicago Press, 2011.
- Fahmi, Khairul, Feri Amsari, Busya Azheri, and Muhammad Ichsan Kabullah. 2020. “Sistem Keadilan Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Dan Sengketa Proses Pemilu Serentak 2019 Di Sumatera Barat”. *Jurnal Konstitusi* 17 (1):001-026. <https://doi.org/10.31078/jk1711>.
- Ida Budhiati. *Mahkamah Konstitusi dan Kepastian Hukum Pemilu : Tafsir Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI Tahun 1945 untuk Kepastian Hukum Pemilu*. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.
- Iqbal Nasir. “Analisis Hukum Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pemilihan.” *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (2020): 41–50. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7689>.
- Jazim Hamidi. *Revolusi Hukum Indonesia Makna, Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam sistem ketatanegaraan RI*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

- Kasim, Aminuddin, Supriyadi, dan Andi Intan Purnamasari. "Dekonstruksi Penanganan Pelanggaran Administrasi yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif Dalam PILKADA." *Mimbar Hukum* 33, no. 2 (2021): 494–520. <https://jurnal.ugm.ac.id/v3/MH/article/view/3730>.
- Kementrian Dalam Negeri. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum." Jakarta, 2016.
- Kusdarini, Eny, Anang Priyanto, dan Sri Hartini. "The process and role of the judiciary in election administration dispute resolution in Indonesia" 18, no. 2 (2021): 334–44. <http://dx.doi.org/10.21831/jc.v18i2.44175>.
- Maulana, Muhammad Ihsan, dan Rahmah Mutiara Mustikaningsih. "Ketidakpastian Hukum Penyelesaian Pelanggaran Administrasi Dalam Proses Rekapitulasi Hasil Pemilu." *Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu* 1, no. 2 (2017): 83–100. <https://journal.kpu.go.id/index.php/ERE/article/view/150/58>.
- Meuwissen. *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Filsafat Hukum*. Diedit oleh Aep Gunarsa (ed) dan B Arief Sidharta (terj). Bandung: Refika Aditama, 2018.
- Mpesau, Alasman. "Kewenangan Badan Pengawas Pemilu Dalam Penanganan Pelanggaran Administrasi Ditinjau Dari Perspektif Sistem Peradilan Indonesia." *Audito Comparative Law* 2, no. 2 (2021): 74–85. <https://doi.org/10.22219/aclj.v2i2.16207>.
- Nugraha, Harry Setya. "Redesain Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Di Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 22, no. 3 (2015): 420–41. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol22.iss3.art5>.
- Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum : Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Pettalolo, Ratna Dewi, dan Khairul Fahmi. *Kajian Evaluatif Penanganan Pelanggaran Pemilihan Kepala Daerah Serentak 2020*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia, 2020.
- Rahardjo, Satjipto. *Penegakan Hukum Progresif*. Jakarta: Kompas, 2010.
- Risman, La Ode. "Kewenangan Bawaslu Dalam Menangani Pelanggaran Administrasi Pemilu." *Hukum dan Keadilan* 7, no. September (2020): 202–18. <https://ejurnal.stih-painan.ac.id/index.php/jihk/article/view/43>.
- Saputra, Asbudi Dwi. "Penerapan Sanksi Pelanggaran Administratif Pemilu bagi Penyelenggara Pemilu." *PLENO JURE* 9, no. 2 (30 Oktober 2020): 129–42. <https://doi.org/10.37541/plenojure.v9i2.473>
- Soerjono, Soekanto, dan Mamudji Sri. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2011.

- Subiyanto, Achmad Edi. 2020. "Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia". *Jurnal Konstitusi* 17 (2):355-71. <https://doi.org/10.31078/jk1726>.
- Supriyadi dan Widyatmi. "DINAMIKA PENANGANAN PELANGGARAN ADMINISTRASI (Studi Terhadap Kepatuhan Putusan dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada)." *Jurnal Adhyasta Pemilu* Vol. 3 No., no. 2 (2020): 145.
- Supriyadi, Supriyadi, dan Widyatmi Anandy. 2021. "Dinamika Penanganan Pelanggaran Administrasi: Studi Terhadap Kepatuhan Putusan Dan Rekomendasi Bawaslu Terkait Pelanggaran Administrasi Pemilu/Pilkada". *Jurnal Adhyasta Pemilu* 3 (2):141-58. <https://doi.org/10.55108/jap.v3i2.15>.
- Supriyadi, Supriyadi, Aminuddin Kasim, Andi Intanpurnamasari, dan Achmad Allang. "Election During Covid-19 Pandemic : Analysis On Health Rights Protection." *International Journal Middle East Studies Volume* 24 (2021): 35-40, <https://seajbel.com/wp-content/uploads/2021/04/SEAJBEL24-15.pdf>.
- Syarifudin, Ahmad. "Implikasi Adanya Upaya Hukum Terhadap Putusan Bawaslu Tentang Pelanggaran Administratif Pemilu." *Cepalo* 4, no. 1 (5 Juni 2020): 1-14. <https://doi.org/10.25041/cepalo.v4no1.1897>.
- Teguh Prasetyo. *Filsafat Pemilu*. Bandung: Nusa Media, 2020.
- Turangan, Michella Kristenia A. "Pelanggaran Administrasi Pemilihan Umum dan Penyelesaiannya Berdasarkan Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." *Lex Administratum* VII, no. 1 (2019): 46-53. <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/administratum/article/view/24544>.
- Wahdini, Muhammad. "The Effectiveness of Simultaneous Election 2019: Evaluation Through the Simultaneous Election 2024." *Jurnal Bina Praja* 14, no. 1 (2022): 123-34. <https://doi.org/10.21787/jbp.14.2022.123-134>.

