



JURNAL KONSTITUSI

Volume 20 Nomor 4, Desember 2023

- **Tinjauan Kritis Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Pencalonan Presiden**
Denny Indra Sukmawan dan Syaugi Pratama
- **Menakar Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia**
Muhammad Fitra Kurniawan, Muhammad Hamzah Al Faruq, dan Garuda Era Ruhpinesthi
- **Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri**
Sonia Seka Sari, Aminuddin Ilmar, Eka Merdekawati Djafar, dan Pan Mohamad Faiz
- **Putusan Positive Legislature oleh Mahkamah Konstitusi**
Muhammad Alief Farezi Efendi, Muhtadi, dan Ahmad Saleh
- **Pengaruh Aktor Eksternal terhadap Inkorporasi HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949**
Abdul Munif Ashri
- **Konstitusionalitas *Holding Sub Holding* BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan**
Mohamad Fandrian Adhistianto
- **Reformulasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang secara Cepat pada Prolegnas Kumulatif Terbuka**
Muhammad Anugerah Perdana, Carolus Borromeus Enggal, Raden Mahdum, dan Erna Listiawati
- **Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi**
Yuli Indrawati
- ***Legal Pluralism Perspective in Prosecuting Perpetrators of Bribery and Gratuities Corruption Crimes***
Jamin Ginting, Patrick Talbot, and Erdick Darryl

JK	Vol. 20	Nomor 4	Halaman 556 - 736	Jakarta Desember 2023	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657
----	---------	------------	----------------------	--------------------------	--------------------------------------

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 79/E/KPT/2023



**MAHKAMAH KONSTITUSI
REPUBLIK INDONESIA**

JURNAL KONSTITUSI

Vol. 20 No. 4	P-ISSN 1829-7706 E-ISSN: 2548-1657	Desember 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

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)



JURNAL KONSTITUSI

Volume 20 Nomor 4, Desember 2023

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	iii - vi
Tinjauan Kritis Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Pencalonan Presiden Denny Indra Sukmawan dan Syaugi Pratama	556-575
Menakar Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia Muhammad Fitra Kurniawan, Muhammad Hamzah Al Faruq, dan Garuda Era Ruhpinesthi	576-603
Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri Sonia Seka Sari, Aminuddin Ilmar, Eka Merdekawati Djafar, dan Pan Mohamad Faiz	604-621
Putusan <i>Positive Legislature</i> oleh Mahkamah Konstitusi Muhammad Alief Farezi Efendi, Muhtadi, dan Ahmad Saleh	622-639
Pengaruh Aktor Eksternal terhadap Inkorporasi HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949 Abdul Munif Ashri.....	640-660
Konstitusionalitas <i> Holding Sub Holding</i> BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan Mohamad Fandrian Adhistianto	661-677
Reformulasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang secara Cepat pada Prolegnas Kumulatif Terbuka Muhammad Anugerah Perdana, Carolus Borromeus Enggal, Raden Mahdum, dan Erna Listiawati	678-703

Daftar Isi

Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi Yuli Indrawati	704-720
Legal Pluralism Perspective in Prosecuting Perpetrators of Bribery and Gratuities Corruption Crimes Jamin Ginting, Patrick Talbot, and Erdick Darryl	721-736

Biodata

Pedoman Penulisan

Dari Redaksi



Pada edisi Desember 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) artikel dengan isu utama mengenai implementasi konstitusi, putusan Mahkamah Konstitusi, dan berbagai isu ketatanegaraan yang berkembang secara global.

Artikel pertama ditulis oleh Denny Indra Sukmawan dan Syaugi Pratama, dengan judul **Tinjauan Kritis Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Pencalonan Presiden**. Artikel ini ditujukan untuk memperkaya literatur mengenai ambang batas pencalonan Presiden di Indonesia dengan cara: *Pertama*, merangkum kritik utama terhadap implementasinya; *Kedua*, menyanggah argumen Mahkamah Konstitusi perihal ambang batas pencalonan Presiden dapat menambah dukungan politik bagi Presiden terpilih dan dapat mengurangi jumlah partai politik. Penulis menemukan bahwa kritik utama penetapan ambang batas pencalonan Presiden berkisar pada implementasinya yang cenderung inkonstitusional dan implementasinya yang menyuburkan oligarki politik. Dalam praktiknya, penetapan ambang batas pencalonan Presiden sama sekali tidak berhubungan dengan bertambahnya dukungan politik bagi Presiden, dan tidak dapat mengurangi jumlah partai politik.

Artikel kedua berjudul **Menakar Akuntabilitas Pengisian Pejabat Kepala Daerah di Indonesia** yang ditulis oleh **Muhammad Fitra Kurniawan, Muhammad Hamzah Al Faruq, dan Garuda Era Ruhpinesthi**. Tulisan ini menganalisis bagaimana perkembangan pengaturan pengisian pejabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas? Penulis menunjukkan dua hal. *Pertama*, terdapat tiga aspek perbedaan dalam proses pengisian pejabat kepala daerah, yaitu alasan pengisian pejabat; posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi pejabat; serta masa jabatan pejabat yang semakin lama (tidak akuntabel). *Kedua*, proses pengisian yang belum akuntabel berimplikasi terhadap

potensi pejabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah; kehadiran pejabat kepala daerah untuk kepentingan politik; pejabat kepala daerah yang kurang berpengalaman dan kekuatan politik yang lebih rentan; serta potensi ketidakberlanjutan program kepala daerah sebelumnya.

Artikel ketiga oleh **Sonia Sekar Sari, Aminuddin Ilmar, Eka Merdekawati Djafar, dan Pan Mohamad Faiz** dengan judul **Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri**. Artikel ini membahas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 yang memberikan kejelasan mengenai konstitusionalitas pengangkatan wakil menteri dan larangan rangkap jabatan untuk mereka, termasuk sebagai komisaris atau direksi di perusahaan negara atau swasta. Meski telah diputuskan oleh MK, analisis menunjukkan bahwa larangan rangkap jabatan bagi wakil menteri masih diabaikan, sebagian wakil menteri saat ini masih menjabat sebagai Dewan Komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Hasilnya adalah bahwa Konstitusi diabaikan karena Putusan Mahkamah Konstitusi terkait larangan rangkap jabatan wakil menteri tidak dilaksanakan. Untuk mengatasi ketidakpatuhan ini, jika wakil menteri yang tetap memegang jabatan sebagai dewan komisaris, Presiden seharusnya dapat memberhentikannya berdasarkan UU Kementerian Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan memberi sanksi berupa kewajiban mengganti kerugian keuangan negara atas pendapatannya selama melakukan rangkap jabatan.

Artikel keempat dengan judul **Putusan *Positive Legislature* oleh Mahkamah Konstitusi** oleh **Muhammad Alief Farezi Efendi, Muhtadi, dan Ahmad Saleh**. Tulisan ini mengkaji Pergeseran peran Mahkamah Konstitusi yang cenderung menjadi *positive legislature* pada 11 (sebelas) tahun terakhir diawali oleh keberadaan putusan Mahkamah Nomor 48/PUU-IX/2011 yang intisarinya menghapus keberlakuan batasan peran hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan dengan sifat mengatur. Oleh karena itu, dalam 11 (sebelas) tahun terakhir, dari 198 putusan kabul, ditemukan 107 (seratus tujuh) putusan *positive legislature*, dan apabila dipresentasikan, putusan *positive legislature* mendominasi sebanyak 54% dari jumlah putusan. Praktik *positive legislature* sendiri terlihat tidak berjalan efektif, hal ini disebabkan oleh fakta bahwa dari total 107 (seratus tujuh) putusan, hanya 26 (dua puluh enam) putusan yang dilaksanakan oleh *addressat* putusan. Hal ini disebabkan karena tidak terdapat dasar hukum, tidak termasuk dalam domain Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara dengan sifat mengatur, dan tidak ada kewajiban bagi *addressat* putusan untuk melaksanakan putusan *positive legislature*.

Artikel kelima dengan judul **Pengaruh Aktor Eksternal terhadap Inkorporasi HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949** oleh **Abdul Munif Ashri**. Artikel ini mendiskusikan tentang bagaimana inkorporasi jaminan HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS 1949) telah dipengaruhi oleh konstelasi politik yang ditandai dengan keterlibatan Belanda dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) selaku aktor eksternal. Kajian

dalam artikel ini terbilang sebagai studi sosio-legal sejourus karakternya yang interdisipliner, dengan lebih spesifik mengarah pada penelitian sejarah hukum. Kesimpulan umum yang ditarik memperlihatkan bahwa penyelesaian perselisihan menyangkut masalah dekolonisasi melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) telah mengondisikan inkorporasi HAM ke dalam KRIS 1949. Sudah tertampak bahwa dari klausul yang digariskan Perjanjian Linggarjati maupun Statuta Uni Indonesia-Belanda, KRIS 1949 mutatis mutandis dikondisikan untuk mengadopsi jaminan konstitusional HAM. Keterlibatan PBB pun di samping itu secara tidak langsung membuat inkorporasi HAM semakin dimungkinkan, sebagaimana PBB memang didirikan dengan salah satu tujuan utamanya guna memajukan penghormatan HAM.

Artikel keenam dengan judul **Konstitusionalitas Holding Sub Holding BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan** oleh **Mohamad Fandrian Adhianto**. Tulisan ini membahas tentang pembatasan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di sektor penyediaan ketenagalistrikan dan hubungannya dengan implementasi struktur *holding sub holding* PT PLN (Persero). Pembahasan ini menjadi penting mengingat ketenagalistrikan merupakan cabang produksi yang krusial bagi negara dan memengaruhi kehidupan banyak orang, sehingga perlu dikuasai oleh pemerintah. Kesimpulan dari penelitian ini adalah konstitusi mengenai batasan privatisasi BUMN di sektor penyediaan ketenagalistrikan dengan tegas menyatakan bahwa hanya BUMN yang berwenang mengelola bisnis ketenagalistrikan, sementara perusahaan swasta nasional atau asing hanya dapat berpartisipasi jika diundang untuk berkerjasama oleh BUMN. Implementasi struktur *holding sub-holding* PT PLN (Persero) dengan skema pemegang saham Geothermal Co dan New Energy Co sebagai anak perusahaan bertentangan dengan UUD 1945 karena menyebabkan lepas dari kontrol negara.

Artikel ketujuh dengan judul **Reformulasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang secara Cepat pada Prolegnas Kumulatif Terbuka** oleh **Muhammad Anugerah Perdana, Carolus Borromeus Enggal, Raden Mahdum, dan Erna Listiawati**. Artikel ini mengkaji urgensi partisipasi publik dalam pembentukan rancangan undang-undang kumulatif terbuka secara "*fast track*." Hasil dari penelitian ini mencakup tiga topik, yaitu: (1) mekanisme perancangan undang-undang kumulatif terbuka dan hubungannya dengan legislasi "*fast track*"; (2) implikasi yang timbul dari pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengenai partisipasi publik dalam perancangan undang-undang kumulatif terbuka; (3) hakikat peletakan partisipasi publik dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka dengan menggunakan metode legislasi "*fast track*."

Artikel kedelapan dengan judul **Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi** oleh **Yuli Indrawati**. Tulisan ini meneliti konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dan mekanismenya yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara. Adapun hasil penelitiannya adalah Mahkamah Konstitusi sebagai "*the Guardian of Constitution*" harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai

bahwa Negara “berkewajiban” menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara. Untuk mendukung pencapaian tujuan bernegara, mekanisme penambahan modal awal LPI “harus” dengan persetujuan DPR.

Artikel kesembilan dengan judul *Legal Pluralism Perspective in Prosecuting Perpetrators of Bribery and Gratuities Corruption Crimes* oleh **Jamin Ginting, Patrick Talbot, dan Erdick Darry**. Artikel ini menunjukkan bahwa tidak ada batasan yang jelas mengenai peraturan terkait suap dan gratifikasi, khususnya mengenai hadiah atau janji yang boleh atau tidak bisa diterima oleh pegawai negeri atau pejabat publik. Penerapan klausul suap dan gratifikasi salah sasaran, sehingga mengakibatkan orang yang tidak bersalah dihukum sedangkan yang bersalah dibebaskan.

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**

Denny Indra Sukmawan and Syaugi Pratama

Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 556-575

This article aims to enrich the literature on the threshold for presidential candidacy in Indonesia by: Firstly, summarizing the main criticisms of its implementation; Secondly, refuting the arguments of the Constitutional Court regarding the threshold's potential to increase political support for the elected President and reduce the number of political parties. This research employs a qualitative methodology, utilizing a literature study design and case studies involving the Constitutional Court's decisions on the presidential candidacy threshold, along with previous studies on the relationship between political parties and the President. In general, we have found that the primary criticisms of setting the presidential candidacy threshold revolve around its potentially unconstitutional implementation and its contribution to political oligarchy. In practice, setting the presidential candidacy threshold is entirely unrelated to an increase in political support for the President and cannot reduce the number of political parties.

Keyword: *Election, Multiparties, Presidential Threshold, Political Party, Presidential.*

Denny Indra Sukmawan dan Syaugi Pratama

Tinjauan Kritis Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Pencalonan Presiden

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 556-575

Artikel ini ditujukan untuk memperkaya literatur mengenai ambang batas pencalonan Presiden di Indonesia dengan cara: *Pertama*, merangkum kritik utama terhadap implementasinya; *Kedua*, menyanggah argumen Mahkamah Konstitusi perihal ambang batas pencalonan Presiden dapat menambah dukungan politik bagi Presiden terpilih dan dapat mengurangi jumlah partai politik. Penulisan ini menggunakan metode kualitatif, dengan desain studi literatur dan studi kasus melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi mengenai ambang batas kepresidenan dan penulisan-penulisan terdahulu tentang hubungan partai politik dengan Presiden. Secara umum, Penulis menemukan bahwa kritik utama penetapan ambang batas pencalonan Presiden berkisar pada implementasinya yang cenderung inkonstitusional dan implementasinya yang menyuburkan oligarki politik. Dalam praktiknya, penetapan ambang batas pencalonan Presiden sama sekali tidak berhubungan dengan bertambahnya dukungan politik bagi Presiden, dan tidak dapat mengurangi jumlah partai politik.

Kata Kunci: Ambang Batas Pencalonan Presiden, Multipartai, Partai Politik, Pemilihan Umum, Presidensial.

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

Muhammad Fitra Kurniawan, Muhammad Hamzah Al Faruq, and Garuda Era Ruhpinesthi

Measuring Accountability for Filling the Acting Regional Heads in Indonesia

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 576-603

Before the regional head elections, the Minister of Home Affairs (Mendagri) appoints acting regional heads, sparking discussions about accountability. This study aims to analyze the development of regulations for appointing acting regional heads and their implications for accountability. The research, conducted as normative juridical research using secondary data, reveals two key findings. Firstly, there are three distinct aspects differing in the process of appointing acting regional heads: the reasons for filling the position, the criteria for becoming acting, and the extended term of the acting position without accountability. Secondly, the lack of accountability in the appointment process has implications, including the potential for acting regional heads lacking understanding of the region, the presence of acting regional heads driven by political interests, their limited experience and increased vulnerability to political influence, and the risk of unsustainable programs initiated by the previous regional head.

Keyword: *Accountability, Filling, Acting Regional Head.*

Muhammad Fitra Kurniawan, Muhammad Hamzah Al Faruq, dan Garuda Era Ruhpinesthi

Menakar Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 576-603

Menjelang pemilihan kepala daerah, terdapat pengangkatan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang menimbulkan diskursus mengenai akuntabilitasnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: bagaimana perkembangan pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan dua hal. Pertama, terdapat tiga aspek perbedaan dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, yaitu alasan pengisian penjabat; posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi penjabat; serta masa jabatan penjabat yang semakin lama (tidak akuntabel). Kedua, proses pengisian yang belum akuntabel berimplikasi terhadap potensi penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah; kehadiran penjabat kepala daerah untuk kepentingan politik; penjabat kepala daerah yang kurang berpengalaman dan kekuatan politik yang lebih rentan; serta potensi ketidakberlanjutan program oleh kepala daerah sebelumnya.

Kata kunci: Akuntabilitas, Pengisian, Penjabat Kepala Daerah.

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

Sonia Seka Sari, Aminuddin Ilmar, Eka Merdekawati Djafar, and Pan Mohamad Faiz

Disregarding the Constitutional Court Decision Concerning the Prohibition of Concurrent Deputy Minister Positions

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 604-621

The presence of the deputy minister position in the Indonesian government system has been a constitutional issue, both in its appointment and the issue of the prohibition of holding multiple positions. This article discusses Constitutional Court Decision Number 80/PUU-XVII/2019, which provides clarity on the constitutionality of the appointment of deputy ministers and the prohibition of holding multiple positions, including as commissioners or directors in state-owned or private companies. Despite this decision, the analysis indicates that the prohibition of holding multiple positions for deputy ministers is still disregarded, as some deputy ministers currently serve as Commissioners in State-Owned Enterprises (SOEs). This research uses a normative approach by analyzing secondary data. The result is that the Constitution is ignored because the Constitutional Court Decision regarding the prohibition of holding multiple positions for deputy ministers is not implemented. To address this non-compliance, if deputy ministers continue to hold positions as commissioners, the President should be able to dismiss them based on the State Ministry Law and Constitutional Court Decision, and impose sanctions in the form of an obligation to compensate the state's financial loss incurred during the concurrent positions.

Keyword: *Constitutional Court, Commissioner, Deputy Minister, Dual Position.*

Sonia Seka Sari, Aminuddin Ilmar, Eka Merdekawati Djafar, dan Pan Mohamad Faiz

Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 604-621

Keberadaan posisi wakil menteri dalam sistem pemerintahan Indonesia pernah menjadi isu konstitusional, baik dalam pengangkatannya maupun dalam isu larangan rangkap jabatan. Artikel ini membahas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 yang memberikan kejelasan mengenai konstitusionalitas pengangkatan wakil menteri dan larangan rangkap jabatan untuk mereka, termasuk sebagai komisaris atau direksi di perusahaan negara atau swasta. Meski putusan tersebut ada, analisis menunjukkan bahwa larangan rangkap jabatan bagi wakil menteri masih diabaikan, sebagian wakil menteri saat ini masih menjabat sebagai Dewan Komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan menganalisis data sekunder. Hasilnya adalah bahwa Konstitusi diabaikan karena Putusan Mahkamah Konstitusi terkait larangan rangkap jabatan wakil menteri tidak dilaksanakan. Untuk mengatasi ketidakpatuhan ini, jika wakil menteri yang tetap memegang jabatan sebagai dewan komisaris, Presiden seharusnya dapat memberhentikannya berdasarkan UU Kementerian Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan memberi sanksi berupa kewajiban mengganti kerugian keuangan negara atas pendapatannya selama melakukan rangkap jabatan.

Kata Kunci: Direksi, Komisaris, Mahkamah Konstitusi, Rangkap Jabatan, Wakil Menteri.

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

Muhammad Alief Farezi Efendi, Muhtadi, and Ahmad Saleh

Positive Legislature Decisions by the Constitutional Court

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 622-639

The shift in the role of the Constitutional Court, which has tended to become a positive legislator in the last 11 years, began with the existence of Constitutional Court Decision Number 48/PUU-IX/2011, which, in its essence, eliminated the limitations on the role of constitutional judges in rendering decisions with a regulatory nature. Consequently, in the last 11 years, out of 198 accepted decisions, 107 positive legislative decisions were identified, and when presented, these positive legislative decisions constituted a majority of 54% of the total decisions. The practice of positive legislation itself appears to be ineffective, primarily due to the fact that out of the total 107 decisions, only 26 decisions were implemented by the addressees of the decisions. Through normative juridical research using a statute approach and conceptual approach, this study is focused on understanding why the practice of positive legislation is not optimal. This is because there is no legal basis, it does not fall within the Constitutional Court's domain to decide cases with a regulatory nature, and there is no obligation for the addressees of the decisions to implement positive legislative decisions.

Keyword: *Constitutional Review, Constitutional Justices, Decisions granted, Positive Legislative Decisions.*

Muhammad Alief Farezi Efendi, Muhtadi, dan Ahmad Saleh

Putusan Positive Legislature oleh Mahkamah Konstitusi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 622-639

Pergeseran peran Mahkamah Konstitusi yang cenderung menjadi *positive legislature* pada 11 (sebelas) tahun terakhir diawali oleh keberadaan putusan Mahkamah Nomor 48/PUU-IX/2011 yang intisarynya menghapus keberlakuan batasan peran hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan dengan sifat mengatur. Oleh karena itu, dalam 11 (sebelas) tahun terakhir, dari 198 putusan kabul, ditemukan 107 (seratus tujuh) putusan *positive legislature*, dan apabila dipresentasikan, putusan *positive legislature* mendominasi sebanyak 54% dari jumlah putusan. Praktik *positive legislature* sendiri terlihat tidak berjalan efektif, hal ini disebabkan oleh fakta bahwa dari total 107 (seratus tujuh) putusan, hanya 26 (dua puluh enam) putusan yang dilaksanakan oleh *addressat* putusan. Melalui penelitian yuridis normatif dengan pendekatan *statute approach* dan *conceptual approach*, studi ini difokuskan untuk memahami bagaimana praktik *positive legislature* yang tidak berjalan optimal. Hal ini disebabkan karena tidak terdapat dasar hukum, tidak termasuk dalam domain Mahkamah Konstitusi dalam memutuskan perkara dengan sifat mengatur, dan tidak ada kewajiban bagi *addressat* putusan untuk melaksanakan putusan *positive legislature*.