Biodata

I Dewa Gede Palguna adalah Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Udayana yang merupakan almahatarnya ketika menempuh pendidikan sarjana (1987) dengan bidang kajian utama Hukum Tata Negara. Selepas itu, melanjutkan pendidikan magister di Universitas Padjadjaran (1994) dengan kekhususan Hukum Internasional. Pada tahun 2011 menyelesaikan studi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Indonesia. Pernah menjabat sebagai anggota MPR periode 1999-2004 sebagai Utusan Daerah. Namun sebelum menyelesaikan masa tugasnya di MPR, terpilih sebagai hakim konstitusi periode pertama dengan masa jabatan 2003-2008. Setelah memilih menitikberatkan perhatian untuk menyelesaikan studi Doktoralnya yang sedikit terbelengkalai, pada 2015-2020 terpilih kembali untuk menjabat sebagai hakim konstitusi. Selain mengabdikan pada jabatan-jabatan publik pemerintahan dan mengajar, palguna juga aktif menuangkan buah pikirnya melalui tulisan. Daftar publikasinya tercatat dalam google cendekia: <https://scholar.google.co.id/citations?user=LwFUXQsAAAAJ&hl=id>

Bisariyadi, adalah pegawai di Mahkamah Konstitusi yang telah mengabdikan selama kurang lebih 20 tahun sejak lulus dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan memperoleh gelar Sarjana (2003). Kemudian, melanjutkan pendidikan dengan dianugerahi beasiswa dari Pemerintah Australia di University of Melbourne untuk meraih Master of Laws (2012). Pada tahun 2023, dinyatakan lulus dari program doktor Ilmu Hukum Universitas Andalas. Bisariyadi aktif menulis artikel ilmiah tentang masalah ketatanegaraan dan konstitusi. Tulisannya diterbitkan dalam sejumlah jurnal serta sejumlah tulisan pendek sebagai kontributor dalam Majalah Konstitusi, buletin bulanan yang diterbitkan Mahkamah Konstitusi. Kumpulan tulisannya dapat dibaca dan diunduh pada situs: bisariyadi.wordpress.com.

Iskandar Muda, Penulis mempunyai motto dalam menjalankan profesi sebagai Dosen: "Berkarya sesuai bidang dan kemampuan." Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (2007) dan Magister Hukum (2010) di Universitas Lampung dengan predikat *cum laude*, sedangkan Doktor Hukum Tata Negara (2019) di Universitas Trisakti sebagai lulusan tercepat angkatan XIV dengan predikat *cum laude* dengan judul disertasi: "Perkembangan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi Berdasarkan Putusannya." Saat ini sebagai dosen tetap Universitas YARSI Jakarta mengajar di Magister Kenotariatan dan Fakultas Hukum dengan Jabatan Fungsional Lektor Kepala (*Associate Professor*). Selain itu juga sebagai dosen luar biasa di Fakultas Hukum Kampus Negeri dan Swasta. Adapun mata kuliah yang diajar adalah Undang-Undang Jabatan Notaris, Politik Hukum Kenotariatan, Hukum Tata Negara, Kapita Selekta Hukum Tata Negara, dan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. Aktif sebagai pembicara dalam berbagai pertemuan ilmiah yang diselenggarakan oleh lembaga negara,