Kata Kunci: *Pengujian Undang-Undang, Hakim Konstitusi, Putusan Kabul, Putusan Positive legislature.*

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

Abdul Munif Ashri

The Influence of External Actors on Human Rights Incorporation in the 1949 Federal Constitution of Indonesia

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 640-660

This article discusses how the incorporation of human rights provisions in the 1949 Federal Constitution of Indonesia has been influenced by the political constellation marked by the involvement of the Netherlands and the United Nations (UN) as external actors. The study in this article is considered a socio-legal study in line with its interdisciplinary character, which could be specified as legal history research. The general conclusion drawn shows that the settlement of disputes regarding the issue of decolonization through the Round Table Conference has conditioned the incorporation of human rights into the 1949 Federal Constitution. It appears that from the clauses outlined in the Linggarjati Agreement and the Statute of the Netherlands-Indonesia Union, the 1949 Federal Constitution mutatis mutandis was conditioned to adopt constitutional guarantees of human rights. In addition, the involvement of the UN indirectly makes the incorporation of human rights possible, as the UN was established with one of its main objectives to promote respect for human rights.

Keyword: *1949 Federal Constitution of Indonesia, External Influence on Constitution-Making, Human Rights.*

Abdul Munif Ashri

Pengaruh Aktor Eksternal terhadap Inkorporasi HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 640-660

Artikel ini mendiskusikan tentang bagaimana inkorporasi jaminan HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS 1949) telah dipengaruhi oleh konstelasi politik yang ditandai dengan keterlibatan Belanda dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) selaku aktor eksternal. Kajian dalam artikel ini terbilang sebagai studi sosio-legal sejourus karakternya yang interdisipliner, dengan lebih spesifik mengarah pada penelitian sejarah hukum. Kesimpulan umum yang ditarik memperlihatkan, penyelesaian perselisihan menyangkut masalah dekolonisasi melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) telah mengondisikan inkorporasi HAM ke dalam KRIS 1949. Sudah tertampak bahwa dari klausul yang digariskan Perjanjian Linggarjati maupun Statuta Uni Indonesia-Belanda, KRIS 1949 mutatis mutandis dikondisikan untuk mengadopsi jaminan konstitusional HAM. Keterlibatan PBB pun di samping itu secara tidak langsung membuat inkorporasi HAM semakin dimungkinkan, sebagaimana PBB memang didirikan dengan salah satu tujuan utamanya guna memajukan penghormatan HAM.

Kata Kunci: HAM; KRIS 1949, Pengaruh Eksternal terhadap Pembuatan Konstitusi.

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

Mohamad Fandrian Adhianto

Constitutionality Holding Sub Holding SOEs in the Field of Electricity Supply Business

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 661-677

This research discusses the limitations on the privatization of State-Owned Enterprises (BUMN) in the field of electricity supply and its correlation with the implementation of the sub holding structure in PT PLN (Persero). This discussion is crucial, given that electricity is a vital sector of production for the nation and profoundly impacts the well-being of the general populace, necessitating state control. The study adopts a normative legal research approach, employing conceptual frameworks and secondary data. The research's conclusion is that the constitution restricts the privatization of State-Owned Enterprises in the electricity supply sector, emphasizing that only State-Owned Enterprises are authorized to manage electricity-related businesses. National or foreign private companies are only permitted to participate if invited to collaborate by State-Owned Enterprises. The implementation of the sub holding structure in PT PLN (Persero), utilizing the shareholder scheme involving Geothermal Co and New Energy Co as subsidiaries, contradicts the 1945 Constitution because it leads to an escape from state control.

Keyword: *Electricity, Privatizing, SOEs.*

Mohamad Fandrian Adhianto

Konstitusionalitas Holding Sub Holding BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 661-677

Penelitian ini membahas tentang pembatasan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di sektor penyediaan ketenagalistrikan dan hubungannya dengan implementasi struktur *holding sub holding* PT PLN (Persero). Pembahasan ini menjadi penting mengingat ketenagalistrikan merupakan cabang produksi yang krusial bagi negara dan memengaruhi kehidupan banyak orang, sehingga perlu dikuasai oleh pemerintah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan data sekunder. Kesimpulan dari penelitian ini adalah konstitusi mengenai batasan privatisasi BUMN di sektor penyediaan ketenagalistrikan dengan tegas menyatakan bahwa hanya BUMN yang berwenang mengelola bisnis ketenagalistrikan, sementara perusahaan swasta nasional atau asing hanya dapat berpartisipasi jika diundang untuk berkerjasama oleh BUMN. Implementasi struktur *holding sub-holding* PT PLN (Persero) dengan skema pemegang saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co* sebagai anak perusahaan bertentangan dengan UUD 1945 karena menyebabkan lepas dari kontrol negara.

Kata Kunci: BUMN, Ketenagalistrikan, Privatisasi.

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

Muhammad Anugerah Perdana, Carolus Borromeus Enggal, Raden Mahdum, and Erna Listiawati

Reformulation of Public Participation in Fast-Track Legislation in an Open Cumulative National Legislative Program

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 678-703

One of the factors contributing to the suboptimal implementation of “meaningful participation” is the exploitation of legal loopholes to expedite the creation of open cumulative draft laws (RUU). This issue is further complicated by Constitutional Court Decision Number 90/PUU-XVIII/2020, which states that the formation of open cumulative draft laws does not necessitate general public participation, thereby posing a distinct challenge. In the context of this matter, by employing a normative legal research method, the author examines the urgency of public participation in the development of open cumulative draft laws through a “fast track” legislative process. The study’s results cover three main topics: (1) the mechanism of open cumulative draft law design and its relationship to “fast track” legislation; (2) the legal implications stemming from the Constitutional Court’s considerations regarding public participation in the creation of open cumulative draft laws; (3) the essence of integrating public participation into open cumulative draft laws using the “fast track” legislative method.

Keyword: Law, People, Participation.

Muhammad Anugerah Perdana, Carolus Borromeus Enggal, Raden Mahdum, dan Erna Listiawati

Reformulasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang secara Cepat pada Prolegnas Kumulatif Terbuka

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 678-703

Salah satu faktor ketidakefektifan pengimplementasian “*meaningful participation*” adalah pemanfaatan celah hukum untuk membentuk undang-undang dengan cepat dalam rancangan undang-undang (RUU) daftar kumulatif terbuka. Permasalahan ini semakin rumit dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa pembentukan rancangan undang-undang kumulatif terbuka tidak memerlukan partisipasi publik secara umum, yang menjadi sebuah permasalahan tersendiri. Dalam konteks permasalahan tersebut, dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penulis mengkaji urgensi partisipasi publik dalam pembentukan rancangan undang-undang kumulatif terbuka secara “*fast track*.” Hasil dari penelitian ini mencakup tiga topik, yaitu: (1) mekanisme perancangan undang-undang kumulatif terbuka dan hubungannya dengan legislasi “*fast track*”; (2) implikasi yang timbul dari pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengenai partisipasi publik dalam perancangan undang-undang kumulatif terbuka; (3) hakikat peletakan partisipasi publik dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka dengan menggunakan metode legislasi “*fast track*.”

Kata Kunci: Undang-Undang, Masyarakat, Partisipasi.

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

Yuli Indrawati

The Concept of Additional State Capital to Cover the Lack of Capital in the Indonesian Investment Management Agency (LPI)

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 704-720

The Investment Management Agency (LPI) is a sui generis institution managing long-term investment in Indonesia. This investment carries high business risks. UU Cipta Kerja and PP LPI regulates that should a loss that reduces the initial capital by 50%, the Government “can” increase the capital of LPI. The research problems are the concept of increasing capital to cover LPI’s initial capital shortage and its supporting mechanism to achieve state goals. This research uses a normative juridical method with a multi-disciplinary approach. The results are that the Constitutional Court as “the Guardian of the Constitution” must emphasize the concept of additional capital to cover LPI’s capital shortage must be interpreted, that the State is “obligated” to cover capital shortage as long as the existence of LPI is deemed necessary to add significant value for revenue. The approval from DPR is required to increase LPI capital, in order to achieve state goals.

Keyword: *Additional State Capital, Investment Management Agency, Losses.*

Yuli Indrawati

Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 704-720

Lembaga Pengelola Investasi (LPI) merupakan lembaga sui generis yang mengelola investasi jangka panjang di Indonesia. Sifat investasi seperti ini memuat risiko bisnis yang tinggi. Dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI diatur bahwa dalam hal terjadi kerugian hingga menjadikan modal awal berkurang 50%, Pemerintah “dapat” menambah modal LPI. Masalah yang diteliti adalah konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dan mekanismenya yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan multi disiplin (hukum, ekonomi, dan politik). Adapun hasil penelitian adalah Mahkamah Konstitusi sebagai “*the Guardian of Constitution*” harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai bahwa Negara “berkewajiban” menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara. Untuk mendukung pencapaian tujuan bernegara, mekanisme penambahan modal awal LPI “harus” dengan persetujuan DPR.

Kata Kunci: Kerugian, Lembaga Pengelola Investasi, Penambahan Modal Negara.

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

Jamin Ginting, Patrick Talbot, and Erdick Darry

Legal Pluralism Perspective In Prosecuting Perpetrators of Bribery and Gratuities Corruption Crimes

The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 20 No. 4 p. 721-736

The act of giving and receiving has been a practice since feudal times. Gifts or tributes to kings or officials, among other forms of giving, are part of traditional customs and are considered social etiquette. To address these issues, the authors analyze the theory of criminal liability, lawlessness, legal pluralism, and the legal system. This research uses a normative juridical research methodology. The findings reveal that there are no clear boundaries concerning regulations related to bribery and gratuities, specifically regarding gifts or promises in which civil servants or public officials can or cannot accept. The application of the bribery and gratuity clause was misdirected, resulting in innocent individuals being punished while the guilty were acquitted.

Keyword: *Corruption Crime, Bribery and Gratuities, Legal Pluralism.*

Jamin Ginting, Patrick Talbot, dan Erdick Darry

Penguatan Putusan Mahkamah Konstitusi sebagai Politik Hukum Legislatif

Jurnal Konstitusi Vol. 20 No. 4 hlm. 721-736

Tindakan memberi dan menerima sudah menjadi praktik sejak zaman feodal. Hadiah atau upeti kepada raja atau pejabat, di antara bentuk pemberian lainnya, merupakan bagian dari adat istiadat dan dianggap sebagai etika sosial. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penulis menggunakan teori pertanggungjawaban pidana, pelanggaran hukum, pluralisme hukum, dan sistem hukum. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif. Temuan penelitian menunjukkan bahwa tidak ada batasan yang jelas mengenai peraturan terkait suap dan gratifikasi, khususnya mengenai hadiah atau janji yang boleh atau tidak bisa diterima oleh pegawai negeri atau pejabat publik. Penerapan klausul suap dan gratifikasi salah sasaran, sehingga mengakibatkan orang yang tidak bersalah dihukum sedangkan yang bersalah dibebaskan.

Kata kunci: Korupsi, Penyuapan dan Gratifikasi, Pluralisme Hukum.



Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold

Tinjauan Kritis Mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ambang Batas Pencalonan Presiden



Denny Indra Sukmawan¹ , Syaugi Pratama² ,

¹Faculty of Social and Political Sciences, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Indonesia

²The General Election Supervisory Agency, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Denny Indra Sukmawan
✉ denny.indras@upnvj.ac.id

History:

Submitted: 24-11-2022

Revised: 04-08-2023

Accepted: 17-10-2023

Keyword:

Election; Multiparties; Presidential Threshold;
Political Party; Presidential.

Kata Kunci:

Ambang Batas Pencalonan Presiden;
Multipartai; Partai Politik; Pemilihan Umum;
Presidensial.

Abstract

This article aims to enrich the literature on the threshold for presidential candidacy in Indonesia by: Firstly, summarizing the main criticisms of its implementation; Secondly, refuting the arguments of the Constitutional Court regarding the threshold's potential to increase political support for the elected President and reduce the number of political parties. This research employs a qualitative methodology, utilizing a literature study design and case studies involving the Constitutional Court's decisions on the presidential candidacy threshold, along with previous studies on the relationship between political parties and the President. In general, we have found that the primary criticisms of setting the presidential candidacy threshold revolve around its potentially unconstitutional implementation and its contribution to political oligarchy. In practice, setting the presidential candidacy threshold is entirely unrelated to an increase in political support for the President and cannot reduce the number of political parties.

Abstrak

Artikel ini ditujukan untuk memperkaya literatur mengenai ambang batas pencalonan Presiden di Indonesia dengan cara: *Pertama*, merangkum kritik utama terhadap implementasinya; *Kedua*, menyanggah argumen Mahkamah Konstitusi perihal ambang batas pencalonan Presiden dapat menambah dukungan politik bagi Presiden terpilih dan dapat mengurangi jumlah partai politik. Penulisan ini menggunakan metode kualitatif, dengan desain studi literatur dan studi kasus melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi mengenai ambang batas kepresidenan dan penulisan-penulisan terdahulu tentang hubungan partai politik dengan Presiden. Secara umum, Penulis menemukan bahwa kritik utama penetapan ambang batas pencalonan Presiden berkisar pada implementasinya yang cenderung inkonstitusional dan implementasinya yang menyuburkan oligarki politik. Dalam praktiknya, penetapan ambang batas pencalonan Presiden sama sekali tidak berhubungan dengan bertambahnya dukungan politik bagi Presiden, dan tidak dapat mengurangi jumlah partai politik.



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/jk2041>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Secara empiris, artikel ini muncul karena dalam periode 2020-2022, Mahkamah Konstitusi (MK) telah memutuskan 17 perkara uji materi ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*). Dari ketujuh belas putusan, setidaknya ada satu permohonan uji materi yang ditolak, 14 permohonan yang tidak dapat diterima oleh MK, dan dua permohonan uji materi tersebut ditarik kembali. Putusan ditolak berarti pemohon dianggap tidak berhasil membuktikan dalil permohonannya. Kemudian putusan tidak dapat diterima berarti pemohon dianggap tidak memenuhi syarat formil permohonan, karena: (1) permohonan tidak memiliki dasar hukum; (2) permohonan *error in persona* dalam bentuk diskualifikasi atau *plurium litis consortium*; (3) permohonan mengandung cacat atau *obscuur libel*; atau (4) permohonan gugatan melanggar yurisdiksi (kompetensi) absolut atau relatif dan sebagainya.¹

Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK), Pasal 56 ayat (1) menyatakan bahwa jika Mahkamah Konstitusi (MK) berpendapat bahwa pemohon dan/atau permohonannya tidak memenuhi syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51, maka putusan MK akan menyatakan bahwa permohonan tersebut tidak dapat diterima. Konsep Pasal 50 berkaitan dengan kedudukan hukum (*legal standing*) pemohon, dan permohonan selanjutnya akan diperiksa berdasarkan syarat-syarat yang tercantum dalam Pasal 51 UU MK. Apabila setelah pemeriksaan ternyata memenuhi syarat, maka permohonan akan diterima, dan pemeriksaan mengenai pokok perkara akan dilanjutkan.² Namun, dalam perkembangannya, seringkali pembuktian *legal standing* pemohon baru dapat benar-benar dipastikan setelah pemeriksaan terhadap pokok perkara dilaksanakan secara tuntas. Oleh karena itu, dapat saja terjadi bahwa setelah pemeriksaan yang sangat mendalam terhadap pokok perkara, baru dikemudian hari terbukti bahwa sebenarnya pemohon tidak mempunyai *legal standing* yang memadai untuk diadili oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga permohonannya dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).³

Untuk mendalami permasalahan tersebut, ada beberapa Putusan MK mengenai *Presidential threshold* dalam kurun waktu (2020-2022) sebagai berikut:

¹ "Arti Gugatan Dikabulkan, Ditolak, dan Tidak Dapat Diterima," hukumonline.com, 2011, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/putusan-hakim-dalam-acara-perdata-cl3157>.

² Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (2011): 866.

³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 157.

Tabel 1
Putusan Mahkamah Konstitusi Mengenai *Presidential Threshold* (2020-2022)

Nomor Putusan	Pemohon	Amar Putusan/ Status
52/PUU-XX/2022	DPD RI; Partai Bulan Bintang	Ditolak/ Menolak Seluruhnya (Tidak Dapat Diterima)
42/PUU-XX/2022	Almizan Ulfa, Santi Lisana, DB. Ali Syarief, Petir Amri Wirabumi	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
21/PUU-XX/2022	Ajbar, Muhammad J. Watarbone, Eni Sumarno, M. Syukur; Abdul Rachman Thaha	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
20/PUU-XX/2022	Ali Ridhok, Bennie Akbar Fatah, Adang Suhardjo, Marwan Batubara	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
13/PUU-XX/2022	Syafril Sjofoyan, Tito Roesbandi, Elyan Verna Hakim, Endang Wuryaningsih, Ida Farida, Neneng Khodijah, Lukman Nulhakim	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
11/PUU-XX/2022	Ridho Rahmadi, A. Muhadjir	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
8/PUU-XX/2022	Tata Kesantra, Ida Irmayani, Sri Mulyanti Masri, Safur Baktiar, Padma Anwar, Christcisco Komari, Krisna Yudha, Eni Garniasih Kusnadi, Novi Karlinah, Nurul Islah, Faisal Aminy, Mohammad Maudy Alvi, Marnila Buckingham, Deddy Heyder Sungkar, Rahmatiah, Mutia Saufni Fisher, Karina Ratana Kanya, Winda Oktaviana, Tunjiah Binti Dul Warso, Muji Hasanah, Agus Riwayanto, Budi Satya Pramudia, Jumiko Sakarosa, Ratih Ratna Purnami, Fatma Lenggogeni, Edwin Syafrinal Syafril, dan Agri Sumara	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
16/PUU-XX/2022	Jaya Suprana	Ditarik Kembali
7/PUU-XX/2022	Ikhwan Mansyur Situmeang	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
6/PUU-XX/2022	Tamsil Linrung, Fahira Idris, Edwin Pratama Putra	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
5/PUU-XX/2022	Lieus Sungkharisma	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
70/PUU-XIX/2021	Gatot Nurmantyo	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
68/PUU-XIX-2021	Bustami Zainudin, Fachrul Razi	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
66/PUU-XIX/2021	Ferry Joko Yuliantono	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
44/PUU-XIX/2021	Martondi, Naloanda, M. Gontar Lubis, Muhammad Yasid	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima

Nomor Putusan	Pemohon	Amar Putusan/ Status
74/ PUU-XVIII/2020	Rizal Ramli, Abdulrachim Kresno	Tidak Dapat Diterima/ Tidak Dapat Diterima
35/PUU-XVIII/2020	Ki Gendeng Pamungkas	Ditarik Kembali

Sumber: diolah Penulis (2022) dari Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Menariknya, setelah beberapa kali diuji, MK cenderung mempersempit ruang untuk mempersoalkan kedudukan hukum perseorangan warga negara dalam mengajukan permohonan pengujian ketentuan mengenai *presidential threshold*. Dalam kasus ini, Pasal 222 UU 7/2017, Mahkamah telah mempertimbangkan dalam Putusan MK No. 66/PUU-XIX/2021, yang diperkuat dalam Putusan MK No. 6/PUU-XX/2022. Secara pokok, putusan ini menyatakan bahwa pihak yang memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan terkait persyaratan ambang batas untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) adalah partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Akibatnya, secara logis, warga negara tidak memiliki kaitan sebab-akibat (*causal verband*) antara hak untuk memilih dan hak untuk dipilih (*right to vote and right to be a candidate*) sebagai hak konstitusional warga negara dalam konteks *presidential threshold*.

Berkaitan dengan kondisi ketika Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak, timbul pertanyaan selanjutnya, apakah dengan demikian pertimbangan Mahkamah sebagaimana tertuang dalam Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008 masih relevan dijadikan sebagai acuan pertimbangan untuk permohonan *a quo*, di mana UU Pemilu yang dipersoalkan konstitusionalitasnya mengatur bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak. MK menegaskan dalam Putusan No. 53/PUU-XV/2017, setidaknya publik dapat membaca bahwa hingga Pemilu Serentak tahun 2024 mendatang, MK tetap menggunakan argumentasi yang sama, pada pokoknya:

1. pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai kebijakan pembentuk undang-undang (*legal policy*);
2. alasan teoritis untuk memperkuat sistem Presidensial dalam pengertian mewujudkan sistem dan praktik pemerintahan yang makin mendekati ciri/syarat ideal sistem pemerintahan Presidensial sehingga tercegahnya praktik yang justru menunjukkan ciri-ciri sistem Parleментар;
3. argumentasi sosio-politik konstitusionalitas persyaratan mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah memperkuat lembaga Kepresidenan sebagai lembaga yang mencerminkan legitimasi sosio-politik representasi masyarakat Indonesia yang berbhinneka.

Artikel ini juga muncul karena hasil penelusuran Penulis atas hasil Penulisan/kajian yang relevan dengan tema *presidential threshold* masih terbatas. Dengan kata kunci "*presidential threshold*" di Google Scholar, Penulis menemukan beberapa jurnal di bidang hukum dan politik seperti artikel pertama yang disusun oleh Sholahudin Al-Fatih (2019), yang menjelaskan mengenai akibat hukum dalam Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden dari Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012 dan No. 14/PUU-XI/2013. Penulis dalam artikel tersebut sampai pada simpulan bahwa *threshold* diterapkan sebagai batas untuk menyeleksi kandidat anggota parlemen, serta Presiden yang sifatnya *open legal policy*. Penulis juga menolak implementasi *presidential threshold* dengan alasan pelaksanaannya serentak.⁴ Sama dengan penulis, Penulis menolak implementasi *presidential threshold*, alasan utamanya adalah implementasinya yang bertolak belakang dengan realitas politik elektoral di Indonesia, setidaknya selama dua pemilihan umum (pemilu) terakhir.