perguruan tinggi negeri, perguruan tinggi swasta, dan organisasi profesi advokat. Sedangkan dalam bentuk karya ilmiah puluhan jumlahnya telah dihasilkan (buku, makalah, opini, serta jurnal nasional dan internasional). Penulis juga sering kali mendermakan bidang ilmunya sebagai dosen pembina atau pun pembimbing tim debat konstitusi di berbagai kampus, baik kampus negeri maupun swasta di tiga provinsi berbeda selama empat tahun secara beruntun (2017-2020). Sehingga untuk pertama kalinya kampus-kampus tersebut berhasil lolos dari tahap eliminasi dan berhak ke tingkat regional pada kompetisi debat konstitusi mahasiswa antar perguruan tinggi se-Indonesia yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Tahun 2020 Universitas YARSI (DKI Jakarta), tahun 2019 Universitas Singaperbangsa Karawang (Jawa Barat), dan tahun 2017-2018 UIN Raden Intan (Lampung). Begitu pula pernah melakukan kegiatan Detasering untuk membimbing dosen yang lebih rendah jabatan akademiknya (FH UBP Karawang Tahun 2022 dan FISIP Muhammadiyah Lampung Tahun 2023). Penulis juga merupakan Anggota Asosiasi Pengajar Hukum Acara Mahkamah Konstitusi (APHAMK) dan Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara-Hukum Administrasi Negara (APHTN-HAN). Email: iskandarmudaaphamk@yahoo.co.id

Hadyan Iman Prasetya dilahirkan di Tulungagung, 12 April 1996. Pendidikan dasar diselesaikan di kota kelahiran sedangkan tingkat menengah dan atas ditempuh di Madrasah Mu'allimin Muhammadiyah Yogyakarta. Jenjang sarjana diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Sejak tahun 2019 diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil pada Direktorat Jenderal Kekayaan Negara Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Dimulai pada tahun 2020 hingga saat ini bertugas sebagai Pelaksana pada Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) Bontang.

Antoni Putra dilahirkan di Tandai, Kabupaten Solok Selatan pada 19 Juni 1994. Meraih gelar sarjana hukum dari Universitas Andalas, Padang (2017), dan gelar master hukum dari Universitas Indonesia (2021). Merupakan pemerhati hukum tata negara dan aktif sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) yang fokus pada isu legislasi, peradilan, lembaga negara, demokrasi, korupsi politik dan lingkungan. Selain rutin melakukan berbagai riset dan advokasi di bidang hukum, politik, dan ketatanegaraan, juga aktif menulis baik di jurnal, media cetak lokal maupun nasional yang berkaitan dengan isu-isu tersebut.

Yuniar Riza Hakiki, Lahir di Pacitan, 11 Juni 1996. Menyelesaikan Sarjana Hukum (S-1) Tahun 2018 & Magister Hukum (S-2) Tahun 2021 di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Menekuni aktivitas sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi (PSHK) FH UII. Pernah menjadi editor Jurnal IUS QUIA IUSTUM FH UII & Jurnal Lex Renaissance MH UII, dan Reviewer Jurnal Leviopus FH UGM. Selain itu juga sebagai konsultan & tenaga ahli hukum. Menulis buku *Potret Penentuan Bakal Calon Legislatif: Motif Partai Politik di Yogyakarta Mengusung Calon pada Pemilu 2019, Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika,*

Permasalahan dan Gagasan Penyempurnaan, dan Daya Lenting Konstitusi: Teori, Konsep dan Praktiknya dalam UUD NRI 1945. Menulis kolom di beberapa media masa. Mempunyai minat studi pada isu hukum ketatanegaraan, konstitusi, perundang-undangan, dan politik. Korespondensi dapat melalui yuniarrizahakiki@gmail.com / 0822 3422 4240 (WA).

Taufiqurrahman, lahir di Medan, 15 November 1999. Saat ini sebagai peneliti di Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII. Menyelesaikan studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2021 dan sedang melanjutkan studi program magister Pascasarjana di Universitas Islam Indonesia tahun ajaran 2022/2023. Selain itu, aktif menulis di berbagai media nasional dan lokal. Dan tulisan lainnya berupa buku dengan judul “Pilkada Pasca Reformasi” pada 2021 dan “Daya Lenting Konstitusi” pada 2022.

M Reza Baihaki dilahirkan di Biak 04 Februari 1994. Pendidikan dasar ditempuh di Sekolah Dasar Negeri (SDN) 04 Tanjung Amaan Kota Bumi yang kemudian di lanjutkan pada tingkat Kulliyatul Mualliminal Islamiyah (KMI) di Pondok Modern Darussalam Gontor Ponorogo. Jenjang sarjana diselesaikan di Universitas Islam Negeri (UIN) Syarif Hidayatullah Jakarta dengan Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum. Melanjutkan studi S2 dengan konsentrasi hukum administrasi negara (Hukum Kenegaraan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Kampus Salemba dan lulus pada tahun 2021. Saat ini, Reza sapaan akrabnya, menjadi Analis Perkara Peradilan di Pengadilan Negeri Payakumbuh serta aktif dalam berpartisipasi menulis di berbagai media masa lokal dan nasional.