Artikel selanjutnya disusun oleh Abdul Ghoffar (2018) tentang Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008, yang menyatakan bahwa MK menyatakan bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy*. Penulis melakukan analisis perbandingan *presidential threshold* di negara-negara yang menganut sistem presidensial seperti Amerika Serikat, Brasil, Peru, Meksiko, dan Kolombia. Hasilnya, aturan *presidential threshold* tidak dikenal di negara-negara tersebut.⁵ Kesamaan artikel ini dengan kedua penulis adalah sama-sama mengkaji Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, namun kritik Penulis lebih didasarkan pada perbandingan putusan hukum dengan realitas politik yang terjadi di Indonesia. Selain itu, Penulis juga menggunakan negara Ukraina, Brazil, dan Filipina sebagai perbandingan dalam mengkaji implementasi *presidensialisme*.

Rizki Prasetyo dan Febri Sianipar (2021) mengkaji relevansi penggunaan *presidential threshold* dan implementasinya dalam pemilu serentak. Menurut kedua penulis, implementasi Pemilu Serentak pertama kali muncul sejak *judicial review* atas Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Upaya ini dikabulkan Mahkamah Konstitusi dengan keluarnya Putusan Mahkamah No. 14/PUU-IX/2013. Salah satu temuan menarik adalah ketidakcocokan antara pemilu serentak dan *presidential threshold*.⁶ Artikel Penulis sebaliknya, lebih menekankan kritik bilamana implementasi *presidential threshold* di lapangan tidak kompatibel dengan pandangan MK sebagaimana tercermin dalam putusan-putusan selama ini.

Konsep *presidential threshold* juga dikaji Titon Kurnia (2020), khususnya mengenai konsistensialitasnya sesuai atau tidak dengan prinsip *presidensialisme*. Penulis menegaskan

⁴ Sholahuddin Al-Fatih, "Akibat Hukum Regulasi tentang Threshold dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden," *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019): 35-36, <https://doi.org/10.29123/jy.v12i1.258>.

⁵ Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 4 (2018): 498, <https://doi.org/10.31078/jk1532>.

⁶ Rizki Bagus Prasetyo and Febri Sianipar, "The Relevance of the Application of the Presidential Threshold and the Implementation of Simultaneous Elections in Indonesia," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 2 (2021): 282, <https://doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.267-284>.

presidential threshold inkonsistensial karena tidak merefleksikan prinsip *presidensialisme* yang menekankan independensi dari lembaga eksekutif dan legislatif. Presiden terpilih dapat menjalankan pemerintahan dengan efektif tanpa harus mendapat dukungan politik di parlemen. Lebih jauh, penulis juga mengusulkan revisi Pasal 6A UUD 1945 agar implementasi sistem presidensial dapat konsisten.⁷ Penulis juga melihat inkonsistensi dalam sistem presidensial. Namun berbeda dengan penulis, alasan inkonsistensi didasarkan pada kondisi empiris di lapangan dan realitas politik yang terjadi selama ini.

Tinjauan mengenai *presidential threshold* juga menyoroti dampaknya terhadap partai politik. Ridho Al-Hamdi (2021) membahas pembelahan ideologis partai politik di Indonesia saat *presidential threshold* berlaku di bawah sistem proporsional terbuka pada tahun 2019. Bahwa pembelahan ideologi tidak lagi relevan dalam konteks sistem proporsional terbuka, karena orientasi partai politik lebih bersifat pragmatis daripada ideologis. Partai-partai nasionalis sekuler berada dalam posisi yang dilematis, sementara partai-partai islam nasionalis juga menghadapi dilema serupa.⁸ Penulis mengambil dasar tesis pragmatisme ini sebagai salah satu alasan mengapa Putusan MK mengenai *presidential threshold* tidak relevan dalam realitas politik di Indonesia. Lebih lanjut, penulis dalam artikel ini akan membahas terkait topik ini dalam Bab Pembahasan.

2. Perumusan Masalah

Setelah mengulas kelima Penulisan sebelumnya, Penulis melihat adanya *gap* dalam studi mengenai *presidential threshold* yang cukup signifikan. Oleh karena itu, Penulis melakukan Penulisan lebih lanjut terkait permasalahan *presidential threshold* dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia. Keistimewaan artikel ini adalah kajiannya yang bersifat kritis terhadap beberapa Putusan MK mengenai *presidential threshold*. Hal ini tercermin dalam tiga rumusan masalah, yaitu: (1) Apa kritik utama terhadap konsep *presidential threshold*? (2) Mengapa anggapan MK mengenai *presidential threshold* yang dapat meningkatkan dukungan politik bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dianggap tidak tepat? (3) Mengapa anggapan MK bahwa *presidential threshold* dapat menyederhanakan partai politik dianggap tidak tepat?

3. Metode Penulisan

Penulisan ini menggunakan metode kualitatif, dengan desain studi literatur dan studi kasus. Data primer dalam Penulisan ini adalah Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008, Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 dan Putusan MK No. 49/PUU-XVI/2018. Pertimbangannya, putusan ini paling sering menjadi rujukan utama bagi putusan-putusan MK mengenai *presidential threshold* setelahnya. Studi kasus yang Penulis pilih adalah lobi politik Golongan

⁷ Titon Slamet Kurnia, "Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2020): 376-77, <https://doi.org/10.22304/pjih.v7n3.a4>.

⁸ Ridho Al-Hamdi, "Ideological Cleavage under Open-list Proportional Representation: Parties' Position toward the 2019 Indonesian Presidential Threshold," *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 24, no. 3 (2021): 215, <https://doi.org/10.22146/jsp.53514>.

Karya (Golkar) pada Pemilu 2009 dan 2014, Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Amanat Nasional (PAN) pada Pemilu 2019.

B. PEMBAHASAN

1. Kritik Terhadap Implementasi *Presidential Threshold*

Meminjam istilah Giovanni Sartori, ilmuwan politik yang pertama kali mengajukan istilah *political/constitutional engineering*, bahwa mesin paling hebat dalam realitas sosial politik adalah *rewards* dan *punishment*,⁹ Penulis dapat menyimpulkan bahwa *rewards* dukungan politik yang didapatkan Presiden sama sekali bukan karena sistem *presidential threshold*, melainkan perilaku politik pragmatis Presiden yang berinovasi dengan instrumen presidensial (*Presidential's Toolbox*) untuk mengelola hubungannya dengan partai-partai politik, baik pendukung maupun non-pendukung, dan kelompok-kelompok di luar partai politik seperti pengusaha dan relawan. Kritik atas *presidential threshold* dari tinjauan ilmu politik sebenarnya bukan sesuatu yang baru. Berdasarkan penelusuran di jurnal nasional, jurnal internasional dan literatur akademik lainnya bahwa isu *presidential threshold* relatif jarang mendapatkan perhatian dari ilmuwan politik dibandingkan isu-isu politik tata negara pada umumnya. Kalaupun ada, tinjauannya lebih banyak mengambil studi kasus di Indonesia, dan terbatas di negara-negara Amerika Latin. Hanya saja perlu digarisbawahi bahwa studi kasus di negara-negara Amerika Latin pun lebih terfokus pada persoalan *presidensialisme* koalisi, bukan *presidential threshold*-nya. Melihat MK yang lebih sering menolak/atau tidak menerima permohonan uji materi mengenai *presidential threshold*. Penulis memulai pembahasan mengenai alasan mengapa *presidential threshold* dibutuhkan, sebelum merangkum kritik terhadap implementasi *presidential threshold* selama ini.

Salah satu alasan kuat *presidential threshold* patut diimplementasikan di Indonesia adalah penjelasan bahwa implementasi demokrasi di tengah sistem multipartai dan *presidensialisme* tergolong tidak stabil.¹⁰ Secara teoritis, alasannya mulai dari kombinasi *presidensialisme* dengan multipartai dapat menciptakan *deadlock* antara lembaga eksekutif dengan legislatif, dan *deadlock* ini yang membuat demokrasi menjadi tidak stabil. Selain itu, sistem multipartai dapat menciptakan polarisasi ideologi dibandingkan bipartisme. Kombinasi antara *presidensialisme* dengan *multipartisme* pun sangat kompleks karena koalisi antar partai dibangun di tengah demokrasi presidensial. Terakhir, *presidensialisme* multipartai menyebabkan biaya politik menjadi mahal dan membuat stabilitas politik menjadi rentan.¹¹ Dengan demikian, Penulis melihat alasan MK tetap bersikukuh mempertahankan *presidential threshold* karena untuk menjaga stabilitas politik nasional, walaupun konsekuensinya, hak-hak konstitusional warga negara dibatasi.

⁹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (London: Macmillan, 1994), ix.

¹⁰ Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198, 214, <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.

¹¹ Eduardo Mello and Matias Spektor, "Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism," *Journal of Democracy* 29, no. 2 (2018): 125-26, <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0031>.

Lebih lanjut perihal alasan tersebut, MK juga menjelaskan bahwa kondisi stagnan dalam demokrasi di Indonesia bukan disebabkan karena *presidensialisme* koalisi yang berasal dari kombinasi *presidensialisme* dengan sistem multipartai. Bukan juga karena eksistensi oligarki politik yang mendominasi, atau kartelisasi partai politik. Kedua alasan tersebut adalah penjelasan arus utama (*mainstream*) yang banyak dikutip para pemohon uji materi *presidential threshold* dalam kurun waktu 2020-2022. Konfigurasi demokrasi di Indonesia memang tergolong kompleks karena seorang Presiden di satu sisi dituntut untuk mampu menyeimbangkan kepopuleran atas tuntutan elektoral, dan di sisi lain mengakomodir kepentingan kelompok-kelompok berpengaruh di lingkaran kekuasaan oligarki, yang menunggangi demokrasi sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan dan menambah pundi-pundi kekayaan mereka.¹² *Presidential threshold* bagi para kritiknya merupakan salah satu konsekuensi dari implementasi demokrasi yang inkonstitusional, dan tidak didasarkan pada Pancasila.

Secara umum, kritik terhadap implementasi *presidential threshold* dapat dirangkum menjadi dua, yaitu: pertama, mekanisme ini merupakan instrumen konsistusional untuk melemahkan konsolidasi demokrasi. Dalam Pemilu 2019 misalnya, rezim Joko Widodo dianggap memelihara tradisi konstitusional yang otoriter dengan menetapkan *parliamentary threshold* sebesar 20 persen dan 25 persen pada Pemilu. Dampak dari praktik ini adalah opsi bagi masyarakat terbatas pada dua kandidat populis, yang direpresentasikan Joko Widodo-KH Ma'ruf Amin dan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno.¹³ Praktik *parliamentary* dan *presidential threshold* ini kemudian dilihat sebagai praktik *illiberal*, suatu "inovasi politik otoriter" penguasa untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan mereka. Lebih buruk lagi, pembatasan kompetisi elektoral diduga berdampak pada meningkatnya biaya politik, karena partai politik yang memiliki suara besar sangat bisa untuk menetapkan mahar politik karena partai politik lain tidak berhak mengusung calon, sehingga capres dan cawapres pun tidak dapat beralih ke parpol lain tersebut.¹⁴

Kedua, mekanisme ini menyebabkan maraknya praktik oligarki politik dalam sistem *presidensialisme* multipartai yang kemudian menghambat konsolidasi demokrasi. Di atas kertas, *presidential threshold* diharapkan bisa menjadi instrument mitigasi politik atas dampak sistem *presidensial* multipartai, yaitu *presidensialisme* koalisi. Kondisi ini dimana Presiden terpilih dituntut untuk bisa membangun koalisi dengan partai-partai politik di parlemen. Sayangnya, studi di beberapa negara dan termasuk di Indonesia, kelompok oligarki sering menjadi "penumpang gelap" dalam koalisi tersebut.

¹² Dirk Tomsa, "Regime Resilience and Presidential Politics in Indonesia," *Contemporary Politics* 24, no. 3 (2018): 266, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413502>.

¹³ Satrio Abdurrachman, "A Battle between Two Populists: The 2019 Presidential Election and the Resurgence of Indonesia's Authoritarian Constitutional Tradition," *Australian Journal of Asian Law* 19, no. 2 (2019): 180.

¹⁴ Marcus Mietzner, "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism," *Democratization* 27, no. 6 (2020): 1023-24, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1704266>.

Studi perbandingan politik di Ukraina, Brazil, dan Filipina bisa menggambarkan bagaimana oligarki memanfaatkan presidensialisme koalisi dan membuat Presiden terpilih melakukan inovasi presidensialisme. Di Ukraina misalnya, *presidensialisme* koalisi menyebabkan Presiden terpilih dan partai pengusungnya mau tidak mau harus menggunakan strategi imbal jasa (*portofolio payoff*) untuk mendapatkan dukungan dari partai-partai politik di parlemen. Presiden bahkan mencari dukungan di luar partai politik dan menggunakan *payoff* berbeda untuk mengelola dukungan politik. Praktik *payoff* ini didukung oleh eksistensi oligarki di lingkaran politik Ukraina. Di Brazil, *presidensialisme* koalisi menyebabkan masalah koalisi politik besar (*oversized coalition*) yang menyebabkan inefisiensi pengelolaan anggaran dan sumber daya, termasuk korupsi. Partai pemenang pemilihan umum (pemilu) biasanya memasukkan partai-partai politik ke dalam koalisi pemerintahan, kecuali yang berkontestasi langsung dalam pemilihan. Sekalipun partai-partai politik tadi tidak mendukung Presiden terpilih sebelumnya.¹⁵

Contoh di Ukraina dan Brazil di atas memang terbatas mengilustrasikan dampak negatif antara presidensialisme koalisi dan oligarki politik dalam sistem presidensial multipartai. Sementara kondisi di Indonesia lebih kompleks, karena ada variabel *presidential threshold* dianggap sebagai salah satu upaya meredam dampak *presidensialisme* koalisi dan oligarki politik, yang *notabene* tidak terbukti. Aturan *presidential threshold* menyebabkan seorang calon Presiden di Indonesia harus mencari dukungan politik dari partai politik pengusung dan dengan menggalang partai politik selain partai politik pengusung, termasuk kelompok-kelompok di luar partai politik, seperti kelompok pengusaha dan relawan sebelum pemilu berlangsung. Namun, *presidential threshold* tidak menyebabkan Presiden terpilih untuk tidak berkompromi dengan *presidensialisme* koalisi.

Implementasi presidensialisme koalisi ini di Indonesia sering dikritisi karena berkaitan dengan praktik komersialisasi dan oligarkisasi politik. Beberapa gejala dalam kedua proses tersebut adalah maraknya transaksi politik di elit, meningkatnya biaya politik dan munculnya kandidat-kandidat dengan sumber daya yang melimpah. Kondisi ini lazim selama Pemilu 2014 dan 2019 di Indonesia. Sayangnya, kondisi ini juga menyebabkan partai politik makin jauh dari basis pemilihnya, yang *notabene* masyarakat.¹⁶ Implementasi *presidensialisme* koalisi pun berpotensi mengeskalasi tensi politik antara Presiden dengan partai politik (asalnya) dan/atau koalisinya. Satu-satunya kasus di Indonesia memang terjadi pada masa Presiden Keempat, Abdurrahman Wahid. Menjelang pemakzulannya, Gus Dur (panggilan akrab Presiden) menghadapi konflik internal di partai pengusungnya, yaitu Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Gus Dur juga berkonflik dengan partai-partai pengusungnya di parlemen.

¹⁵ Marcos Nobre, *Limits of Democracy: From the June 2013 Uprisings in Brazil to the Bolsonaro Government* (Cham: Springer, 2022), 2.

¹⁶ Andreas Ufen, "Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges," in *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*, edited by Marie dela Rama and Chris Rowley (Elsevier, 2017), 25-26.

Sebagai perbandingan, kondisi serupa pernah terjadi di Filipina, khususnya selama rezim Joseph Estrada pada 1998-2001. Konfrontasi antara Presiden dengan parlemen terjadi berkali-kali, yang kemudian menjadi pelajaran bagi Presiden di Filipina untuk mengontrol dan mengelola jejaring *patronase* untuk menekan partai-partai politik di Filipina.¹⁷ Setelah Gus Dur berkuasa, kondisi politik di Indonesia memang relatif lebih stabil karena ada pembagian kekuasaan antara elit-elit partai politik sesuai alasan MK. Hanya saja, perihal harmonisnya hubungan Presiden dan partai politik pengusung karena *presidential threshold* ini tidak sinkron dengan kualitas demokrasi. Indonesia terjebak dengan praktik kartelisasi partai politik karena Presiden terpilih terlalu cair dengan koalisi partai politik selama berkuasa,¹⁸ lupa dengan semangat *presidential threshold* sebelum pemilihan. Di sisi lain, kasus korupsi makin marak di kalangan elit partai politik dalam koalisi tersebut, baik yang mengusung di awal, maupun yang bergabung belakangan. Bahkan dalam pemerintahan Presiden pasca Gus Dur, baik Presiden Megawati Soekarnoputri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Presiden Joko Widodo (Jokowi), elit partai politik dari partai pengusung selalu ada yang terlibat kasus korupsi (lihat Tabel 2).

Tabel 2 Elit Partai Politik Pengusung Presiden dan Kasus Korupsi¹⁹

Jabatan	Nama	Asal Partai	Partai Mengusung Presiden Terpilih?
Menteri Kelautan dan Perikanan	Rokhmin Dakhuri	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Ya
Presiden Partai	Luthfi Hasan Ishaq	Partai Keadilan Sejahtera	Ya
Ketua Umum Partai	Anas Urbaningrum	Partai Demokrat	Ya
Menteri Sosial	Bachtiar Chamsyah	Partai Persatuan Pembangunan	Ya
Menteri Pemuda dan Olahraga	Andi Malarangeng	Partai Demokrat	Ya
Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Jero Wacik	Partai Demokrat	Ya
Menteri Agama/ Ketua Umum Partai	Suryadharma Ali	Partai Persatuan Pembangunan	Tidak
Ketua Umum Partai	Setya Novanto	Partai Golkar	Tidak

¹⁷ Marco Bunte and Mark R. Thompson, "Perilous Presidentialism in Southeast Asia?," *Contemporary Politics* 24, no. 3 (2018): 257, <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413501>.

¹⁸ Dan Slater, "Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition," *Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2018): 24-25, 31, 42-43, <https://doi.org/10.1017/jea.2017.26>.

¹⁹ Tabel ini dapat mengilustrasikan hubungan Presiden dan partai politik yang cair karena Presiden harus mencari solusi atas presidensialisme koalisi. Implementasi *Presidential Threshold* tidak terbukti karena partai yang tidak mengusung di awal pun beberapa kali mendapat jabatan publik.

Jabatan	Nama	Asal Partai	Partai Mengusung Presiden Terpilih?
Menteri Sosial	Juliari Batubara	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Ya
Menteri Sosial	Idrus Marham	Golongan Karya	Tidak
Ketua Umum Partai	Muhammad Romahurmuziy	Partai Persatuan Pembangunan	Ya
Menteri Pemuda dan Olahraga	Imam Nahrawi	Partai Kebangkitan Bangsa	Ya
Menteri Kelautan dan Perikanan	Edhy Prabowo	Gerakan Indonesia Raya	Tidak
Menteri Komunikasi dan Informasi	Johnny G Plate	Partai Nasdem	Ya
Menteri Pertanian	Syahrul Yasin Limpo	Partai Nasdem	Ya

Sumber: diolah Penulis (2023) dari berbagai sumber

2. Kritik Atas Anggapan Bahwa *Presidential threshold* Dapat Meningkatkan Dukungan Politik Bagi Presiden dan Wakil Presiden

Berdasarkan Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 dan Putusan MK No. 49/PUU-XVI/2018, dijelaskan bahwa MK memandang *presidential threshold* dibutuhkan dalam rangka memperkuat sistem presidensial dan menyederhanakan partai politik dalam rangka *political and constitutional engineering*.²⁰ Alasan MK berkaitan erat dengan kebutuhan memenuhi dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR, serta urgensi menyederhanakan jumlah partai politik. Selain itu juga, memberlakukan *presidential threshold* bermanfaat bagi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden agar dapat mengestimasi suara yang akan mendukungnya di DPR, seandainya terpilih. Termasuk siapa saja calon-calon yang akan mengisi kabinetnya, yang dapat dibicarakan sejak sebelum pelaksanaan Pemilu melalui pembicaraan intensif dengan partai-partai pengusung, seperti ada semacam kontrak politik antara partai politik dengan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kritik pertama, alasan terkait hubungan partai pengusung, pendukung dan Presiden terpilih, di dalam putusan MK ini tidak sesuai dengan realitas politik yang ada, setidaknya dalam studi kasus Partai Golkar dalam Pemilu 2009 dan 2014, serta Partai Gerindra dalam Pemilu 2019. Dalam ketiga Pemilu tersebut, terlihat jelas bahwa Presiden dan Wakil Presiden tetap harus melakukan kompromi politik dengan partai-partai yang menguasai kursi di DPR, walaupun partai-partai yang dimaksud bukan merupakan partai pengusung di awal pemilihan.

²⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017 (2017), 120-135. Lihat juga, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-XVI/2018 (2008), 44-47.

Pada Pemilu 2009, Partai Golkar tidak termasuk partai pengusung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, namun mengisi beberapa pos Menteri di kabinet. Misalnya, Agung Laksono menjadi Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dari 2009-2014, lalu Fadel Muhammad dan Sharif Cicip Sutarjo yang menjadi Menteri Kelautan dan Perikanan, berturut-turut pada 2009-2011 dan 2011-2014.²¹ Kemudian pada Pemilu 2014 bahwa Partai Golkar yang mengusung pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, tetap mendapatkan pos menteri di kabinet setelah Pemilu selesai. Mulai dari Luhut Binsar Panjaitan yang menjadi Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya pada 2016-2019, Airlangga Hartarto yang menjadi Menteri Perindustrian dalam periode yang sama, serta Agus Gumiwang Kartasasmita yang menjadi Menteri Sosial pada 2018-2019. Terakhir pada Pemilu 2019, kali ini Partai Gerindra dan Partai Amanat Nasional yang mengusung pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, memutuskan untuk bergabung ke pemerintahan. Baik Prabowo Subianto maupun Sandiaga Uno menjadi Menteri Pertahanan²² dan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.²³ Partai Amanat Nasional sendiri mendapatkan jatah Menteri setelah Zulkifli Hasan menjabat Menteri Perdagangan untuk menggantikan Muhammad Lutfi sejak Juni 2022.²⁴

Tiga studi kasus di atas membuktikan bahwa dalam praktiknya, pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap harus melakukan kompromi-kompromi politik dengan partai politik tanpa harus mengorbankan janji-janji kampanyenya kepada rakyat pemilih, seperti yang dikhawatirkan oleh MK. Oleh karena itu, alasan MK bahwa *presidential threshold* dibutuhkan karena Presiden butuh dukungan politik memadai di parlemen tergolong kurang tepat.

Kritik kedua, anggapan MK mengenai *political and constitutional engineering*, bahwa *presidential threshold* dibutuhkan untuk memastikan dukungan politik kuat parlemen kepada Presiden tidak benar secara prinsip. Mengingat sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan konstitusional dan pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif. Maka aspek-aspek utama dalam sistem presidensial adalah: *Pertama*, eksekutif dan legislatif dipilih berbeda; *Kedua*, ada pemisahan formal personil antara legislative dan eksekutif; *Ketiga*, eksekutif tidak bisa dilengserkan melalui undang-undang kecuali melalui pemakzulan; *Keempat*, presiden atau eksekutif tidak bisa membubarkan legislative; *Kelima*, kewenangan dan kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden.²⁵ Terlepas dalam sistem *presidensialisme* dwipartai dan multipartai, kekuasaan Presiden adalah kekuasaan untuk

²¹ "Kabinet Indonesia Bersatu I dan II," *Kompas.com*, 2021, <https://www.kompas.com/stori/read/2021/04/23/124857379/kabinet-indonesia-bersatu-i-dan-ii>.

²² "Prabowo Ditunjuk Jadi Menteri Pertahanan," *Antarane.com*, 2019, <https://www.antarane.com/berita/1126831/prabowo-ditunjuk-jadi-menteri-pertahanan>.

²³ "Sandiaga Uno Ditunjuk Jadi Menparekraf Gantikan Wishnutama," *Antarane.com*, 2020, <https://www.antarane.com/berita/1908492/sandiaga-uno-ditunjuk-jadi-menparekraf-gantikan-wishnutama>.

²⁴ "Diangkat Jadi Menteri Perdagangan, Zulkifli Hasan Punya Harta Rp 32 M," *Kompas.com*, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/13453811/diangkat-jadi-menteri-perdagangan-zulkifli-hasan-punya-harta-rp-32-m>.

²⁵ Andrew Heywood, *Politics*, 5th ed. (London: Palgrave Macmillan, 2019), 312.

mempengaruhi (*power to persuade*), yaitu kemampuan untuk melakukan tawar-menawar, mendorong, merangkul/membujuk, namun tidak mendikte. Di Amerika Serikat, kemampuan Presiden ini ditentukan oleh kualitas hubungannya dengan Kongres, Pemerintah Federal, Mahkamah Agung dan Media.²⁶

Lebih jauh, karena hakikat sistem pemerintahan presidensial adalah sistem bahwa pemerintah tidak bisa dicopot oleh parlemen karena: *Pertama*, sifat kekuasaan eksekutifnya individual; *Kedua*, ada penggabungan fungsi kepala negara dan pemerintahan; *Ketiga*, terselenggaranya pemilihan umum; *Keempat*, Presiden eksis dengan "kewenangan untuk membuat undang-undang yang diatur secara konstitusional."²⁷ Dengan kata lain, dukungan parlemen tidak dibutuhkan. Sebaliknya, Penulis melihat stabilitas politik sangat tergantung pada kemampuan si Presiden terpilih dan partai asal Presiden dalam melakukan lobi dan negosiasi politik.

Perihal dukungan politik ini perlu dijelaskan lebih komprehensif mengenai dua kelompok dan pandangannya terhadap sistem presidensial di Indonesia. Kelompok kontra dukungan politik beralasan pada prinsip bahwa seorang Presiden dipilih langsung oleh publik dalam jangka waktu tertentu dan memiliki kontrol kepada kabinet dan proses legislatif. Oleh karena itu, fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan biasa digabungkan di sistem presidensial. Hubungan antara Presiden dan parlemen dalam sistem presidensial biasa ditandai dengan: *Pertama*, sebagai kepala eksekutif yang dipilih langsung, Presiden mampu menggalang dukungan populer atas rakyatnya, sesuatu yang tidak bisa dilakukan oleh anggota parlemen, bahkan seorang perdana menteri sekalipun. Hanya Presiden yang mampu berkata dan mengklaim dirinya telah dipilih oleh seluruh rakyat dalam satu pemilihan (walaupun pada realitanya lebih kompleks lagi). *Kedua*, sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, presiden merupakan simbol nasional, berikut pengawas kebijakan yang dijalankan kabinetnya. *Ketiga*, dalam membentuk kabinet, Presiden tidak perlu berpikir bahwa kabinetnya harus berasal dari partai politik. Mengingat Presiden dipilih langsung, maka partai politik tidak mempunyai pengaruh kepada eksekutif. *Keempat*, kekuasaan dan kewenangan Presiden tidak terikat dengan legislatif. Kedua cabang pemerintahan ini juga tidak bisa mencopot satu sama lain. Harapannya akan tercipta suatu *checks and balances*. Dengan kata lain, *presidensialisme* bisa melemahkan partai politik, mengingat partai politik terkonsentrasi pada kursi di parlemen. Presiden tidak tergantung pada partai politik, bahkan ketika Presiden kehilangan kepercayaan publik, dia tidak bisa diganti kecuali melalui Pemilu.²⁸

Lebih jauh lagi, di dalam sistem *presidensialisme*, Presiden adalah sosok politik yang berkuasa penuh. Sebagai ilustrasi, Presiden tidak membutuhkan dukungan politik parlemen.

²⁶ Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: Free Press, 1990). ix-xix, 11.

²⁷ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 49.

²⁸ Patrick O'Neil, *Essentials of Comparative Politics* (New York: W.W. Norton, 2020), 152-156.

Berbeda dengan anggota parlemen, Presiden adalah pemimpin di tingkat nasional karena konstituennya ada di tingkat nasional, oleh karena itu Presiden berhak mengklaim dirinya sebagai representatif rakyat. Sedangkan anggota parlemen merupakan *representatif* dari orang-orang yang ada di daerah pemilihannya.²⁹ Argumen soal Presiden tidak butuh dukungan politik parlemen ini diperkuat kajian literatur oleh Titon Kurnia sebelumnya.³⁰ Presiden sebenarnya berkoalisi dengan rakyat, bukan dengan partai politik. Sejak Reformasi 1998 kondisinya berbeda, Presiden seperti tergantung pada partai politik.

Sementara kelompok pro dukungan politik beralasan bahwa di tengah *presidensialisme* koalisi, dukungan parpol kepada Presiden sangatlah esensial. Mengingat dalam *presidensialisme* koalisi, Presiden tidak berkuasa penuh seperti argumen pertama, mau tidak mau harus membangun dan mengelola koalisi untuk menjamin dukungan parlemen dalam menjalankan pemerintahan. Sebagai “minoritas” (*minority president*) politik, Presiden yang berkoalisi dengan partai politik pengusung dan pendukungnya mendapatkan keuntungan dengan dukungan kuat di parlemen. Dengan harapan: *Pertama*, kemungkinan suatu peraturan perundang-undangan disahkan sangatlah besar. *Kedua*, kemungkinan pemakzulan juga sangat kecil. *Ketiga*, ketahanan dan efektivitas pemerintahan juga relatif lebih kuat.³¹ Presiden memang bisa membentuk pemerintahan walaupun tidak ada dukungan di parlemen, namun dukungan ini dibutuhkan untuk menjalankan agenda-agenda dan program pemerintahan. Apalagi proses pembuatan undang-undang, penyusunan anggaran, pengawasan program pemerintah dan lain-lain melibatkan parlemen.³² Studi kasusnya cukup banyak di negara-negara Amerika Selatan, bahwa Presiden terpilih biasanya didukung partai dengan kursi minoritas di parlemen, walaupun Presiden tersebut berasal dari partai pemenang pemilu (*rulling parties*). Secara empiris, sebagian besar dari 28 koalisi kabinet di negara-negara Amerika latin dibentuk dari proses *bargaining* politik sebelum Pemilu berlangsung.³³

Di Indonesia, studi kasusnya terlihat pada periode pertama dan kedua Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, serta Presiden Joko Widodo. Pada periode pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono misalnya, Partai Demokrat hanya menguasai sekitar 7,5 persen kursi di parlemen.³⁴ Sementara pada periode kedua, perolehan kursi Partai Demokrat memang

²⁹ Susan Rose-Ackerman, Diane Desierto, and Natalia Volosin, “Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines,” *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 247-48, <http://hdl.handle.net/20.500.13051/3618>.

³⁰ Titon Slamet Kurnia, “Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia,” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2020): 355-61.

³¹ Paul Chaisty and Svitlana Chernykh, “How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems,” *Political Research Quarterly* 70, no. 4 (2017): 763-64, <https://doi.org/10.1177/1065912917715912>.

³² Djayadi Hanan, “Soliditas Koalisi Presidensial,” *Kompas*, 2019, <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/07/22/soliditas-koalisi-presidensial>.

³³ Adrián Albala, “Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A configurational analysis of the coalition formation and duration processes,” *The British Journal of Politics and International Relations* 19, no. 4 (2017): 738, 49-50, <https://doi.org/10.1177/1369148117727440>.

³⁴ “Inilah Hasil Pemilu Legislatif 2004,” *detikNews*, 2004, <https://news.detik.com/berita/d-155421/inilah-hasil-pemilu-legislatif-2004>.

naik, namun hanya 26 persen kursi di parlemen.³⁵ Sedangkan pada periode pertama³⁶ dan kedua³⁷ Presiden Joko Widodo, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) hanya menguasai 19 persen kursi di DPR.

Berangkat dari kedua kasus ini, secara empiris Penulis melihat bahwa stabilitas politik dalam presidensialisme koalisi lebih ditentukan oleh proses dan hasil lobi-lobi dan negosiasi politik Presiden SBY dan Presiden Jokowi, serta partai penguasa asal keduanya PD dan PDIP kepada partai-partai politik selama periode pemerintahannya. Serta kemampuan Presiden berinovasi dengan "instrumen presidensial" (*Presidential's Toolbox*).³⁸ Bukan karena ikatan koalisi oleh *presidential threshold* di awal pemilu.

3. Kritik Atas Anggapan *Presidential threshold* Dapat Menyederhanakan Partai Politik

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017 juga dijelaskan bahwa *presidential threshold* dapat mendorong penyederhanaan jumlah partai politik.³⁹ Alasan MK, apabila partai-partai politik telah bergabung di awal untuk menentukan pasangan calon, dianggap telah terjadi proses penyamaan visi/misi yang didasarkan dari platform masing-masing partai politik. Setelah visi/misi disamakan, partai-partai dapat merumuskan secara kolektif program-program kampanye pasangan calon. Termasuk mengintegrasikan visi/misi tersebut ke dalam program-program kampanye masing-masing partai. Sehingga saat berlangsung pemilihan, masyarakat diharapkan bisa memiliki referensi sekaligus preferensi yang tidak jauh berbeda, baik saat memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dan saat memilih calon anggota DPR dari partai-partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pemilih diharapkan memiliki gambaran dari awal Pemilu: Jika program-program kampanye si pasangan calon terbilang menarik, maka calon anggota DPR dan partai politik pengusung si pasangan calon tentu menarik. Apalagi jika partai politik tersebut berhasil memenangkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung. Mereka akan menjadi salah satu partai yang memerintah (*ruling parties*) yang mengawal kebijakan dan program Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Mengingat partai pengusung hampir tidak mungkin berjumlah tunggal, namun plural. Partai-partai tersebut seolah-olah menjadi satu partai politik besar sehingga dalam realitas politik sebenarnya terwujud penyederhanaan jumlah partai politik. Pada dasarnya, partai pengusung tidak akan kehilangan identitas tertentu sebagai pembeda di antara mereka.

³⁵ "Demokrat Jawarai Pileg 2009 dengan 20,85% Suara," *detikNews*, 2009, <https://news.detik.com/pemilu/d-1128844/demokrat-jawarai-pileg-2009-dengan-2085--suara>.

³⁶ "Disahkan KPU, Ini Perolehan Suara Pemilu Legislatif 2014," *kompas.com*, 2014, <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>.

³⁷ "Hasil Lengkap Perolehan Kursi DPR 2019-2024," *kompas.com*, 2019, <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/11152361/hasil-lengkap-perolehan-kursi-dpr-2019-2024>.

³⁸ Paul Chaisty, Nic Cheeseman, and Timothy J. Power, *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems* (Oxford University Press, 2018), 214-38.

³⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017," 124-29. Sebagai perbandingan, lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012," (Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2008), 93, https://jdih.go.id/files/148/putusan_sidang_PUTUSAN%2051-52-59%2018-2-092.pdf; and "Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-XVI/2018," 41-43.

Namun perbedaan identitas tersebut tidak akan mempengaruhi kerja sama pragmatis untuk mencapai kepentingan masing-masing yang tercermin dalam program-program dan kinerja pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang diusung bersama.

Kritik terhadap alasan ini adalah perilaku politik masyarakat Indonesia tidak seperti yang dijelaskan MK. Apalagi di tengah kondisi partai politik yang memiliki faksi-faksi politik yang sering berbeda pandangan dalam menentukan siapa calon Presiden dan Wakil Presiden yang didukungnya. Dalam praktiknya, ketika partai politik terfragmentasi, seperti dalam studi kasus Golkar (2014) dan PPP (2019). Belum tentu, masyarakat yang memilih Golkar (2014) ikut memilih Prabowo Subianto, karena saat itu Golkar merapat ke Prabowo-Hatta. Begitupun masyarakat yang memilih PPP (2019) ikut memilih Joko Widodo, karena saat itu PPP merapat ke Joko Widodo-KH Ma'ruf Amin.

Selain itu, hubungan antara *presidential threshold* dengan penyederhanaan jumlah partai politik sangatlah lemah. Pada Pemilu 2009, jumlah partai politik di parlemen turun menjadi 9 partai, dari 17 partai pada Pemilu 2004, kemudian pada Pemilu 2014 bertambah menjadi 10 partai, dan kembali menjadi 9 partai lagi pada Pemilu 2019. Sebagai perbandingan, Pada Pemilu 2009 angkanya 2,5 persen, pada Pemilu 2014 naik menjadi 3,5 persen, dan pada Pemilu 2019 naik lagi menjadi 4 persen. Apabila penetapan *parliamentary threshold* untuk mengurangi jumlah partai politik dan menyederhanakan sistem kepartaian tidak efektif di parlemen,⁴⁰ apalagi dengan *presidential threshold*. Padahal, secara teoritis, dengan *threshold* naik, jumlah partai politik diharapkan berkurang, seperti penjelasan MK.⁴¹

Mahkamah tidak melakukan kalkulasi atas koalisi pragmatis dan dinamis yang terjadi dalam perpolitikan di Indonesia. Dalam studi kasus di Pemilu 2019 misalnya, walaupun PSI, Perindo dan PKPI tidak lolos *parliamentary threshold*, ketiga partai ini tetap saja tergabung dalam koalisi pemerintah yang mendukung Joko Widodo-KH Ma'ruf Amin. Serta mendapatkan jatah kekuasaan berupa Wakil Menteri. Selain itu, konflik di internal partai karena alasan visi dan preferensi Capres dan Cawapres samenyebabkan keluaran dari *presidential threshold* adalah pembelahan dan perpecahan partai, dibandingkan penyederhanaan.

Tabel 3 Perbandingan *Threshold* dan Pemilu Dari Masa ke Masa

Tahun Pemilu	Presidential Threshold		Parliamentary Threshold	Jumlah Partai di Parlemen
	DPR	Nasional		
2009	20%	25%	2,5%	9
2014	20%	25%	3,5%	10
2019	20%	25%	4%	9

Sumber: diolah Penulis (2022) dari beragam sumber

⁴⁰ Jerry Indrawan and Muhammad Prakoso Aji, "Penyederhanaan Partai Politik Melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran Sistematis Terhadap Kedaulatan Rakyat," *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2019): 165-66, <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i2.802>.

⁴¹ R. Siti Zuhro, "Demokrasi dan Pemilu Presiden 2019," *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 1 (2019): 79-81, <https://doi.org/10.14203/jpp.v16i1.782>.

Realitanya, implementasi *presidential threshold* menyebabkan proses politik pragmatis berlangsung dalam internal partai politik sebelum pemilu dan setelah Presiden terpilih berkuasa. Baik karena: *Pertama*, Presiden dan kelompok pendukungnya melakukan intervensi tidak langsung kepada partai melalui operasi-operasi politik tertentu, yang makin membuktikan alasan Presiden sangat *powerful* dalam sistem presidensial; *Kedua*, partai politik memang berkepentingan untuk mendekat ke kekuasaan, sehingga proses kompromi politik di tengah proses berjalannya pemerintahan sangat mungkin terjadi.

C. KESIMPULAN

Kritik terhadap Putusan MK tentang *presidential threshold* adalah ketidaksesuaiannya dengan realitas politik. Presiden mendapatkan dukungan politik tanpa bergantung pada *sistem presidential threshold*. Sebaliknya, Presiden menggunakan instrumen presidensial (*Presidential's Toolbox*) untuk mengelola hubungan dengan partai politik, pengusaha, relawan, dan kelompok di luar partai. Implementasi *presidential threshold* malah berkontribusi terhadap populisme politik dan perpecahan sejak Pemilu 2014. Diperlukan penelitian akademik untuk membuktikan efektivitasnya dalam meredam konsekuensi negatif dari sistem presidensial multipartai. MK sebaiknya menghapus *presidential threshold* yang tidak terbukti secara empiris. Kekhawatiran soal instabilitas politik antara Presiden dan parlemen dalam sistem presidensial multipartai tidak terbukti, karena Presiden dapat mengelola hubungannya dengan instrumen presidensial.

DAFTAR PUSTAKA

- "Arti Gugatan Dikabulkan, Ditolak, Dan Tidak Dapat Diterima." *hukumonline.com*. 2011. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/putusan-hakim-dalam-acara-perdata-cl3157>.
- "Demokrat Jawarai Pileg 2009." *detikNews*. 2009. <https://news.detik.com/pemilu/d-1128844/demokrat-jawarai-pileg-2009-dengan-2085--suara>.
- "Diangkat Jadi Menteri Perdagangan, Zulkifli Hasan Punya Harta 32 M." *Kompas.com*. 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/13453811/diangkat-jadi-menteri-perdagangan-zulkifli-hasan-punya-harta-rp-32-m>.
- "Disahkan KPU, Ini Perolehan Suara Pemilu Legislatif 2014." *kompas.com*. 2014. <https://nasional.kompas.com/read/2014/05/09/2357075/Disahkan.KPU.Ini.Perolehan.Suara.Pemilu.Legislatif.2014>.
- "Hasil Lengkap Perolehan Kursi DPR 2019-2024." *kompas.com*. 2019. <https://nasional.kompas.com/read/2019/08/31/11152361/hasil-lengkap-perolehan-kursi-dpr-2019-2024>.
- "Inilah Hasil Pemilu Legislatif 2004." *detikNews*. 2004. <https://news.detik.com/berita/d-155421/inilah-hasil-pemilu-legislatif-2004>.