M Nurul Fajri, dilahirkan di Kota Payakumbuh, 5 Juni 1992. Saat ini bekerja sebagai konsultan hukum dan kebijakan di Jakarta, sekaligus konsultan hukum dan penyusunan peraturan perundang-undangan di Kementerian ATR/BPN. Menyelesaikan pendidikan sarjana dan pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Andalas dengan konsentrasi Hukum Tata Negara. Sebelumnya pernah menjadi Pengabdian Bantuan Hukum YLBHI-LBH Padang (2013 – 2015), Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas (2015 – 2019), Dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Barat (2019), Dosen Kekuasaan Kehakiman dan Retorika Hukum Fakultas Syariah UIN Imam Bonjol, Padang (2019), serta Dosen Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaran di Universitas Tamansiswa, Padang (2020).

Muh Afdal Yanuar, merupakan analis hukum pada Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan. Ia menyelesaikan pendidikan S-1 pada Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Selanjutnya, menyelesaikan Pendidikan S-2 pada Program studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sejak tahun 2019, ia aktif mempublikasikan artikel ilmiah yang ditulisnya pada beberapa jurnal terakreditasi di Indonesia, dengan konsentrasi utama di bidang hukum pidana dan hukum ekonomi. Hingga saat ini telah belasan publikasi yang dimilikinya, baik berupa buku ataupun jurnal ilmiah.

Selain itu, ia aktif mengajar pada beberapa pendidikan dan pelatihan pada beberapa institusi penegak hukum terkait tindak pidana pencucian uang dan perampasan aset, termasuk di Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung, *Anti-Corruption Learning Center*, Lemdiklat POLRI, dan di beberapa lembaga penegak hukum lainnya. Ia juga pernah memperoleh status sebagai Pegawai Berprestasi pada Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan pada Tahun 2021.

Supriyadi, dilahirkan di Tada pada 13 Juni 1992. Pendidikan dasar sampai atas ditempuh di SDN Inpres 1 Tada Kabupaten Parigi Moutong, Madrasah Tsanawiyah Negeri Model Kota Palu, Madrasah Aliyah Negeri 1 Kota Palu. Jenjang Sarjana diselesaikan di Universitas Tadulako Kota Palu. Melanjutkan studi S2 dengan konsentrasi Hukum Tata Negara/Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Tadulako, Kota Palu dan lulus tahun 2018. Saat ini Penulis berprofesi sebagai dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Tadulako sejak tahun 2019. Pernah dan sering menulis di berbagai media masa lokal dan nasional.

Andi Intan Purnamasari, dilahirkan di Palu tanggal 3 Oktober 1988. Penulis menempuh pendidikan Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Tadulako dengan mengambil konsentrasi Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana. Kemudian, penulis memperoleh gelar Magister Hukum pada tahun 2013 program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang. Saat ini penulis berprofesi sebagai dosen tetap pada fakultas Hukum Universitas Tadulako sejak tahun 2013. Penulis memiliki publikasi baik pada jurnal Internasional maupun jurnal Nasional terindeks. Disamping itupula, penulis juga terlibat dalam beberapa penelitian terkait dengan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana.

PEDOMAN PENULISAN JURNAL KONSTITUSI

Jurnal Konstitusi merupakan media triwulanan guna penyebarluasan (diseminasi) hasil penelitian atau kajian konseptual tentang konstitusi dan putusan Mahkamah Konstitusi. 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.

Sejak edisi Maret tahun 2022, tata cara penulisan dan penyerahan naskah dalam Jurnal Konstitusi adalah sebagai berikut:

1. Naskah yang diserahkan merupakan karya ilmiah asli dan tidak mengandung unsur plagiarisme.
2. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia atau Inggris, Font Cambria, Ukuran font 12, ukuran kertas A4, dan spasi 1,5.
3. Penulis yang bukan penutur asli bahasa Inggris perlu meminta bantuan penutur asli untuk mengoreksi artikel mereka sebelum mengirimkannya ke panitia jika menggunakan bahasa Inggris.
4. Bagian pembuka naskah meliputi: Judul Artikel, Nama Penulis, Institusi Penulis, Alamat Institusi Penulis, Alamat Email Penulis, Abstrak, dan Kata Kunci.
5. Abstrak ditulis dengan jelas dan lengkap menggambarkan isi artikel dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.
6. Kata kunci berisi antara 3-5 istilah dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris.

7. Artikel Penelitian

Pedoman artikel penelitian adalah sebagai berikut:

- A. Pendahuluan
 1. Latar Belakang
 2. Pertanyaan Penelitian
 3. Metode
- B. Hasil dan Pembahasan
- C. Kesimpulan
- D. Daftar Pustaka

8. Artikel Konseptual

Pedoman artikel konseptual adalah sebagai berikut:

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang
2. Pertanyaan Penelitian

B. Hasil dan Pembahasan

C. Kesimpulan

D. Referensi

9. Cara merujuk dan mengutip menggunakan Model Catatan Kaki (*Chicago Manual of Style* Ke-17 edisi (catatan lengkap))

Buku Satu Penulis: Nama Depan Nama Belakang, *Judul Buku: Subtitle Buku*, edisi, trans./ed. Nama Depan Nama Belakang (Tempat Terbit: Penerbit, Tahun Terbit), nomor halaman

Jimly Asshidiqie, *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*, 1st ed (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 12-15.

Buku Dua sampai Tiga Pengarang: Nama depan Nama belakang dan Nama depan Nama belakang, *Judul buku: Subjudul buku* (Kota penerbitan: Penerbit, Tahun), nomor halaman. Contohnya sebagai berikut:

Stanley J. Grenz and Roger E. Olson, *20th Century Theology: God and the World in a Transitional Age* (Downers Grove: Intervarsity Press, 1992), 191.

eBuku: Nama depan Nama belakang, *Judul buku: Subjudul buku* (Kota penerbitan: Penerbit, Tahun), nomor halaman, format. Contohnya sebagai berikut:

Alister McGrath, *Theology: The Basics* (Malden: Wiley-Blackwell, 2011), 176, Kindle.

Jurnal: Nama Depan Nama Belakang, "Judul Artikel," *Judul Jurnal* volume#, no. Edisi# (Tanggal Publikasi): nomor halaman, URL jika ditemukan online. Contohnya sebagai berikut:

Pan Mohamad Faiz, "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (December 20, 2016): 766, <https://doi.org/10.31078/jk1344>.

Makalah Konferensi: Nama depan Nama belakang, "Judul makalah konferensi," (makalah dipresentasikan pada Nama Konferensi, Tempat Konferensi, Tahun Bulan), nomor halaman. Contohnya sebagai berikut:

Gary Templin, "Creation stories of the Middle East," (paper presented at Northwestern Annual Conference, Evanston, IL, April 26, 2000), 17.

Internet: Nama Depan Nama Belakang, “Judul Halaman Web” atau Deskripsi Halaman Web (situs web) , Judul atau Deskripsi Situs sebagai Keseluruhan, Pemilik atau Sponsor Situs, tanggal diperbarui/terakhir diubah/diakses, URL. Contohnya sebagai berikut:

Richard G. Heck, Jr., “About the Philosophical Gourmet Report,” Last modified August 5, 2016, <http://rgheck.frege.org/philosophy/aboutpgr.php>

Koran/Majalah: Nama depan Nama belakang, “Judul artikel surat kabar: Subjudul,”*Judul surat kabar*, Tanggal Bulan, Tahun, nomor halaman. Contohnya sebagai berikut:

Jim Yardley and Simon Romero, “Liberation Theology gets Second Look in Pope Francis’ focus on Poor,” *Sydney Morning Herald*, May 30, 2015, 54.

Catatan Kuliah/ Materi Tutorial: Nama Depan Nama Belakang, “Judul Kuliah,” (Jenis Pekerjaan, Lokasi Kuliah, Bulan Hari, Tahun). Contohnya sebagai berikut:

Timothy MacBride, “Jesus’ Ethical Teaching,” (Lecture Notes, Morling College, May 20, 2014).

Media Audio-Visual: *Judul sumber*, disutradarai oleh Nama depan Nama belakang (Tempat publikasi: Studio, Tahun). Contohnya sebagai berikut:

The Passion of the Christ, directed by Mel Gibson (Pymont, NSW: Warner Home Video, 2004).

Kutipan singkat: Ini adalah kutipan selanjutnya dari sumber yang sudah diberikan secara lengkap, terdiri dari nama belakang penulis dan judul utama karya, biasanya disingkat jika lebih dari empat kata, dan nomor halaman. Contohnya sebagai berikut:

Asshidiqie, “Peradilan Etik,” 12-15

10. Daftar Pustaka

Sejak edisi Maret tahun 2022, referensi harus ditulis dalam ***Chicago Manual of Style ke-17 edisi (catatan lengkap)*** menggunakan Reference Manager **Mendeley**. Semua publikasi yang dikutip dalam teks harus dicantumkan sebagai Daftar Pustaka, dan cara penulisannya terlebih dahulu dikategorikan dan kemudian diurutkan menurut abjad oleh penulisnya. Referensi yang dapat dirujuk adalah semua publikasi dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir, kecuali referensi unik yang belum pernah diterbitkan kembali. Contoh penulisan daftar pustaka dapat dilihat di bawah ini:

Buku Satu Penulis: Nama Belakang, Nama Depan. *Judul buku: Subjudul buku*. Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Asshidiqie, Jimly. *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*. edisi pertama Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

Buku Dua-Tiga Penulis: Nama Belakang, Nama Depan., dan Nama Depan Nama Belakang.
Judul buku: Subjudul buku. Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Grenz, Stanley J., and Roger E. Olson. *20th Century Theology: God and the World in a Transitional Age*. Downers Grove: Intervarsity Press, 1992.

eBook: Nama keluarga, Nama depan. *Judul buku: Subjudul buku.* Kota terbit: Penerbit, Tahun. Format. Contohnya sebagai berikut:

McGrath, Alister. *Theology: The Basics*. Malden: Wiley-Blackwell, 2011. Kindle.