- "Kabinet Indonesia Bersatu I dan II." *Kompas.com*. 2021. <https://www.kompas.com/stori/read/2021/04/23/124857379/kabinet-indonesia-bersatu-i-dan-ii>.
- "Prabowo Ditunjuk Jadi Menteri Pertahanan." *Antaraneews.com*. 2019. <https://www.antaraneews.com/berita/1126831/prabowo-ditunjuk-jadi-menteri-pertahanan>.
- "Sandiaga Uno Ditunjuk Jadi Menparekraf Gantikan Wishnutama." *Antaraneews.com*. 2020. <https://www.antaraneews.com/berita/1908492/sandiaga-uno-ditunjuk-jadi-menparekraf-gantikan-wishnutama>.
- Abdurrachman, Satrio. "A Battle between Two Populists: The 2019 Presidential Election and the Resurgence of Indonesia's Authoritarian Constitutional Tradition." *Australian Journal of Asian Law* 19, no. 2 (2019): 175-95.
- Albala, Adrián. "Bicameralism and Coalition Cabinets in Presidential Polities: A Configurational Analysis of the Coalition Formation and Duration Processes." *The British Journal of Politics and International Relations* 19, no. 4 (2017): 735-54. doi:10.1177/1369148117727440.
- Al-Fatih, Sholahuddin. "Akibat Hukum Regulasi tentang Threshold dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden." *Jurnal Yudisial* 12, no. 1 (2019): 17-38. doi:10.29123/jy.v12i1.258.
- Al-Hamdhi, Ridho. "Ideological Cleavage under Open-List Proportional Representation: Parties' Position toward the 2019 Indonesian Presidential Threshold." *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik* 24, no. 3 (2021): 205-19. doi:10.22146/jsp.53514.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Bünthe, Marco, and Mark R. Thompson. "Perilous Presidentialism in Southeast Asia?" *Contemporary Politics* 24, no. 3 (May 27, 2018): 251-65. doi:10.1080/13569775.2017.1413501.
- Chaisty, Paul, and Svitlana Chernykh. "How Do Minority Presidents Manage Multiparty Coalitions? Identifying and Analyzing the Payoffs to Coalition Parties in Presidential Systems." *Political Research Quarterly* 70, no. 4 (2017): 762-77. doi:10.1177/1065912917715912.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, and Timothy J. Power. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford: Oxford University Press, March 22, 2018. doi:10.1093/oso/9780198817208.001.0001.
- Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge Studies in Comparative Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. doi:10.1017/CBO9780511813344.
- Ghoffar, Abdul. 2018. "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pengalaman Di Negara Lain". *Jurnal Konstitusi* 15 (3):480-501. doi:10.31078/jk1532.
- Hanan, Djayadi. "Soliditas Koalisi Presidensial." *Kompas*. 2019. <https://www.kompas.id/baca/utama/2019/07/22/soliditas-koalisi-presidensial>.

- Heywood, Andrew. *Politics*. 5th ed. London: Palgrave Macmillan, 2019.
- Indrawan, Jerry, and Muhammad Prakoso Aji. "Penyederhanaan Partai Politik Melalui Parliamentary Threshold: Pelanggaran Sistematis Terhadap Kedaulatan Rakyat." *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 2 (2019): 155-66. doi:10.14203/jpp.v16i2.802.
- Kurnia, Titon Slamet. "Presidential Candidacy Threshold and Presidentialism Affirmation in Indonesia." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 7, no. 3 (2020): 353-79. doi:10.22304/pjih.v7n3.a4.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 49/PUU-XVI/2018.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 198-228. doi:10.1177/0010414093026002003.
- Mello, Eduardo, and Matias Spektor. "Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism." *Journal of Democracy* 29, no. 2 (2018): 113-27. doi:10.1353/jod.2018.0031.
- Mietzner, Marcus. "Authoritarian Innovations in Indonesia: Electoral Narrowing, Identity Politics and Executive Illiberalism." *Democratization* 27, no. 6 (2020): 1021-36. doi:10.1080/13510347.2019.1704266.
- Neustadt, Richard. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York: Free Press, 1990.
- Nobre, Marcus. *Limits of Democracy: From the June 2013 Uprisings in Brazil to the Bolsonaro Government*. Cham: Springer, 2022.
- O'Neil, Patrick. *Essentials of Comparative Politics*. New York: W.W. Norton, 2020.
- Prasetio, Rizki Bagus, and Febri Sianipar. "The Relevance of the Application of the Presidential Threshold and the Implementation of Simultaneous Elections in Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 2 (2021). doi:10.30641/dejure.2021.V21.267-284.
- Rose-Ackerman, Susan, Diane Desierto, and Natalia Volosin. "Hyper-Presidentialism: Separation of Powers without Checks and Balances in Argentina and the Philippines." *Berkeley Journal of International Law* 29, no. 1 (2011): 246-333. <http://hdl.handle.net/20.500.13051/3618>.
- Slater, Dan. "Party Cartelization, Indonesian-Style: Presidential Power-Sharing and the Contingency of Democratic Opposition." *Journal of East Asian Studies* 18, no. 1 (2018): 23-46. doi:10.1017/jea.2017.26.
- Sumadi, Ahmad Fadlil. "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Teori Dan Praktik." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (2011): 849-79.

Tomsa, Dirk. "Regime Resilience and Presidential Politics in Indonesia." *Contemporary Politics* 24, no. 3 (2018): 266-85. doi:10.1080/13569775.2017.1413502.

Ufen, Andreas. "Political Finance and Corruption in Southeast Asia: Causes and Challenges." In *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*, edited by Marie dela Rama and Chris Rowley, 23-33. Elsevier, 2017.

Zuhro, R. Siti. "Demokrasi Dan Pemilu Presiden 2019." *Jurnal Penelitian Politik* 16, no. 1 (2019): 69-81. doi:10.14203/jpp.v16i1.782.



Measuring Accountability for Filling the Acting Regional Heads in Indonesia

Menakar Akuntabilitas Pengisian Penjabat Kepala Daerah di Indonesia

Muhammad Fitra Kurniawan¹ , Muhammad Hamzah Al Faruq² ,
Garuda Era Ruhpinesthi³ 

¹Coordinating Ministry for Economic Affairs of the Republic of Indonesia, Jakarta, Indonesia

²Swasaba Research Initiative, Yogyakarta, Indonesia

³Faculty of Law, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Muhammad Fitra Kurniawan

✉ muhammadfitrakurniawan@mail.ugm.ac.id

History:

Submitted: 11-10-2022

Revised: 05-06-2023

Accepted: 11-10-2023

Keyword:

Accountability; Filling; Acting Regional Head.

Kata Kunci:

Akuntabilitas; Pengisian; Penjabat Kepala Daerah.

Abstract

Before the regional head elections, the Minister of Home Affairs (Mendagri) appoints acting regional heads, sparking discussions about accountability. This study aims to analyze the development of regulations for appointing acting regional heads and their implications for accountability. The research, conducted as normative juridical research using secondary data, reveals two key findings. Firstly, there are three distinct aspects differing in the process of appointing acting regional heads: the reasons for filling the position, the criteria for becoming acting, and the extended term of the acting position without accountability. Secondly, the lack of accountability in the appointment process has implications, including the potential for acting regional heads lacking understanding of the region, the presence of acting regional heads driven by political interests, their limited experience and increased vulnerability to political influence, and the risk of unsustainable programs initiated by the previous regional head.

Abstrak

Menjelang pemilihan kepala daerah, terdapat pengangkatan penjabat kepala daerah oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang menimbulkan diskursus mengenai akuntabilitasnya. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis: bagaimana perkembangan pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Hasil penelitian menunjukkan dua hal. *Pertama*, terdapat tiga aspek perbedaan dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, yaitu alasan pengisian penjabat; posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi penjabat; serta masa jabatan penjabat yang semakin lama (tidak akuntabel). *Kedua*, proses pengisian yang belum akuntabel berimplikasi terhadap potensi penjabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah; kehadiran penjabat kepala daerah untuk kepentingan politik; penjabat kepala daerah yang kurang berpengalaman dan kekuatan politik yang lebih rentan; serta potensi ketidakberlanjutan program oleh kepala daerah sebelumnya.



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/jk2042>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan kepala daerah (pilkada) secara serentak pada bulan November 2024 mendatang memunculkan fenomena kosongnya jabatan kepala daerah sebanyak 24 gubernur dan 248 bupati/walikota, atau setara dengan 70,59% dari total jumlah provinsi di Indonesia.¹ Terhadap kekosongan tersebut, Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 (UU 10/2016) mengatur bahwa posisi kepala daerah² akan diisi oleh penjabat kepala daerah yang ditunjuk oleh pemerintah.³ Pengisian tersebut mendapat cukup perhatian dari ahli dan masyarakat karena dilaksanakan dalam wilayah yang begitu luas dan menjabat dalam kurun waktu yang lama, yaitu paling lama 2,5 tahun mengingat 101 kepala daerah telah habis masa jabatannya pada tahun 2022.

Jika dilihat dari nilai demokrasi, tentunya fenomena ini bertentangan, dan permasalahan mundurnya demokrasi ini dapat dibedakan dengan *legal reasoning* Presiden saat menerbitkan Perppu pada tahun 2014 yang mengubah model pemilihan dipilih DPRD menjadi model langsung.⁴ Adapun keberadaan UU *a quo* sebelumnya sempat diinginkan perubahan seiring dengan tingginya gejolak politik mengenai RUU tentang Penyelenggaraan Pemilu.⁵ Namun, gugurnya wacana tersebut melanjutkan polemik yang ada.

Polemik mengenai ketentuan pengisian penjabat kepala daerah masih berjalan meski telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi (MK) dalam tiga Perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022. Diskursus misalnya terjadi terkait pertimbangan MK dalam paragraf 3.14.3 Putusan No 67/PUU-XIX/2021 yang menyatakan perlunya menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk

¹ Ismed Kalibay et al., "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024," *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 2, no. 7 (2022): 174.

² Penjabat kepala daerah telah dijelaskan dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah sebagai Pejabat yang ditetapkan oleh Presiden untuk Gubernur dan Pejabat yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Bupati dan Walikota untuk melaksanakan tugas, wewenang dan kewajiban kepala daerah dalam kurun waktu tertentu. Republik Indonesia, "Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah Dan/Atau Wakil Kepala Daerah" (2013).

³ Dalam Pasal 201 ayat (9) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dijelaskan bahwa untuk mengisi kekosongan kepala daerah yang masa jabatannya sudah habis pada tahun 2022 atau 2023, dilakukan pengangkatan penjabat kepala daerah. Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang," n.d.

⁴ Ahmad Gelora Mahardika, Sun Fatayati, and Ferry Nahdian Furqan, "Problematisa Yuridis Pengisian Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Legacy* 2, no. 2 (2022): 34.

⁵ Abd. Kahar Muzakkir, Muhammad Alhamid, and Gustiana A. Kambo, "Pembatalan Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Keterkaitannya Pada Pemilihan Umum Tahun 2024," *Pleno Jure* 10, no. 1 (2021): 59.

menerbitkan peraturan pelaksana mengenai mekanisme dan persyaratan yang tidak mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi.⁶ Merespon pertimbangan tersebut, alih-alih menerbitkan peraturan, pemerintah justru mengangkat lima Penjabat Gubernur pada bulan Mei 2022. Pembentukan peraturan pelaksanaan oleh Pemerintah dinilai tidak mengikat karena Pemerintah menilai tidak terikat *ratio decidendi* hakim konstitusi, melainkan terikat oleh amar putusan yang menolak pokok permohonan Pemohon.⁷ Dalam hal ini, Pemerintah meyakini mekanisme pengisian penjabat kepala daerah tetap sah karena MK menyatakan permohonan Pengujian UU terhadap Pasal 201 ayat (6) dan (7) UU No. 10/2016 telah ditolak sepenuhnya.

Apabila kita coba mengesampingkan diskursus terhadap daya ikat *ratio decidendi* hakim konstitusi, di sisi lain Putusan *a quo* menyebutkan bahwa pengisian penjabat kepala daerah ditujukan untuk menghasilkan pemimpin yang berkompeten, berintegritas, dan sesuai dengan aspirasi daerah. Kriteria tersebut berbanding terbalik dengan fakta empiris seperti kasus korupsi. Hal ini misalnya selaras dengan pernyataan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bahwa praktik korupsi kerap kali terjadi dengan pola penawaran uang oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) yang hendak menjadi penjabat kepala daerah.⁸

Menurut hipotesis Penulis, persoalan empiris seperti persoalan korupsi tidak terlepas dari persoalan normatif yang belum mengatur aspek akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah. Sejak lama mekanisme dalam pengaturan hanya melibatkan Menteri Dalam Negeri (Mendagri) yang cenderung tertutup dan kurang melibatkan peran dari masyarakat, akademisi, ahli, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁹ Terhadap hal ini, Penulis menilai urgensi akuntabilitas berkaitan dengan tiga fungsi utamanya menurut Bovens yaitu i) menyediakan kontrol demokratis yang melibatkan *stakeholders* dan *users*, ii) mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan tindak pidana korupsi, dan iii) meningkatkan efisiensi dan efektivitas birokrasi.¹⁰ Selain itu, pentingnya akuntabilitas dapat diketahui berdasarkan

⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021" (2021).

⁷ "MK Buka Suara, Ahli Sebut TNI Polri Jadi Kepala Daerah Tidak Sah," CNN Indonesia, 2022, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220525190108-32-801254/mk-buka-suara-ahli-sebut-tni-polri-jadi-pj-kepala-daerah-tak-sah>.

⁸ Nikolaus Harbowo and Prayogi Dwi Sulisty, "Sistem Pemilihan Penjabat Tertutup Buka Ruang Korupsi," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/19/sistem-pemilihan-penjabat-tertutup-buka-ruang-korupsi>.

⁹ Berdasarkan penelusuran Penulis, dalam UU Nomor 10 Tahun 2016, UU Nomor 7 Tahun 2017, hingga Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 hingga Perubahan Keempat dalam PP Nomor 78 Tahun 2012 tidak mengatur sama sekali mekanisme pengisian jabatan Penjabat Kepala Daerah yang melibatkan tokoh masyarakat, akademisi, ahli hukum pemerintahan daerah, atau DPRD. Pengisian Penjabat hanya diatur sebatas Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang diangkat oleh Presiden (melalui Mendagri) dengan 3 syarat, yaitu (i) mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, (ii) menduduki jabatan struktural eselon I atau eselon II, dan (iii) memiliki rekam jejak Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik. Lihat Pasal 132 ayat (1) Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah" (2005).

¹⁰ Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework," *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447–68, <https://doi.org/10.1111/1468-0386200700378>.

empat fungsi menurut DH Rached, yaitu fungsi konstitusional, demokrasi, epistemik, dan populis.¹¹

Sebenarnya, Penulis menyadari bahwa pembahasan mengenai ukuran akuntabilitas dalam wilayah administratif merupakan titik temu antara dua spektrum dalam diskursus teoritis. *Pertama*, pengisian pejabat kepala daerah masuk dalam wilayah administratif sehingga tetap mutlak menjadi kewenangan sepenuhnya Menteri Dalam Negeri tanpa adanya keterlibatan DPRD dan masyarakat. *Kedua*, pejabat kepala daerah seharusnya dipilih dalam kerangka demokratis menurut UUD 1945, yaitu dipilih secara tidak langsung maupun secara langsung melalui pemilihan umum. Dalam menyikapi kedua diskursus, Penulis menilai penting adanya analisis yang mendalam.

Terhadap fokus isu Peneliti, Peneliti telah melakukan kajian kepustakaan sehingga ditemukan beberapa artikel yang memiliki kemiripan tema secara general meskipun terdapat perbedaan signifikan mengenai variabel dan fokus penelitian. Di antara artikel tersebut misalnya membahas mengenai problematika penunjukan dan implikasinya pada penyelenggaraan pemerintahan daerah,¹² persyaratan Polri aktif dan implikasinya,¹³ peninjauan legalitas penunjukan Polri aktif dari fungsi kelembagaan.¹⁴ serta keterkaitan otonomi daerah dan legitimasi kewenangan Mendagri.¹⁵ Dengan demikian, penelitian ini bermaksud untuk mengetahui dinamika pengaturan pengisian pejabat kepala daerah dan implikasinya terhadap aspek akuntabilitas.

2. Perumusan Masalah

Untuk menjawab pertanyaan yang berkaitan dengan pengisian pejabat kepala daerah, Penulis menilai penting untuk melakukan penelitian dengan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika Pengaturan Pengisian Pejabat Kepala Daerah dalam Sistem Hukum Indonesia?
2. Bagaimana Implikasi Pengaturan Pengisian Pejabat Kepala Daerah terhadap Akuntabilitas dalam Proses Pemilihan?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), konseptual

¹¹ Lebih lanjut dapat dilihat dalam Danielle Hanna Rached, "International Law of Climate Change and Accountability" (the University of Edinburgh Law School, 2013), <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/28696/Rached2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>."

¹² Rahmazani, "Problematika Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah Di Masa Transisi Pra Pilkada 2024," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 197-215.

¹³ Saeful Kholik and Carto, "Kebijakan Menteri Tentang Persyaratan Pengangkatan Pejabat Gubernur Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Problematika Hukum* 3, no. 1 (2018): 65-77.

¹⁴ Fransica Adelina, "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 11-19.

¹⁵ Addi Fauzani and Aprilia Wahyuningsih, "Problematika Pejabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," in *Prosiding Call for Papers Hukum Kenegaraan, Departemen Hukum Tata Negara Dan Departemen Hukum Administrasi Negara FH UII* (Yogyakarta, 2021), 337-54.

(*conceptual approach*), dan historis (*historical approach*).¹⁶ Penelitian dilakukan untuk mendapatkan data sekunder yang memuat bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya berkaitan dengan pengisian penjabat kepala daerah dalam Pilkada. Peneliti mengumpulkan data yang digunakan dalam penelitian ini dilakukan dengan studi pustaka, analisis terhadap diskusi atau webinar terkait yang telah dilaksanakan secara daring untuk mendapatkan data sekunder. Dalam menjawab rumusan masalah pertama, Peneliti memetakan dan menganalisis seluruh peraturan perundang-undangan terkait pengisian penjabat kepala daerah dan menarik catatan terhadap perbedaan dan persamaan pengaturan dalam dinamika tersebut. Terhadap rumusan masalah kedua, Peneliti memberikan penilaian akuntabilitas pengisian penjabat kepala daerah tersebut dengan pijakan penelurusan terhadap doktrin terkait akuntabilitas.

B. PEMBAHASAN

1. Memahami Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Sebelum masuk ke pembahasan rumusan masalah, kita perlu mengetahui apa sebenarnya perbedaan penjabat kepala daerah dengan kepala daerah. Secara implisit berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda), penjabat kepala daerah merupakan pejabat yang bertugas mengganti peran suatu jabatan tertentu apabila jabatan terkait kosong.¹⁷ Menanggapi kondisi demikian, hukum menentukan perlunya adanya pengganti jabatan kosong tersebut dengan ditunjuknya Pelaksana Tugas (Plt), Pelaksana Harian (Plh), atau penjabat kepala daerah sebagai pengganti. Fokus penelitian ini hanya akan membahas penjabat saja, sehingga perlu dijelaskan perbedaannya dalam aspek pengisian jabatannya. Untuk memahami hal ini, Penulis lampirkan tabel berikut.

Tabel 1. Perbedaan Mekanisme Pengisian Jabatan Kepala Daerah, Penjabat, Plt, dan Plh

Jenis Jabatan	Mekanisme Pengisian Jabatan
Kepala Daerah Baru	Menggantikan Kepala Daerah yang lama melalui Pemilu
Pelaksana Tugas (Plt)	Wakil Kepala Daerah mengisi tugas dan wewenang Kepala Daerah yang kosong hingga ditunjuk penjabat kepala daerah
Pelaksana Harian (Plh)	Sekretaris Daerah (Sekda) melaksanakan tugas sehari-hari Kepala Daerah yang kosong hingga ditunjuk penjabat
Penjabat Kepala Daerah	Mengisi jabatan Kepala Daerah ketika dirinya dan Wakil Kepala Daerah berhalangan karena berhenti atau diberhentikan bersamaan. Pengisian ditetapkan oleh Presiden dan Dipilih oleh Mendagri*

Sumber: Diolah Penulis

* Lihat Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 131 ayat (4)

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2005).

¹⁷ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah" (2014). Pasal 86 jo. Pasal 214.

Berdasarkan tabel di atas, diangkatnya penjabat kepala daerah pada dasarnya dilakukan hanya dalam kondisi kepala dan wakil kepala daerah berhenti seperti meninggal dunia atau diberhentikan secara bersamaan (misal masa jabatannya habis).¹⁸ Kondisi ini sebenarnya hanya berlaku pada ketentuan *status quo*, berbeda dengan ketentuan dalam pengaturan-pengaturan sebelumnya. Selain itu, perlu dibedakan pula istilah penjabat kepala daerah dan penjabat sementara kepala daerah. Sebab, Penjabat sementara kepala daerah bersifat “sementara”, karena hanya menggantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah petahana yang melaksanakan cuti kampanye serta secara yuridis formal tidak terjadi pemberhentian kepala daerah dan wakil kepala daerah dari jabatan definitifnya.¹⁹ Untuk mengetahui ragam pengaturan pengisian penjabat kepala daerah, Penulis akan membahas hal tersebut di bagian selanjutnya.

2. Dinamika pengaturan pengisian penjabat kepala daerah dalam sistem hukum Indonesia

Berdasarkan hasil analisis Penulis, pengaturan terkait mekanisme, persyaratan, hingga masa jabatan penjabat kepala daerah secara historis terdapat di berbagai peraturan perundang-undangan yang dimulai dari UU 1/1945, Penpres 16/1959, hingga UU 10/2016. Hasil analisis Penulis dapat terangkum melalui tabel berikut.