Jurnal: Nama keluarga, Nama depan. "Judul artikel jurnal: Subjudul." *Judul jurnal* Nomor volume, Nomor terbitan (Tahun): rentang halaman seluruh artikel. Contohnya sebagai berikut:

Faiz, Pan Mohamad. "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (December 20, 2016): 766. <https://doi.org/10.31078/jk1344>.

Makalah Konferensi: Nama Keluarga, Nama Depan. "Judul makalah konferensi." Makalah dipresentasikan pada Nama Konferensi, Tempat Konferensi, Bulan Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Templin, Gary. "Creation stories of the Middle East." Paper presented at Northwestern Annual Conference, Evanston, IL, April 26 2000.

Essays in a Book of Composes: Nama belakang penulis asli, Nama depan. "Judul Dokumen Utama, Tahun Terbit." Dalam *Judul karya yang dikumpulkan: Subtitle*, ed. Nama depan Nama belakang, nomor halaman seluruh dokumen. Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Gould, Glen. "Streisand as Schwarzkopf." In *The Glenn Gould Reader*, edited by Tim Page, 308-11. New York: Vintage Books, 1984.

Internet: Penulis konten atau pemilik/sponsor situs. "Judul halaman web." Publikasi/ Terakhir diubah/Tanggal akses Bulan Tanggal, Tahun. URL. Contohnya sebagai berikut:

Heck, Jr., Richard G. "About the Philosophical Gourmet Report." Last modified August 5, 2016. <http://rgheck.frege.org/philosophy/aboutpgr.php>

Newspaper/Magazines: Nama belakang, Nama depan. "Judul artikel surat kabar: Subtitle." *Judul Koran*, Tanggal Bulan, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Yardley Jim, and Simon Romero. "Liberation Theology gets Second Look in Pope Francis' focus on Poor." *Sydney Morning Herald*, May 30, 2015.

Catatan Kuliah/ Materi Tutorial: Nama Keluarga, Nama Depan. "Judul Kuliah." Jenis Pekerjaan, Lokasi Kuliah, Hari Bulan, Tahun Kuliah. Contohnya sebagai berikut:

MacBride, Timothy. "Jesus' Ethical Teaching." Lecture Notes, Morling College. May 20, 2014.

Media Audio-Visual: Nama belakang, Nama depan, peran. *Judul sumber daya*. Tempat publikasi: Studio, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Gibson, Mel, dir. *The Passion of the Christ*. Pyrmont, NSW: Warner Home Video, 2004.

11. Gambar dan Tabel harus dapat dibaca dan setidaknya memiliki resolusi 300 DPI (*Dots Per Inch*) untuk kualitas pencetakan yang baik. Tabel dibuat dengan model terbuka (tanpa garis vertikal)
12. Naskah dalam file dokumen (.doc) dikirimkan melalui *open journal system* (OJS): jurnalkonstitusi.mkri.id
13. Calon penulis harus mengirimkan naskah hanya melalui: jurnalkonstitusi.mkri.id Kami tidak menerima kiriman apa pun melalui email.
14. Dewan redaksi memilih dan mengedit naskah yang dikirimkan tanpa mengubah substansi. Naskah yang diterbitkan menerima honorarium, dan naskah yang tidak diterbitkan akan dikembalikan atau diberitahukan kepada penulis.