Tabel 2. Resume Dinamika Pengaturan penjabat kepala daerah dalam Sistem Hukum Indonesia dalam Tiga Aspek Analisis

Letak Pengaturan	Mekanisme, Pihak yang dapat Menjabat, dan Persyaratannya menjadi Penjabat Kepala Daerah	Lama Masa Jabatan
UU 1/1945 UU 22/1948	Belum ada pengaturan	
UU 1/1957	Digantikan oleh anggota DPD yang tertua usianya	Mengikuti sisa masa Jabatan Kepala Daerah
UU 22/1999	Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga dilakukan Pemilihan Umum KPUD	Tidak ada Batasan Definitif
UU 32/2004	Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga ditunjuknya penjabat baru oleh Presiden	Sisa Masa Jabatan Habis / 6 Bulan

¹⁸ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 78.

¹⁹ Fabian Riza Kurnia and Rizari, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana,” *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan* 11, no. 2 (2019): 88.

Letak Pengaturan	Mekanisme, Pihak yang dapat Menjabat, dan Persyaratannya menjadi Penjabat Kepala Daerah	Lama Masa Jabatan
PP 6/2005 jo. UU 5/2014.*	<p>Sekretaris Daerah sebagai penjabat kepala daerah sementara hingga ditunjuknya penjabat baru oleh Presiden</p> <p>Adapun, penjabat yang ditunjuk Presiden harus memenuhi 4 syarat sebagai berikut. Pertama, mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan. Kedua, aktif menduduki jabatan struktural eselon I atau Eselon II. Ketiga, daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 tahun terakhir bernilai baik. Keempat, bagi Sekretaris Daerah, sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.</p>	12 Bulan
UU 23/2014	<p>Penjabat Gubernur: Presiden menetapkan Penjabat atas usul Menteri</p> <p>Penjabat Bupati/Walikota: Mendagri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat</p>	Tidak Ditentukan (Berlaku PP 6/2005)
UU 1/2015	Tidak Ditentukan (Berlaku PP 6/2005 dan UU 23/2014)	18 Bulan
UU 8/2015	Syarat tambahan selain yang telah ditentukan dalam PP 6/2005, yaitu Untuk Penjabat Gubernur harus diangkat dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) madya, sedangkan untuk Bupati/Walikota harus diangkat dari JPT pratama minimal.	
UU 10/2016	Presiden langsung menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota tanpa ada usulan pemerintah daerah. Ketentuan lainnya berlaku UU 8/2015 dan PP 6/2005.	12 Bulan, dapat diperpanjang 12 bulan berikutnya
Praktik <i>Status Quo</i> akibat Ketiadaan Pilkada di Tahun 2022 dan 2023		Dapat diangkat hingga 36 Bulan

Sumber: Diolah Penulis

Berdasarkan analisis Penulis ditemukan fakta bahwa di setiap masa perubahan dan pergantian konstitusi Indonesia, terdapat rezim hukum pengisian jabatan yang berbeda. Oleh karena itu, Penulis berfokus dalam memberikan pemaparan secara kronologis bagaimana

* Ogianhafidz Juanda, "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 192-219.

pengisian penjabat kepala daerah di setiap perubahan dan pergantian konstitusi sebagai berikut.

a. Hasil Pembahasan pada Masa UUD 1945 Awal

Pada masa ini, ketentuan terkait penjabat kepala daerah belum sama sekali diatur dalam UU Pemda pertama dan kedua, yaitu UU 1/1945 dan UU 22/1948. Pada masa ini, pengisian jabatan pemerintahan daerah diatur secara terbatas hanya untuk kepala daerah saja.²⁰ Pada bagian ini, pengisian kepala daerah dilakukan oleh Komite Nasional Indonesia Daerah (KNID) sebagai legislatif daerah.

Penulis tidak menemukan *ratio legis* mengapa kepala daerah dipilih oleh legislatif daerah (BPRD) dalam penjelasan umum UU 1/1945. Menurut pandangan Mahfud, UU Pemda masa ini dianggap ultra demokratis karena politik hukumnya adalah menyebarkan kekuasaan pada daerah seluas-luasnya.²¹ Mekanisme ini menurut Penulis dapat dipandang lebih akuntabel daripada mekanisme pengisian penjabat kepala daerah *status quo* tanpa pelibatan DPRD sama sekali.

Kemudian, pada UU 22/1948, proses pengangkatan kepala daerah mulai berubah dengan adanya keterlibatan pemerintah pusat bersama dengan BPRD sebagai lembaga legislatif daerah.²² Berdasarkan penjelasan umum UU tersebut, *Ratio legis* adanya intervensi pemerintah pusat ini dikarenakan filosofi kepala daerah adalah wakil pemerintah pusat di daerah. Penulis berpendapat bahwa filosofi inilah yang menjadi justifikasi pemerintah dalam pengaturan *status quo* bahwa pengangkatan penjabat kepala daerah adalah urusan administratif pemerintah pusat belaka, sehingga tidak perlu adanya intervensi DPRD. Adapun mekanisme yang diatur dalam fase ini adalah BPRD mengusulkan 2-4 calon kepala daerah, lalu Pemerintah Pusat mengangkat Kepala Daerah terpilih. Masa jabatan bagi kepala daerah adalah lima tahun sesuai masa sidang BPRD.²³

b. Hasil Pembahasan pada Masa UUDS 1950

Pada masa ini, ketentuan pengisian penjabat kepala daerah secara tidak langsung baru diatur dalam UU 1/1957 ini. UU ini mengatur dua lembaga pemerintahan daerah, yaitu Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) sebagai eksekutif dan DPRD sebagai lembaga legislatif. DPD diketuai oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum langsung sama seperti saat ini. Ketika kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan, diangkatlah penjabat melalui anggota DPD yang tertua usianya. Dengan demikian, kualifikasi untuk menjadi penjabat sangat sederhana dibandingkan syarat pada PP 6/2005 karena cukup

²⁰ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah," 1945. Pasal 2 ayat (3).

²¹ Mohammad Mahfud Mahmodin, "Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia" (Universitas Gadjah Mada, 1993).

²² Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri" (1948). Pasal 18 ayat (1) dan (2).

²³ Lihat Republik Indonesia. Penjelasan Pasal 14.

menjadi DPD sebagai anggota yang tertua saja. Adapun, masa jabatan dari penjabat ini menyesuaikan sisa jabatan dari anggota yang digantinya.²⁴

c. Hasil Pembahasan pada Masa UUD 1945 Kembali

Menanggapi kondisi pada masa UUDS 1950 yang ultra demokratis sehingga menimbulkan disintegrasi di tingkat pemerintahan daerah, Pemerintah mengeluarkan dua produk hukum terkait, yaitu Penpres 6/1959 dan UU 18/1965. Melalui Penpres 6/1959, pengisian jabatan kepala daerah dan penjabat kepala daerah kembali berubah. Untuk Kepala Daerah, Penpres ini menentukan terdapat dua mekanisme pengangkatannya.

1. Daerah Tingkat I: Kepala daerah diangkat oleh Presiden
2. Daerah Tingkat II: Kepala daerah diangkat oleh Mendagri dan Otonomi Daerah

Kedua mekanisme tersebut ditempuh setelah DPRD mengusulkan calon-calon kepala daerah. Akan tetapi, menurut Bagir Manan pengangkatan tersebut tidak *rigid* karena boleh dilakukan secara menyimpang dari calon-calon yang telah diusulkan DPRD.²⁵ Menariknya, mekanisme ini mirip dengan praktik pengisian penjabat kepala daerah *status quo* di Sulawesi Tenggara yang sayangnya juga berujung menimbulkan masalah.²⁶ Dalam kasus ini, awalnya gubernur dan sekretaris daerah mengusulkan 3 nama untuk menjadi penjabat karena habisnya masa jabatan bupati dan walikota. Akan tetapi, Mendagri justru menyetujui nama di luar yang diusulkan sehingga gubernur menolak hingga saat ini untuk melantik nama yang dipilih oleh Mendagri. Menanggapi ini, pemerintah daerah menilai Mendagri tidak menghargai kebutuhan pemerintah daerah terhadap sosok penjabat kepala daerah yang dipandang akuntabel di daerahnya.

Adapun, ketentuan persyaratan dan mekanisme pengangkatan diatur lebih lanjut dalam peraturan pelaksana terkait.²⁷ Sayangnya, Penulis tidak dapat mengakses materi muatan dari Permendagri 23/1965 yang mengatur mekanisme pengisian penjabat kepala daerah.²⁸ Pengaturan mengenai Pemerintahan Daerah kembali berubah dalam UU 5/1974. Salah satu materi muatannya adalah terkait mekanisme terkait Pengisian penjabat kepala daerah

²⁴ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah" (1957). Pasal 20 ayat (2).

²⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994).

²⁶ Saiful Rijal Yunus, "Pemprov Sultra Tak Akan Lantik Dua Penjabat Bupati," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/21/pemprov-sultra-tak-akan-lantik-dua-penjabat-bupati>.

²⁷ Lihat Republik Indonesia, "Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintahan Daerah" (1959). Pasal 5.

²⁸ Dinas Perpustakaan dan Arsip Daerah Istimewa Yogyakarta, "Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 23 Tahun 1965 tentang Pejabat yang mewakili Kepala Daerah apabila Kepala dan Wakil Kepala Daerah Berhalangan," Diakses pada tanggal 16 Oktober 2022. Sebenarnya, Penulis dapat menemukan Permendagri terkait yang dimaksud dalam UU 18/1965, namun tidak dapat mengakses isi berkas terkait. Dalam laman situs Jaringan Data Informasi Hukum Nasional (JDIH) milik Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) dan Kemendagri juga tidak ditemukan hasil Permendagri terkait dengan *range* pencarian peraturan Menteri Dalam Negeri Tahun 1965-1980.

kembali didelegasikan dalam Permendagri sebagai peraturan pelaksana.²⁹ Sayangnya, sekali lagi Penulis tidak dapat menemukan Permendagri terkait.

Kemudian, dalam UU 22/1999 terjadi perubahan signifikan pengisian penjabat kepala daerah. UU ini mengatur bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan tetap (masa jabatan habis), maka sekretaris daerah berperan sebagai penjabat sementara.³⁰ Kemudian, agar tidak terjadi kekosongan jabatan, DPRD wajib menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah selambat-lambatnya dalam waktu 3 bulan.³¹ Menurut Penulis, pola pengisian jabatan oleh sekretaris daerah inilah yang idealnya dilakukan. Hal ini didasarkan oleh fakta bahwa sekretaris daerah yang telah memiliki pengalaman panjang mengenai seluk beluk daerah yang dipimpinnya sehingga dipandang lebih akuntabel. Selain itu, sekretaris daerah yang lebih mengetahui kondisi pemerintahan yang ada.³² UU ini memiliki semangat untuk mengatur pertanggungjawaban ganda kepala daerah, yaitu kepada Pemerintah Pusat dan juga DPRD sebagai wakil rakyat di daerah.³³

d. Hasil Pembahasan pada Masa Pasca Amandemen UUD NRI 1945

Ketentuan yang berlaku dalam UU 32/2004 beserta peraturan pelaksanaannya yaitu PP 6/2005 merupakan pengaturan pengisian penjabat kepala daerah yang berlaku saat ini. Perbedaan paling mendasar dibandingkan dengan pengaturan-pengaturan sebelumnya adalah terdapat kepastian hukum dalam kondisi apa saja penjabat kepala daerah diangkat. Dalam berbagai pengaturan sebelumnya semuanya hanya menyatakan bahwa apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah berhalangan, maka diangkat penjabat kepala daerah sementara. Dalam UU ini, terdapat skenario tambahan di mana penjabat kepala daerah dapat mengisi jabatan apabila Kepala Daerah dan Wakil Kepala berhalangan atau masa jabatannya habis persis seperti fenomena yang mengawali tulisan ini. Dalam berbagai pengaturan sebelumnya, masa jabatan kepala daerah tidak dimungkinkan habis karena pemilihan kepala daerah terus dilakukan secara berkala oleh DPRD dan/atau Pemerintah Pusat tanpa jeda.

Dalam skenario masa jabatannya habis, sama seperti UU 10/2016, UU ini juga mengatur konsekuensi kekosongan jabatan kepala daerah yang sama bahwa kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya sebelum bulan Juni 2005, sejak masa jabatannya berakhir diangkat seorang penjabat kepala daerah.³⁴ Penulis berkesimpulan bahwa fenomena Penjabat Kepala Daerah yang terjadi pada saat ini persis baru terjadi di tahun 2005 setelah amandemen UUD NRI 1945 dengan menempatkan pemilihan langsung

²⁹ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah" (1974). Pasal 26.

³⁰ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Tentang Pemerintahan Daerah" (1999). Pasal 58 ayat (3).

³¹ Lihat Indonesia. Pasal 58 ayat (4).

³² Else Suhaimi and M. Yasin, "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 62.

³³ Lihat Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang tentang Pemerintahan Daerah. Penjelasan Umum angka 6.

³⁴ Lihat Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 233.

kepala daerah yang tidak dibarengi dengan jadwal pemilu yang sesuai dengan habisnya masa jabatan kepala daerah.

Adapun, sebab-sebab diangkatnya penjabat kepala daerah apabila berhalangan dalam UU ini diatur dalam beragam skenario. Misalnya, kepala daerah dan wakilnya mengundurkan diri bersamaan, berhalangan tetap karena sakit, diberhentikan sementara melalui putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, hingga diberhentikan permanen melalui putusan pengadilan yang sudah *inkracht*.³⁵

Sebagai konsekuensi dari kosongnya jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka UU memerintahkan untuk diadakannya rapat paripurna bagi DPRD dalam memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat kepala daerah.³⁶ Hal yang menurut Penulis cukup signifikan, ketentuan UU ini berbeda dengan UU 22/1999 yang mana sekretaris daerah tidak langsung menjadi penjabat kepala daerah, melainkan hanya sementara hingga Presiden mengangkat penjabat kepala daerah yang baru.³⁷

Selain itu, juga menarik bahwa ketentuan ini secara implisit membatasi masa jabatan penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh sekretaris daerah adalah paling lama 6 bulan. Berbeda dengan ketentuan PP 6/2005 sebagai peraturan pelaksanaannya yang mengatur masa jabatan penjabat paling lama adalah 12 bulan.³⁸ Menurut Penulis, pengaturan dalam UU 22/1999 mengenai sekretaris daerah sebagai penjabat dan masa jabatan paling lama 6 bulan dalam UU 32/2004 dipandang lebih akuntabel dan partisipatif melibatkan daerah dibanding dengan kondisi pada UU 32/2004 dan pada *status quo*. Ketentuan saat ini memungkinkan masa jabatan penjabat kepala daerah dalam praktiknya mencapai 2-3 tahun dan dapat diisi oleh unsur di luar pemerintah daerah.³⁹

Adapun, menurut PP 6/2005 syarat-syarat seorang diangkat penjabat gubernur atau penjabat bupati/walikota adalah Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria: (i) mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan; (ii) menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi penjabat gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi penjabat bupati/walikota. (iii) Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.; dan (iv) Bagi sekretaris daerah yang diusulkan menjadi penjabat kepala daerah, untuk sementara melepaskan jabatannya dan ditunjuk pelaksana tugas.

³⁵ Lihat Republik Indonesia. Pasal 29 ayat (2) *jo.* Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (5).

³⁶ Lihat Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (3).

³⁷ Lihat Republik Indonesia. Pasal 35 ayat (4).

³⁸ Lihat Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 132 ayat (4).

³⁹ Syarifudin Usman, "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Morotai)," *Jurnal Sains, Sosial, Dan Humaniora* 2, no. 1 (2022): 63–73.

Selanjutnya, pada UU 23/2014 skenario pengisian penjabat kepala daerah masih sama seperti UU 32/2004, namun terdapat perubahan mekanisme pengisian penjabat kepala daerah dengan mekanisme berikut:

1. **Penjabat Gubernur:** Presiden menetapkan penjabat atas usul Menteri
2. **Penjabat Bupati/Walikota:** Mendagri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat

Mekanisme di atas menurut Penulis lebih panjang dan telah melibatkan pemerintah daerah dalam mengusulkan, namun menurut Penulis belum akuntabel dibandingkan dengan UU 22/1999 dan UU 32/2004 yang mana Sekda langsung menempati posisi penjabat kepala daerah. Selain itu, terbukti bahwa mekanisme pengusulan oleh pemerintah daerah pada prakteknya tidak berjalan efektif dengan adanya kasus Sulawesi Tenggara yang telah Penulis singgung sebelumnya.

Selanjutnya, dalam UU 1/2015 terdapat perubahan mengenai masa jabatan penjabat Gubernur ketika dirinya diberhentikan permanen melalui putusan pengadilan. Apabila sisa masa jabatan Gubernur yang diberhentikan kurang dari 18 bulan, maka Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Mendagri hingga akhir masa jabatannya.⁴⁰ Apabila masa jabatan dari Gubernur yang diberhentikan adalah lebih dari 18 bulan, maka DPRD Provinsi menyelenggarakan pemilihan untuk memilih Gubernur pengganti.

Terhadap ketentuan *a quo*, Penulis menyimpulkan bahwa ketentuan ini secara implisit bermaksud membatasi masa jabatan penjabat Gubernur paling lama 18 bulan. Hal ini memperpanjang masa jabatan penjabat yang awal mulanya dalam UU 32/2004 adalah 6 bulan, lalu dalam PP 6/2005 adalah satu tahun, lalu dalam UU ini menjadi paling lama 18 bulan. Kemudian, skenario dalam pengisian dan masa jabatan penjabat bupati/walikota juga kurang lebih sama dengan sedikit catatan. Dalam hal terjadi kekosongan Bupati/Walikota, maka Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota sampai dengan berakhirnya masa jabatan bupati/walikota atas usul gubernur. Dalam hal ini, dipraktikkan dalam penetapan penjabat Walikota Makassar, di mana gubernur mengusulkan tiga nama kepada Menteri setelah menyeleksi 12 nama dan melihat program kerja dari calon penjabat.⁴¹

Sama seperti UU 32/2004 dan UU 10/2016, UU ini juga mengatur kekosongan jabatan Gubernur dan Bupati/walikota, maka diangkatlah penjabat Kepala Daerah. Dalam UU 8/2015, terdapat syarat khusus tambahan selain yang telah ditentukan dalam PP 6/2005, yaitu untuk penjabat Gubernur harus diangkat dari Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) madya, sedangkan untuk bupati/walikota harus diangkat dari minimal JPT pratama.⁴²

⁴⁰ Lihat Republik 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). Pasal 174 Ayat (1).

⁴¹ Ni'matul Maula, Putra Astomo, and Dian Fitri Sabrina, "Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018," *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (2019): 10-12.

⁴² Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apatir Sipil Negara (UU ASN), jabatan pimpinan tinggi utama merupakan jabatan kepala pemerintah lembaga non kementerian. Adapun, JPT madya meliputi jabatan sebagai sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal

Selanjutnya, dalam UU 10/2016 tidak terdapat banyak perubahan mengenai pengisian penjabat kepala daerah. Sama seperti UU 1/2015, apabila masa jabatan Kepala Daerah kurang dari 18 bulan, maka diangkatlah penjabat kepala daerah.⁴³ Perbedaannya, menurut Penulis dipandang kurang akuntabel dibanding dengan mekanisme UU 1/2015 karena pengisian penjabat kepala daerah Bupati/Walikota tidak perlu menempuh mekanisme pengusulan oleh gubernur terlebih dahulu. Kemudian, masa jabatan penjabat kepala daerah ini paling lama adalah 12 bulan dan dapat diperpanjang untuk 12 bulan berikutnya dengan orang yang sama/berbeda. Ketentuan ini sebenarnya bertentangan dengan kondisi saat ini, di mana penjabat kepala daerah dapat menjabat selama 3 tahun.⁴⁴

UU ini juga mengatur skenario apabila belum ada calon terpilih yang memenuhi 50% suara sah, maka diangkatlah penjabat kepala daerah sementara. Pengaturan ini ditujukan untuk mengisi kekosongan hukum nihilnya kepala daerah terpilih.⁴⁵ Untuk pengaturan lainnya, seperti mekanisme pengangkatan penjabat kepala daerah, syarat menjadi penjabat kepala daerah, beserta skenario masa jabatan kepala daerah habis dalam UU ini, sama seperti yang sudah dijelaskan oleh Penulis dalam beberapa dinamika pengaturan sebelumnya.

Perkembangan paling aktual, terdapat setidaknya tiga Putusan MK yang awalnya dipermasalahkan pemohon untuk mengubah ketentuan penjabat kepala daerah ini untuk lebih transparan dan partisipatif, yaitu Putusan 67/PUU-XIX/2021, 15/PUU-XX/2022, dan 18/PUU-XX/2022. Salah satu upaya yang ingin dibawa pemohon adalah membatalkan ketentuan berisi pengalihan pemegang kekuasaan pemerintah daerah dari kepala daerah menjadi penjabat kepala daerah.⁴⁶ Lalu, di saat yang sama mengatur penunjukan penjabat bukan lagi dilakukan oleh Presiden/Mendagri, melainkan oleh kepala daerah yang akan habis masa jabatannya. Sayangnya, dalam 3 putusan tersebut MK memutuskan bahwa

kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Kemudian, untuk JPT Pratama meliputi jabatan direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi, sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara. Lihat Republik Indonesia, "UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Apatur Sipil Negara" (2014). Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf a.

⁴³ Lihat Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang" (2016). Pasal 174 Ayat (7).