Indeks

- A**
- Abuse/Misuse the Power 106
 - Administrative Violation 159
 - Affair Lebats 107
 - Afwenteling Van Macht 110
 - Ambtsdragen 106, 117
 - Ancillary Powers 14
 - Anglo Saxon 107
 - Autocratism Legalism 85
- B**
- Bedrog 117-119
 - Beginsel Der Contracts Vrijheid 118
 - Bestuurzorg 118
- C**
- Checks and Balances 9, 23, 26, 27, 61, 62, 129, 142
 - Common Law 108
 - Conceptual Approach 84
 - Conditionally
 - Constitutional 60, 63, 64, 75
 - Unconstitutional 60, 63, 74, 75
 - Conflict of Interest 152
 - Conseil De Etat 107
 - Constitutional
 - Dialogue 78, 94, 95
 - Obligation 154
 - Review 9, 10, 14, 21
 - Statutes 44, 45, 47-49, 51
 - Contrarius Actus 116
 - Council De Etat 107
 - Counter-Majoritarian Difficulty 38
 - Court of Final Appeal 38
- D**
- Daad Van Rechtsaanvulling 109
 - Delegated Legislation 79, 91
- Demokrasi** 4, 9, 10, 28, 61, 126-129, 134, 136, 141, 142, 160, 167
- Detournement De Pouvoir** 100, 103, 106-110
- Discretion Power** 115, 119
- Dissenting Opinion** 12, 114
- Doktrin Droit Administrative** 107
- Doktrin Ultra Vires** 108
- Due Process of Law Making** 42, 43
- Dwal Bedrog** 117-119
- Dwaling** 100, 117, 119
 - In Een Subjectief 117
 - In Eigen Bevoegheid 117
 - In Het Objectieve Recht 117
- Dwang** 118
- E**
- Elected Officials 64, 74
 - Election 1, 159, 160, 178
 - Entrenchment 36, 49, 50, 51, 52
 - Equality Before The Law 64, 156
 - Erga Omnes 20, 23, 84, 130, 133, 146, 147
 - Eskridge 46, 47, 48, 49, 50, 53
 - Expressive Verbis 147
- F**
- Fast Track Legislation 50, 142
 - Final and Binding 20
 - Fraud 118
- G**
- Grondrechten 150
 - Gugatan Détournement De Pouvoir 107
- H**
- Hermeneutika 22
 - High Court of Justice 37
- I**
- Inheren 48, 104, 145, 152
 - Inkonstitutional 44, 58-61, 63-66, 69, 72-77, 144, 146, 151, 152, 155-157
 - Bersyarat 29, 58-61, 63-66, 69, 73-75
- Inter**
- Alia 155
 - Partes 23
- Ius Constituendum** 84
- J**
- Judicial
 - Activism 37
 - Review 9, 10, 16, 18, 21, 36, 37, 62, 58, 83, 146
- K**
- Kedaulatan Rakyat 41, 59, 61, 127, 160
 - Konstitutional 1-8, 10, 12-16, 20, 25, 26, 32, 33, 42, 50, 58-66, 73-78, 80, 82, 83, 85, 87, 89, 90-97, 103, 126, 127, 133, 136, 146, 149, 150, 152, 154, 160
 - Kovacs 46, 50, 55
 - Kriminalisasi 101, 114
- L**
- Legal
 - Opinion 20
 - Order 19, 21
 - Legislative Review 66
 - Legisme 131
 - Levensvoorschriften 104
 - Logical Fallacy 152
- M**
- Mahkamah
 - Agung 4, 5, 7, 23, 27, 33

- Konstitusi 1, 2, 4-10, 12-44, 46, 51-65, 68, 74-79, 81-86, 93, 95-100, 102, 103, 110, 114, 115, 119, 121, 123-127, 130, 131, 133, 142-148, 151-155, 157-164, 168-171, 175-177
- Meaningful Participation 123, 133
- Mensenrechten 150
- Merchant Shipping Act 1988 51
- Misbruk Van Bevoegheid 106
- Misuse of Power 108
- Monumental Decision 38
- N
- Natural Person 106, 117
- Niet Ontvankelijke Verklaard 81
- Nonet 126, 143
- O
- Obiter Dictum 78, 84, 93
- Objectum Litis 116, 117
- Omnibus Law 28, 32 67, 68, 75, 123
- Original Intens 6, 8, 11, 13, 159, 163, 167, 168, 176
- Otokratis 85
- Overcriminalization 114, 115, 119
- P
- Pactum Unionis 127
- Partisipasi
- Masyarakat 59, 65, 68, 123-127, 129, 130, 133-135, 141, 142
- Publik 59, 65, 67, 68, 124
- Pemilu 2, 11, 13, 15, 64, 74, 77, 128, 129 159, 160-164, 166, 167-178
- Penafsiran A'contrario 152
- Pengujian Formil 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 46, 52
- Penyalahgunaan Wewenang 100-103, 107-119
- Pesan Hukum 19, 21-32
- Political
- Bargaining 126
- Will 160
- Politik Hukum Yudisial 83, 84, 87, 89, 90, 92, 94
- Positivistik 131
- Potential Loss 115, 119
- Primacy 44
- Primum Remedium 115
- Principle of The Unity of The Constitution 12
- Prinsip
- Detournement De Pouvoir 108
- Ejusdem Generis 170
- Equality Before The Law 156
- Exces De Pouvoir 107
- Expression Unius Exclusio 170
- Expression Unius Exclusio Alterius 170
- Non-Intervention 38
- Noscitur A Sociis 170
- Public Participation 123, 124, 134-138, 140, 142, 143
- Pure Procedural Judicial Review 37
- Q
- Quasi
- Constitutional Legislation 36, 39, 40, 44-47, 49, 52
- Constitutional Legislation Theory 36
- Entrenchment 50
- R
- Ratio Decidendi 3, 20, 78, 81-87, 89, 93, 97, 99, 100, 102, 103, 113, 115, 116, 119, 153
- Rechtstaat 107, 145
- Rechtsvorming 109
- Reparatoir 112
- Restorative Justice 91
- Right To Be
- Considered 67, 130, 133
- Explained 67, 130, 133
- Heard 67, 130, 133
- Rule of Law 61, 105, 126, 156
- Rule of Recognition Theory 42
- S
- Self Executing 20
- Semi Procedural Judicial Review 37
- Sense Of Justice 22
- Separation Of Powers 37, 50, 61
- Sistem Pemilu Proporsional 129
- Subjectum Litis 106, 116, 117
- Subordinate Legislation 79
- Supermajority Vote 45
- T
- Tafsir Noscitur A Sociis 170
- Teori
- Quasi Constitutional Legislation 36, 39, 40, 46, 47
- Super Statute 46, 49
- Super-Statute 47
- Validitas Hukum 42
- The Living Constitution 84
- The Seeker Of Justice 22
- The Sole Interpreter Of The Constitution 62
- Trumping Rule 44
- U
- Ultimum Remedium 102, 115
- V
- Verschijnsel 109
- Vertegenwoordiging 106, 117
- Vested Interest 132
- Z
- Zelfstandingheid 147, 149

Indeks Pengarang

A

Abdul Mukthie Fadjar 12
Ahmed 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52
Ahmed dan Perry 45, 48, 49, 51
Airlangga Hartanto 73

Amien Rais 4
Andrew Lynch 126
Anna Erliyana 108

B

Barna Horvath 107
Bayu Dwi Anggono 28

C

Case Approach 84

D

Daniel Samosir 79
David Feldman 45
Dian Agung Wicaksono 63, 65,
66, 77

E

Utrecht, 108

F

Faiz Rahman 63, 64, 65, 66
Ferejohn 46, 47, 48, 49, 50, 53

G

Gerhard Van Der Schyff 95, 96

H

Hans Kelsen 42
H.B Vos 109
H.L.A. Hart 42

I

Ibnu Sina Chandranegara 126
Indra Perwira 110
Intan Permata Putri 147, 158
Irfan Nur Rachman 83, 84

J

Jack Davies 135
Jimly Asshidiqie 26
John Laws 45
John Locke 151
Julius Stahl 145

K

Kovacs 46, 50, 55
Kranenburg 108, 109

L

Lord Lloyd 170
Luc J. Wintgens 131
Lord
Justice 45
Justice John Laws 45
Lord Lloyd 170
Luc J. Wintgens 131

M

MacDonnell 45, 49
Mahfud MD 4
Maruarar Siahaan 12
McLeod 170
Mira Fajriyah 79
Mohammad Mahrus Ali 26
Muhammad Reza Winata 147

P

Paul Scholten 116, 122
Perry 44, 45, 48, 49, 50, 51, 52
Prystupa 141
Psygkas 49, 55

R

Rowe 138, 139, 140, 141, 143

S

S.A de Smith 108
Saldi Isra 85
Selznick 126
Satjipto Raharjo 169
Selznick 126
S.F Marbun 108
Siahaan 12
Smith 141
Stellinga 109
Suhartoyo 86
Sulistyowati Irianto 132

T

Tom Ginsburg 9, 14

V

Van Poelje 109
Vegting 108, 109

W

W.F Prins 109

Z

Zachary Elkins 14, 16

SERTIFIKAT

Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan,
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi



Kutipan dari Keputusan Direktur Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan,
Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi Republik Indonesia
Nomor: 21/E/KPT/2018, Tanggal 9 Juli 2018
Tentang Hasil Akreditasi Jurnal Ilmiah Periode 1 Tahun 2018

Nama Jurnal Ilmiah

Jurnal Konstitusi

E-ISSN: 2548-1657

Penerbit: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah

Konstitusi Ditetapkan sebagai Jurnal Ilmiah

TERAKREDITASI PERINGKAT 2

Akreditasi berlaku selama 5 (lima) tahun, yaitu
Volume 13 Nomor 1 Tahun 2016 sampai Volume 17 Nomor 4 Tahun 2020

Jakarta, 9 Juli 2018

Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan



Dr. Muhammad Dimiyati
NIP. 195912171984021001



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.

ISSN 1829-7706



9 771829 770696