⁴⁴ Harbowo, Kustiasih, and Herin, "Kemendagri: Usulan Gubernur Terkait Penjabat Bupati/Wali Kota Tak Mutlak Diakomodasi," Kompas, 2022, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/20/kemendagri-usulan-gubernur-untuk-posisi-penjabat-bupatiwali-kota-tak-mutlak-diakomodasi>.

⁴⁵ Lihat Republik Indonesia, "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang," n.d.

⁴⁶ Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022" (2022).

semua permohonan ditolak karena tidak beralasan hukum, sehingga tidak ada perubahan ketentuan lebih lanjut.

Selanjutnya, Penulis akan memaparkan bagaimana implikasi pengaturan *status quo* dalam aspek akuntabilitas apabila tidak dibenahi oleh pemerintah. Selain itu, Penulis juga akan memberikan analisis beserta rekomendasi dalam menindaklanjuti kondisi *status quo*.

3. Implikasi Pengaturan Pengisian Penjabat Kepala Daerah terhadap Aspek Akuntabilitas dalam Proses Pemilihan

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bagian pembahasan sebelumnya, selama ini tata cara pengisian penjabat kepala daerah selalu menjadi ranah pemerintah di mana Presiden melalui Menteri Dalam Negeri memiliki peran utama. Adanya justifikasi tersebut seakan-akan menunjukkan pemerintah tidak ingin melibatkan peran publik dalam pengisian penjabat kepala daerah. Hal ini tentu berimbas pada ketidaktahuan publik tentang siapa yang akan memimpin daerahnya dan muncul potensi ketidakpercayaan terhadap pemerintah daerah.

Dalam *status quo*, peran publik yang dalam hal ini diwakili oleh lembaga perwakilan DPRD, hanya terlibat memberikan pertimbangan kepada Gubernur dalam pengisian penjabat kepala daerah Bupati/Walikota.⁴⁷ Adapun ketentuan tersebut, dikhususkan jika kepala daerah definitif sebelumnya telah memenuhi salah satu klausul berikut: i) dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan.⁴⁸ ii) Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.⁴⁹ Atau iii) Apabila Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap.⁵⁰ Sementara itu, tidak ada lagi pengaturan keterlibatan publik atau lembaga perwakilan dalam pengisian penjabat kepala daerah, misalnya dalam pengisian penjabat kepala daerah Gubernur atau pengisian penjabat kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan yang dikarenakan tujuan pilkada serentak.

Dengan begitu, peranan publik sejatinya saat ini nyaris tidak ada dalam proses pengisian penjabat kepala daerah terutama selain terhadap tiga klausul di atas. Padahal, dibutuhkan aspek akuntabilitas dalam proses pemilihannya agar penjabat kepala daerah tersebut dapat memperoleh kepercayaan dari warganya hingga akhir jabatan dan menjalankan pemerintahannya dengan baik. Lebih lanjut, menarik untuk mengulas pendapat MK yang berkaitan dengan pengisian penjabat kepala daerah melalui Putusan No. 67/PUU/XIX/2021:

⁴⁷ Lihat Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pasal 130 ayat 3.

⁴⁸ Lihat Republik Indonesia. Pasal 124 ayat 1.

⁴⁹ Lihat Republik Indonesia. Pasal 126 ayat 1.

⁵⁰ Lihat Republik Indonesia. Pasal 128 ayat 5.

*“...perlu menjadi pertimbangan dan perhatian bagi pemerintah untuk menerbitkan peraturan pelaksana sebagai tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016, sehingga tersedia mekanisme dan persyaratan yang terukur dan jelas bahwa pengisian pejabat tersebut tidak mengabaikan **prinsip-prinsip demokrasi** dan sekaligus memberikan jaminan bagi masyarakat bahwa mekanisme pengisian pejabat berlangsung **terbuka, transparan, dan akuntabel** untuk menghasilkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah...”*

Bahwa sesungguhnya MK telah mengingatkan terkait pembentukan peraturan turunan dari Pasal 201 UU 10/2016. Belum terbentuknya peraturan tersebut, menunjukkan indikasi kesengajaan atau kelalaian pemerintah dengan tidak memperhatikan dan menghadirkan prinsip transparansi, keterbukaan, dan akuntabilitas.⁵¹ MK juga menyampaikan bahwa “proses pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga masih dalam ruang lingkup pemaknaan “secara demokratis” sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.” Adanya pertimbangan MK tersebut memberikan momentum kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut mengenai mekanisme pengisian pejabat kepala daerah yang ideal. Atas pendapat MK tersebut, penulis setuju adanya model pengisian pejabat kepala daerah yang berlangsung terbuka, transparan dan akuntabel.

Penulis setuju dengan alasan bahwa masyarakat membutuhkan pemimpin yang kompeten, berintegritas, sesuai dengan aspirasi daerah serta bekerja dengan tulus untuk rakyat dan kemajuan daerah. serta Oleh karena itu, perlu dibentuk Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 201 UU No 10/2016. Pandangan MK juga menunjukkan bahwa aspek-aspek tersebut perlu menjadi bagian integral dalam proses pengisian pejabat kepala daerah, mencerminkan tanggung jawab dan akuntabilitas dalam proses pemilihan tersebut.

Sementara itu, atas pertimbangan MK yang menyebut pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga dalam ruang lingkup secara demokratis, sebenarnya dapat dilihat dari dua sisi. Jika dilihat dari satu sisi, bagaimana bisa memenuhi ruang lingkup “secara demokratis” apabila selama ini proses pengisiannya saja dipilih atau ditunjuk oleh salah satu pihak, bahkan baik masyarakat atau lembaga perwakilan tidak terlibat dalam menentukan pejabat kepala daerah. Namun, dari sudut pandang lain, pertimbangan MK yang menyatakan bahwa pengisian kekosongan jabatan kepala daerah juga dapat diakui sebagai proses yang demokratis, memberikan argumen yang valid, sehingga dapat dibenarkan. Dalam hal ini, setidaknya terdapat dua alasan yaitu: *Pertama*, meskipun dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan untuk kepala daerah, namun peranan dari pejabat kepala daerah sejatinya sama dengan kepala daerah. Sehingga pengaruh peranan dari kepala daerah dan pejabat kepala daerah memiliki dampak yang sama besar terhadap masyarakat dan

⁵¹ Juanda and Ogiandhafiz Juanda, “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara,” *Jurnal Keamanan Nasional* VII, no. 1 (2022): 194.

daerahnya.⁵² Adanya pengaruh yang sama besar ini menunjukkan bahwa kedua jabatan memiliki urgensitas yang sama untuk melibatkan prinsip demokrasi. *Kedua*, dalam ruang lingkup pemaknaan secara demokratis, yang dimaksud tidak selalu berarti melaksanakan pemilihan secara langsung maupun tidak langsung, namun pertimbangan MK disini juga dapat dimaknai mendorong mekanisme pengisian pejabat kepala daerah untuk melaksanakan prinsip demokrasi dalam hal ini melibatkan keterlibatan masyarakat. Antara akuntabilitas dan demokrasi memiliki keterkaitan yang sangat erat, sehingga jika mengakomodir nilai demokrasi maka diperlukan aspek akuntabilitas di dalamnya.⁵³

Dalam *status quo*, Mendagri tentunya tidak akan melakukan pengisian jabatan tanpa adanya kewenangan yang diberikan oleh UU. Hal ini juga menjadi justifikasi pemerintah mengenai kewenangannya. Namun adanya pendapat MK tersebut, menjadi alasan tambahan untuk mendorong pelaksanaan pengisian jabatan yang akuntabel. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Miriam Budiarto, bahwa akuntabilitas merupakan pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.⁵⁴ Adapun konsekuensinya dari adanya akuntabilitas yaitu tuntutan terhadap pelaksana tugas *c.q.* Pemerintah yang dapat memberikan jawaban atas segala pertanyaan terkait penggunaan kewenangan dalam menjalankan tugas dan bagaimana kewenangan tersebut dilakukan guna mencapai tujuan yang hendak dicapai.⁵⁵

Apabila dibandingkan dengan konsep akuntabilitas pada konteks penyelenggara pemilu, maka akuntabilitas yang dimaksud adalah setiap pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan pemilu harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dan wewenangnya kepada publik baik secara politik maupun secara hukum.⁵⁶ Pertanggungjawaban secara politik berarti setiap unsur yang terlibat mempunyai kewajiban menjelaskan kepada masyarakat fungsinya dan alasan tindakan yang diambil.⁵⁷ Sementara bertanggung jawab secara hukum berarti setiap pihak yang diduga melakukan pelanggaran hukum wajib tunduk pada proses penegakan hukum.⁵⁸ Artinya, jika dikontekstualisasikan dalam kasus *a quo* Pemerintah harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas dalam proses pengisian pejabat

⁵² Yuli Ernitasari, "Analisis PJ. Kepala Daerah Yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil Tidak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat PNS Dalam Jabatan Struktural Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Di Lampung," *Pranata Hukum* 10, no. 2 (2016): 113.

⁵³ Patrick Merloe, "Human Rights-The Basis For Inclusiveness, Transparency, Accountability and Public Confidence in Elections," in *International Principles for Democratic Election* (Washington DC: Sandler, Reiff & Young, 2008), 9, https://www.ndi.org/sites/default/files/2338_electionsprinciples_engpdf_07092008.pdf.

⁵⁴ Miriam Budiarto, *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat* (Bandung: Mizan, 2000).

⁵⁵ Muhammad, "Realizing Accountability of General Election With Quality and Integrity Thru Transformation of The General Election System," in *Proceedings of the 1st Hasanuddin International Conference on Social and Political Sciences, HICOPOS* (Makassar, 2019), 5, <https://doi.org/10.4108/eai.21-10-2019.2291520>.

⁵⁶ Erwin Kuswantoro, "Implementasi Prinsip Akuntabilitas Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Oleh KPU Kabupaten Tebo Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum" (Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2020), <http://repository.uinjambi.ac.id/3263/1/ErwinKuswantoro.pdf>.

⁵⁷ Kuswantoro.

⁵⁸ Kuswantoro.

kepala daerah. Sementara itu, jika mengacu pada unsur-unsur akuntabilitas publik, maka terdapat dua unsur yang dibutuhkan yaitu: siapa yang bertanggungjawab dan akuntabel untuk siapa.⁵⁹ Hal ini sering disebut sebagai akuntabilitas dari sudut pandang vertikal/ tipe hierarki/*principal-agent relationships*.⁶⁰ Dalam hal ini yang bertanggung jawab adalah pemerintah, dan akuntabel berguna bagi rakyat di setiap daerah.

Oleh karena itu, aspek akuntabilitas merupakan aspek penting dalam memberikan tanggung jawab pemerintah atas pelaksanaan pengisian penjabat kepala daerah. Apabila tidak diatur secara akuntabel, maka yang dikhawatirkan adalah adanya kekuasaan yang tidak bertanggung jawab yang memiliki sifat buruk dan berbahaya.⁶¹ Untuk memahami indikator-indikator apa saja yang termasuk dalam aspek akuntabilitas, dapat merujuk pada pendapat Djalil, yang mana ia menjelaskan tentang ciri-ciri pemerintahan yang akuntabel, diantaranya:⁶² i) mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat; ii) mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat; iii) mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan; iv) mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan; serta v) sebagai sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah.

Pada **indikator pertama**, yaitu mampu menyajikan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat. Dalam hal ini, pemerintah seharusnya menyajikan informasi terkait pengisian penjabat kepala daerah secara terbuka, cepat, dan tepat kepada masyarakat. Sasarannya adalah membangun kepercayaan masyarakat timbal balik antara pemerintah dan masyarakat serta menjamin kemudahan memperoleh informasi.⁶³ Hal ini berkorelasi dengan kepercayaan publik dan dukungan publik atas tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.

Pada kenyataannya, pemberitahuan terkait pengisian penjabat kepala daerah dilangsungkan secara tertutup. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Fadli Ramadhanil bahwa proses pengisian penjabat kepala daerah belum terbuka, sehingga masyarakat tidak tahu dan secara tiba-tiba muncul nama penjabat kepala daerah.⁶⁴ Penyajian informasi secara

⁵⁹ Retno Yuliati, Soemarso Slamet Raharjo, and Dodik Siswantoro, "Accountability and Incumbent Re-Election in Indonesian Local Government," *International Research Journal of Business Studies* 9, no. 3 (2016): 159.

⁶⁰ Danielle Hanna Rached, "Doomed Aspiration of Pure Instrumentality: Global Administrative Law and Accountability," *Global Constitutionalism* 3, no. 3 (2014): 343, <https://doi.org/10.1017/S2045381714000094>.

⁶¹ Ruth Gavison, "The Implications of Jurisprudential Theories for Judicial Election, Selection, and Accountability USC Symposium on Judicial Election, Selection, and Accountability," *Southern California Law Review* 61 (1988): 1655.

⁶² Muhammad Sawir, "Konsep Akuntabilitas Publik," *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2017): 10.

⁶³ Murat Jashari and Islam Pepaj, "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration," *Acta Universitatis Danubius* 10, no. 1 (2018): 61.

⁶⁴ Nurhadi Sucahyo, "Akademisi: Proses Pengisian Penjabat Kepala Daerah Seharusnya Melalui DPRD," VOA Indonesia, 2022, <https://www.voaindonesia.com/a/akademisi-proses-pengisian-penjabat-kepala-daerah-seharusnya-melalui-dprd-/6574055.html>.

tertutup berpengaruh pada ketidaktahuan masyarakat apakah proses pengisian pejabat kepala daerah memakan waktu berapa lama. Selain itu, jika dalam praktiknya Mendagri menerima usulan dari Sekretaris Daerah dan Gubernur atau Bupati/Walikota yang habis masa jabatannya, maka hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah salah sasaran dalam menyebarkan informasi yang seharusnya diketahui oleh publik. Meskipun begitu, usulan atau pengajuan nama dari kepala daerah definitif sejatinya sarat dengan kepentingan politik.⁶⁵

Pada **indikator kedua**, yaitu mampu memberikan pelayanan yang memuaskan bagi masyarakat. Pada prinsipnya, akuntabilitas ditujukan bagi mereka yang mewakili kepentingan rakyat.⁶⁶ Proses pengisian pejabat kepala daerah sesungguhnya perlu mempertimbangkan pelibatan masyarakat melalui pelayanan pemerintah misalnya dalam menampung aspirasi. Sehingga masyarakat dapat dilayani dan didengarkan aspirasinya baik terkait nama-nama, kualifikasi pejabat, ataupun kriteria yang diinginkan oleh masyarakat. Namun, adanya proses pengisian pejabat kepala daerah yang tertutup, menutup peluang masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Tidak adanya saluran khusus mengenai pengisian pejabat publik memiliki pengaruh terhadap kualitas pelayanan terhadap masyarakat.

Pada **indikator ketiga**, yaitu mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkan setiap kebijakan. Pemerintah selaku pihak yang terlibat langsung dalam pengisian pejabat kepala daerah sejauh ini belum mampu menjelaskan secara komprehensif bagaimana proses menentukan pejabat kepala daerah pada setiap daerah. Hal ini berdasarkan penjelasan Mendagri setelah pelantikan lima pejabat daerah sekaligus yang mana Mendagri mengatakan bahwa pelaksanaan pengisian pejabat kepala daerah telah dijalankan secara demokratis, misalnya melibatkan tokoh-tokoh masyarakat setempat sampai suara lembaga-lembaga, seperti Majelis Rakyat Papua Barat untuk provinsi Papua Barat.⁶⁷

Hal ini seharusnya perlu dijelaskan dari awal khususnya kepada daerah yang akan memiliki pejabat kepala daerah, agar masyarakat mengetahui alur dari mekanisme pengisian pejabat kepala daerah. Selain itu, dalam kenyataannya baru terdapat pemberitahuan saat beberapa sebelum atau hari pelantikan. Sehingga publik baru mengetahui calon pejabat dalam waktu yang cukup singkat. Padahal, publik seharusnya perlu mengetahui bagaimana pelaksanaan pengisian pejabat kepala daerah dari awal hingga akhir, bagaimana hasil pertemuan antara dengan lembaga-lembaga daerah dan tokoh masyarakat, serta mengetahui pula apa alasan pemerintah untuk memilih pejabat kepala daerah yang terpilih. Selain itu, dalam mempertanggungjawabkan kebijakan memilih pejabat juga diperlukan pertimbangan, apakah pemilihannya bertentangan atau tidak dengan UU yang lain misalnya seperti UU

⁶⁵ Usman, "Polemik Pengangkatan Pejabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Pejabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Morotai)," 65-66.

⁶⁶ Paul Finn, Public Trust and Public Accountability, *The Australian Quarterly*, Vol. 65, No. 2, Winter, 1993, <https://doi.org/10.2307/20635720>: 53.

⁶⁷ "Pj Gubernur: Menteri Tito Klaim Penunjukan Sudah 'Demokratis', Tapi Mengapa Dituding 'Tidak Transparan' Dan Rentan 'Dipolitisasi'?", BBC, 2022, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61382329>.

ASN, UU Kepolisian NRI, UU TNI, UU Pilkada, dan peraturan perundang-undangan lainnya.⁶⁸ Adapun hal tersebut merupakan kewajiban bagi pemerintah guna memperoleh akuntabilitas dan kepercayaan publik.⁶⁹

Pada **indikator keempat**, yaitu mampu memberikan ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan dan pemerintahan. Jika indikator ini dikontekstualisasikan dalam pemberian ruang bagi masyarakat untuk terlibat/berpartisipasi dalam proses pengisian penjabat kepala daerah, maka hingga saat ini masyarakat tidak diberikan ruang yang dimaksud. Hal ini mengacu analisis Penulis terhadap pendapat Sherry R. Arnstein dalam artikelnya berjudul *A Ladder of Citizen Participation*.⁷⁰ Dalam artikel tersebut dijelaskan delapan tingkatan partisipasi dari tingkat paling rendah ke paling tinggi adalah sebagai berikut: *manipulation, therapy, informing, consultation, placation, partnership, delegated power*, dan *citizen control*. Terhadap tingkatan tersebut, Penulis menilai pengisian penjabat publik hanya pada tingkatan *manipulation, therapy*, dan *placation*. Dalam hal ini, tingkatan yang paling baik adalah *placation*. Namun, tiga tingkatan ini belum cukup untuk menilai pelaksanaan pengisian telah partisipasif. Sebab berdasarkan praktik, masyarakat hanya dijadikan alat stempel legalitas dan masih dimungkinkan bahwa pendapat dan masukan rakyat “seakan-akan” diperhitungkan.

Pada **indikator kelima**, yaitu adanya sarana bagi publik untuk menilai kinerja pemerintah. Indikator ini menekankan bahwa publik dapat menilai kinerja pemerintah berdasarkan apa yang dilaksanakan dan dipertanggungjawabkannya. Dalam kenyataannya, pemerintah tidak pernah memublikasikan terkait laporan pertanggungjawaban pengisian penjabat kepala daerah. Padahal sejatinya terdapat penilaian pertanggungjawaban kepada publik misalnya dalam Menyusun perencanaan strategis, pengukuran dan evaluasi kinerja, LAKIP, dan mekanisme pelaporan guna meningkatkan akuntabilitas penyelenggara pemerintahan.⁷¹

Kelima indikator tersebut relevan dikaitkan dengan bagaimana aspek akuntabilitas pada pengisian penjabat kepala daerah yang dilakukan oleh Pemerintah. Apabila seluruh indikator tersebut dikontekstualisasikan pada kasus *a quo*, maka dapat disimpulkan bahwa

⁶⁸ Panhar Makawi et al., “General Review Of The Appointment Of Active Polri Members To Answer As Regional Head (CASE STUDY: Appointment OF Pol Commissioner General Mochamad Iriawan AS Acting Governor OF West Java.)” *Review of International Geographical Education*, 11, no. 6 (2021): 1449; - Tohadi, “Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Ba,” *Jurnal Hukum Replik* 6, no. 1 (2018): 68, <https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178>; Rizaldi, Fabian Riza Kurnia, and Afrilia Fithrotulhana, “Assignment of Police Officers as Provisional Governor: Case Study an Acting Officer’s Governor of West Java,” in *Proceedings of the International Conference on Public Administration, Policy and Governance (ICPAPG)*, 2019, 359; Nur Rohim Yunus, “Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah,” *Adalah* 2, no. 6 (2018): 60.

⁶⁹ Paul Finn, “Public Trust and Public Accountability,” *Griffith Law Review* 3, no. 2 (1994): 233, <https://doi.org/doi.org/10.2991/aebmr.k.200305.219>.

⁷⁰ Sherry R. Arnstein, “A Ladder of Citizen Participation,” *Journal of the American Planning Association*. 35, no. 4 (1969): 216–24.

⁷¹ Wisber Wiyanto and Muhammad Ma’ruf Afif, “Akuntabilitas Layanan Publik Melalui Penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik,” in *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT* (Tangerang Selatan, 2017), 70.

selama ini penyelenggaraan pengisian pejabat kepala daerah belum mencerminkan aspek akuntabilitas. Padahal, aspek akuntabilitas nyatanya telah menjadi pegangan umum dalam pemerintahan dan administrasi bahkan dalam konteks global sekalipun.⁷²

Lebih lanjut, implikasi atas lemahnya aspek akuntabilitas pengisian pejabat kepala daerah, diantaranya:

Pertama, berpotensi mendapatkan pejabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerah. Adanya mekanisme pengisian jabatan yang tertutup berimplikasi pada aspek akuntabilitas. Terlebih lagi alasan dipilihnya seseorang menjadi pejabat kepala daerah menjadi ranah mutlak pemerintah. Sehingga masyarakat tidak mengetahui latar belakang, rekam jejak, dan apa yang akan dilakukan oleh calon pejabat jika dilantik.⁷³

Sebaliknya, calon pejabat juga tidak mengetahui aspirasi daerah mana yang perlu ditangani. Apabila terjadi hal seperti ini, maka suatu daerah akan mendapatkan pejabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerahnya. Aspirasi daerah tentu berkaitan dengan program kerja yang diprioritaskan. Sehingga, hal yang dikhawatirkan yaitu permasalahan penggunaan APBD yang dapat disalahgunakan atau tidak tepat sasaran. Apalagi ketika seorang pejabat kepala daerah terus diberi kepercayaan dalam durasi kepemimpinan yang lama, maka akan menimbulkan potensi kesalahan yang semakin besar dan merugikan daerah. Hal ini tentu berkaitan dengan pertanggungjawaban dari setiap pemegang jabatan termasuk pejabat kepala daerah, sebab tiada suatu perbuatan tanpa kewenangan, dan tiada kewenangan tanpa pertanggungjawaban.⁷⁴

Kedua, kehadiran pejabat kepala daerah untuk kepentingan politik. Adanya kewenangan mutlak yang diberikan kepada pemerintah untuk menentukan seorang pejabat kepala daerah tanpa adanya transparansi dan partisipasi publik, menimbulkan kecurigaan publik terhadap proses pengisian pejabat kepala daerah yang dipersiapkan untuk kepentingan politis.⁷⁵ Apabila dalam konteks pejabat kepala daerah untuk Pilkada serentak 2024, maka pejabat telah menerima waktu yang lama, sehingga posisi ini tentu menjadi incaran banyak orang dan berpotensi terjadi politik transaksional.⁷⁶ Dalam prinsip akuntabilitas, dapat diukur dengan aspek kejujuran yang mana berkaitan dengan menghindari penyalahgunaan jabatan, korupsi, dan kolusi.⁷⁷

⁷² Jashari and Pepaj, "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration," 65.

⁷³ Chandra Iswinarmo and Welly Hidayat, "Kontras Dan ICW Kritik Mendagri Yang Tidak Melihat Rekam Jejak Dalam Proses Pengisi Pejabat Kepala Daerah," Suara.com, 2022, <https://www.suara.com/news/2022/05/27/171702/kontras-dan-icw-kritik-mendagri-yang-tidak-melihat-rekam-jejak-dalam-proses-pengisi-pejabat-kepala-daerah?page=all>.

⁷⁴ Win Yuli Wardani, "Filling the Task of Regional Heads in the Regional Government System in Indonesia" (Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2022).

⁷⁵ Mutia Fauzia, "KASN: Bila Usulan Pj Kepala Daerah Bermotif Politis, Birokrasi Netral Sulit Diharapkan," Kompas, 2022, <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/18015671/kasn-bila-usulan-pj-kepala-daerah-bermotif-politis-birokrasi-netral-sulit>.

⁷⁶ Dio Ekie Ramanda, "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Pejabat Kepala Daerah," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 6, no. 3 (2022): 10065.

⁷⁷ Jeffery Micco Pratama and M. Fachri Adnan, "Evaluation of the Implementation of the Principles of Law Enforcement, Transparency, and Accountability in the Implementation of Regional Head Elections During

Dalam kenyataannya, Hal ini menjadi penting bagaimana presiden menyaring calon penjabat kepala daerah yang memiliki rekam jejak yang bersih dari perbuatan melanggar netralitas. Sebab, hingga saat ini belum ada pengaturan teknis terkait penyaringan penjabat kepala daerah.

Ketiga, penjabat kepala daerah memiliki pengalaman yang kurang dan kekuatan politik yang lebih rentan. Adapun contoh kasus seperti di Kabupaten Pangandaran yang mana penjabatnya merupakan Eselon II, dan dianggap masih junior serta tidak mampu berkoordinasi dengan SKPD.⁷⁸ Dalam kenyataannya, penjabat telah melakukan promosi maupun mutasi jabatan birokrasi.⁷⁹ Selain itu, hal ini juga dipengaruhi oleh hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD memiliki hubungan kedudukan yang setara dan bersifat kemitraan.⁸⁰ Kerentanan posisi penjabat ini dikarenakan adanya relasi yang tidak seimbang dari segi legitimasi suara antara Penjabat kepala daerah dan DPRD.⁸¹ Apabila dibandingkan, legitimasi penjabat kepala daerah diperoleh atas pemilihan/penunjukan melalui Menteri Dalam Negeri, namun berbeda dengan DPRD yang memiliki legitimasi kuat berasal dari rakyat langsung. Selain itu, dalam hal proses pengisian penjabat kepala daerah, DPRD juga tidak dilibatkan. Hal ini akan berpengaruh terhadap sensitivitas yang besar terhadap penjabat kepala daerah yang sedang menjabat. Sehingga menimbulkan potensi ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah, misalnya dalam menyetujui APBD atau pembentukan Perda. Dalam hal pembentukan perda, juga dapat berpengaruh terhadap produktivitas produk hukum daerah yang disebabkan oleh resistensi yang dilakukan oleh DPRD.⁸²

Keempat, Potensi ketidakberlanjutan program yang diinisiasi oleh kepala daerah sebelumnya. Adanya kekhawatiran pembatalan kebijakan/tindakan dari kepala daerah definitif bukan tidar berdasar, sebab dalam kenyataannya terdapat praktik yang mana Penjabat kepala daerah yang membatalkan kebijakan kepala daerah definitif sebelumnya.⁸³ Salah satu contohnya, Penjabat Gubernur DKI Jakarta periode 2022-2024, memutuskan tidak melanjutkan pembangunan proyek pengolahan sampah Intermediate Treatment Facility

the Covid-19 Pandemic in the South Coast," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik: Jurnal Pemikiran Dan Penelitian Administrasi Publik* 12, no. 2 (2022): 290.

⁷⁸ Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematisa Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)," *Cosmogov* 1, no. 2 (2015): 329.

⁷⁹ Moh. Waspa Kusuma Budi and Ari Gusnita, "Diskriminasi Dalam Upaya Reformasi Birokrasi (Analisis Terhadap Keputusan Penjabat Bupati/ Walikota Menjelang Pilkada Serentak Di Provinsi Lampung)," in *Open Society Conference, Social and Political Challenges in Industrial Revolution 4.0 (BNBB), Seminar Nasional FHSIP-UT 2016* (Tangerang Selatan, 2016), 607.

⁸⁰ Hidayat Andyanto, "Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah," *Jendela Hukum* 3, no. 1 (2016): 62.

⁸¹ Juan Pablo Micozzi, "Does Electoral Accountability Make a Difference? Direct Elections, Career Ambition, and Legislative Performance in the Argentine Senate," *The Journal of Politics* 75, no. 1 (2013): 137.

⁸² Alma'arif and Megandaru W. Kawuryan, "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur Dan Pejabat Pelaksana," *JILIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 80.

⁸³ Diva Agustina Rahmawati, Hendrik Salmon, and Dezonda Rosiana Patippawae, "Keabsahan Keputusan Penjabat Sementara Bupati Seram Bagian Timur Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian 5 (Lima) Karateker," *Tahoti: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 264.

(ITF) di wilayah Sunter, Jakarta Utara, yang mana program ini merupakan kebijakan dari Gubernur definitif.⁸⁴ Terpilihnya pejabat kepala daerah sebagai pengganti kepala daerah definitif berlangsung hingga habis masa periode jabatan kepala daerah definitif. Waktu paling lama 18 bulan akan memiliki dampak terhadap penyelenggaraan pemerintahan di suatu daerah. Hal tersebut menjadi permasalahan karena pejabat kepala daerah bisa saja tidak melanjutkan program yang telah diiniasi oleh kepala daerah definitif. Alhasil, imbas dari ketidakberlanjutan program adalah pembangunan yang dilakukan selama ini adalah sia-sia.

Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Bima Arya, bahwa dalam kenyataannya, ada pejabat kepala daerah yang tidak melanjutkan program kerja kepala daerah definitif.⁸⁵ Hal itu dapat terjadi jika proses pengisian jabatan publik dilakukan tanpa adanya diskusi publik dan transparansi rekam jejak, sehingga menghasilkan pejabat yang tidak mengetahui persoalan yang dihadapi dalam suatu daerah. Adanya ketidakberlanjutan ini tentu berdampak pada rawannya pertentangan dari rakyat terhadap pejabat kepala daerah selama menjabat. Terlebih lagi, permasalahan pejabat kepala daerah juga berkaitan dengan rendahnya legitimasi yang dimiliki oleh pejabat. Hal ini berujung pada lemahnya relasi antara pemimpin dan rakyat. Sebab, pejabat kepala daerah yang menjalankan program kerja kepala daerah definitif bukan berdasarkan hasil pemilihan langsung dari rakyat, namun melalui proses pengisian pejabat yang tertutup oleh pemerintah. Sehingga apabila mekanisme pengisian pejabat kepala daerah tidak menggunakan aspek akuntabilitas, maka hubungan antara pejabat kepala daerah dan rakyat akan semakin jauh.

C. KESIMPULAN

Pada setiap masa, terdapat berbagai perkembangan pengaturan proses pengisian pejabat kepala daerah. Perkembangan tersebut terdiri atas 3 (tiga) aspek, yaitu (i) alasan pengisian pejabat, (ii) posisi, mekanisme, dan syarat-syarat yang dapat menjadi pejabat, hingga (iii) masa jabatan pejabat. Mekanisme pengisian pejabat kepala daerah saat ini belum berdasarkan aspek akuntabilitas. Adapun implikasi dari pengaturan pengisian pejabat kepala daerah terhadap akuntabilitas dalam proses pemilihan yaitu berpotensi mendapatkan pejabat kepala daerah yang tidak paham mengenai daerah dan aspirasi daerah kehadiran pejabat kepala daerah untuk kepentingan politik, pejabat kepala daerah memiliki pengalaman yang kurang dan kekuatan politik yang lebih rentan, dan potensi ketidakberlanjutan program yang diinisiasi oleh kepala daerah sebelumnya.

⁸⁴ Chandra Iswinarno and Fakhri Fuadi Muflih, "Groundbreaking Dilakukan Anies, Akhirnya ITF Sunter Gagal Dibangun Heru Budi: Pemda Tidak Mampu Bayar Tipping Fee," *Suara.com*, 2023, <https://www.suara.com/news/2023/06/27/162033/groundbreaking-dilakukan-anies-akhirnya-itf-sunter-gagal-dibangun-heru-budi-pemda-tidak-mampu-bayar-tipping-fee>.

⁸⁵ "Kontroversi - Tarik Menarik Pejabat Kepala Daerah," *Metro TV*, 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=7UKxziDbl0>.

DAFTAR PUSTAKA

- Adelina, Fransica. "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018): 11-19.
- Arif, Alma, dan Megandaru W. Kawuryan. "Memikirkan Kembali Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta Tahun 2022: Antara Gubernur dan Pejabat Pelaksana." *JIIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 73-85. <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.10071>
- Andyanto, Hidayat. "Tinjauan Yuridis Pemberhentian Sementara Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah." *Jendela Hukum* 3, no. 1 (2016): 59-71.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Planning Association*. 35, no. 4 (1969): 216-24.
- Bovens, Mark. "Analysing dan Assessing Accountability: A Conceptual Framework." *European Law Journal* 13, no. 4 (2007): 447-68. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>.
- Budi, Moh. Waspa Kusuma, and Ari Gusnita. "Diskriminasi Dalam Upaya Reformasi Birokrasi (Analisis Terhadap Keputusan Penjabat Bupati/ Walikota Menjelang Pilkada Serentak Di Provinsi Lampung)." In *Open Society Conference, Social and Political Challenges in Industrial Revolution 4.0 (BNBB), Seminar Nasional FHSIP-UT 2016*, 607. Tangerang Selatan, 2016.
- Budiarjo, Miriam. *Menggapai Kedaulatan Untuk Rakyat*. Bandung: Mizan, 2000.
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. "Problematika Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)." *CosmoGov* 1, no. 2 (14 April 2017): 322-35. <https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>.
- Ernitasari, Yuli. "Analisis Pj. Kepala Daerah Yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil Tidak Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2002 Tentang Kenaikan Pangkat PNS Dalam Jabatan Struktural Dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin PNS Di Lampung." *Pranata Hukum* 10, no. 2 (2016): 109-22.
- Fauzani, Addi, dan Aprilia Wahyuningsih. "Problematika Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." In *Prosiding Call for Papers Hukum Kenegaraan, Departemen Hukum Tata Negara Dan Departemen Hukum Administrasi Negara FH UII*, 337-54. Yogyakarta, 2021.
- Fauzia, Mutia. "KASN: Bila Usulan Pj Kepala Daerah Bermotif Politis, Birokrasi Netral Sulit Diharapkan." *Kompas*, 2022. <https://nasional.kompas.com/read/2022/06/15/18015671/kasn-bila-usulan-pj-kepala-daerah-bermotif-politis-birokrasi-netral-sulit>.

- Finn, Paul. "Public Trust and Public Accountability." *The Australian Quarterly* 65, no. 2 (1993): 50–59. <https://doi.org/10.2307/20635720>.
- Gavison, Ruth. "The Implications of Jurisprudential Theories for Judicial Election, Selection, and Accountability." *Southern California Law review* 61, no. 1617 (1988): 1618–60. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1878625.
- Harbowo, Kustiasih, dan Herin. "Kemendagri: Usulan Gubernur Terkait Penjabat Bupati/Wali Kota Tak Mutlak Diakomodasi." *Kompas*, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/05/20/kemendagri-usulan-gubernur-untuk-posisi-penjabat-bupatiwali-kota-tak-mutlak-diakomodasi>.
- Harbowo, Nikolaus, dan Prayogi Dwi Sulisty. "Sistem Pemilihan Penjabat Tertutup Buka Ruang Korupsi." *Kompas*, 2022. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2022/04/19/sistem-pemilihan-penjabat-tertutup-buka-ruang-korupsi>.
- Iswinarno, Chandra, dan Welly Hidayat. "Kontras Dan ICW Kritik Mendagri Yang Tidak Melihat Rekam Jejak Dalam Proses Pengisi Penjabat Kepala Daerah." *Suara.com*, 2022. <https://www.suara.com/news/2022/05/27/171702/kontras-dan-icw-kritik-mendagri-yang-tidak-melihat-rekam-jejak-dalam-proses-pengisi-penjabat-kepala-daerah?page=all>.
- Iswinarno, Chandra, and Fakhri Fuadi Muflih. "Groundbreaking Dilakukan Anies, Akhirnya ITF Sunter Gagal Dibangun Heru Budi: Pemda Tidak Mampu Bayar Tiping Fee." *Suara.com*, 2023. <https://www.suara.com/news/2023/06/27/162033/groundbreaking-dilakukan-anies-akhirnya-itf-sunter-gagal-dibangun-heru-budi-pemda-tidak-mampu-bayar-tiping-fee>.
- Jashari, Murat, dan Islam Pepaj. "The Role of the Principle of Transparency and Accountability in Public Administration." *Acta Universitatis Danubius* 10, no. 1 (2018): 60–69.
- Juanda, Juanda, dan Ogiandhafiz Juanda. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Menghadapi Pilkada Serentak 2024 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara." *Jurnal Keamanan Nasional* 8, no. 1 (2022): 192–219. <https://doi.org/10.31599/jkn.v8i1.534>.
- Kelibay, Ismed, Irwan Boinauw, Rosnani Rosnani, dan Miryam Diana Kalagison. "Dinamika Pemilihan Kepala Daerah Serentak Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2024." *Jurnal Noken: Ilmu-Ilmu Sosial* 7, no. 2 (21 Juni 2022): 167–81. <https://doi.org/10.33506/jn.v7i2.1739>
- Kholik, Saeful, dan Carto Carto. "Kebijakan Menteri Dalam Negeri Tentang Persyaratan Pengangkatan Penjabat Gubernur dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Problematika Hukum* 3, no. 1 (2018): 65–78.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 15/PUU-XX/2022 (2022).
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XIX/2021 (2021).

- Metro TV. "Kontroversi - Tarik Menarik Penjabat Kepala Daerah," 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=7UKxzsiDbI0>.
- Kurnia, Fabian Riza, dan Rizari Rizari. "TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PENJABAT SEMENTARA (PJS) KEPALA DAERAH." *TRANSFORMASI: Jurnal Manajemen Pemerintahan* 11, no. 2 (25 November 2019): 79–97. <https://doi.org/10.33701/jtp.v11i2.691>.
- Kuswantoro, Erwin. "Implementasi Prinsip Akuntabilitas Pada Pemilu Legislatif Tahun 2019 Oleh KPU Kabupaten Tebo Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin Jambi, 2020. [http://repository.uinjambi.ac.id/3263/1/Erwin Kuswantoro.pdf](http://repository.uinjambi.ac.id/3263/1/Erwin%20Kuswantoro.pdf).
- Mahardika, Ahmad Gelora, Sun Fatayati, dan Ferry Nahdian Furqan. "Problematika Yuridis Pengisian Penjabat Sementarakepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Legacy: Jurnal Hukum Dan Perundang-Undangan* 2, no. 2 (2022): 22–36.
- Mahmodin, Mohammad Mahfud. "Perkembangan Politik Hukum Studi Tentang Pengaruh Konfigurasi Politik Terhadap Produk Hukum Di Indonesia." Universitas Gadjah Mada, 1993.
- Makawi, Panhar, Muhammad Pranata, Muhammad Abudan, dan Suharno Pawirosumarto. "General Review Of The Appointment Of Active Polri Members To Answer As Regional Head (CASE STUDY: Appointment OF Pol Commissioner General Mochamad Iriawan AS Acting Governor OF West Java)." *Review of International Geographical Education Online* 24 (2021): 3452–65. <https://doi.org/10.48047/rigeo.11.06.158>.
- Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2005.
- Maula, Lia Ni'matul, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina. "LEGALITAS PENETAPAN PENJABAT WALIKOTA MAKASSAR SEBAGAI DAMPAK DARI PEMILIHAN KEPALA DAERAH 2018." *Jurnal Hukum Unsulbar* 2, no. 1 (15 Januari 2020): 1–15. <https://doi.org/10.31605/j-law.v2i1.588>.
- Merloe, Patrick. "Human Rights-The Basis For Inclusiveness, Transparency, Acconuntability and Public Confidence in Elections." In *International Principles for Democratic Election*, 9. Washington DC: Sandler, Reiff & Young, 2008. https://www.ndi.org/sites/default/files/2338_electionsprinciples_engpdf_07092008.pdf.
- Micozzi, Juan Pablo. "Does electoral accountability make a difference? Direct elections, career ambition, and legislative performance in the Argentine Senate." *Journal of Politics* 75, no. 1 (2013): 137–49. <https://doi.org/10.1017/S0022381612000928>.

- CNN Indonesia. "MK Buka Suara, Ahli Sebut TNI Polri Jadi Kepala Daerah Tidak Sah," 2022. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220525190108-32-801254/mk-buka-suara-ahli-sebut-tni-polri-jadi-pj-kepala-daerah-tak-sah>.
- Muhammad, Muhammad. "Realizing Accountability of General Election With Quality and Integrity Thru Transformation of The General Election System." *In Proceedings of the Proceedings of the 1st Hasanuddin International Conference on Social and Political Sciences, HICOSPOS 2019, 21-22 October 2019, Makassar, Indonesia*. Makassar: EAI, 2020. <https://doi.org/10.4108/eai.21-10-2019.2291520>.
- Muzakkir, Abd. Kahar, Muhammad Alhamid, dan Gustiana A. Kambo. "Pembatalan Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum dan Keterkaitannya pada Pemilihan Umum Tahun 2024." *PLENO JURE* 10, no. 1 (29 April 2021): 54–67. <https://doi.org/10.37541/plenojure.v10i1.560>.
- BBC. "Pj Gubernur: Menteri Tito Klaim Penunjukan Sudah 'Demokratis', Tapi Mengapa Dituding 'Tidak Transparan' Dan Rentan 'Dipolitisasi'?" 2022. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-61382329>.
- Pratama, Jeffry Micco, dan M Fachri Adnan. "Evaluation of the Implementation of the Principles of Law Enforcement, Transparency, and Accountability in the Implementation of Regional Head Elections During the Covid-19 Pandemic in the South Coast." *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 12, no. 2 (31 Agustus 2022): 285. <https://doi.org/10.26858/jiap.v12i2.36814>.
- Rached, Danielle Hanna. "Doomed aspiration of pure instrumentality: Global Administrative Law and accountability." *Global Constitutionalism* 3, no. 3 (22 November 2014): 338–72. <https://doi.org/10.1017/S2045381714000094>.
- _____. "International Law of Climate Change and Accountability." the University of Edinburgh Law School, 2013. <https://era.ed.ac.uk/bitstream/handle/1842/28696/Rached2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Rahmawati, Diva Agustina, Hendrik Salmon, dan Dezonda Rosiana Pattipawae. "Keabsahan Keputusan Penjabat Sementara Bupati Seram Bagian Timur Tentang Pengangkatan Dan Pemberhentian 5 (Lima) Karateker." *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 3 (2021): 257–64.
- Rahmazani. "Problematisasi Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 196–215. <https://doi.org/10.31078/jk2022>.
- Ramanda, Dio Ekie. "Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah." *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan)* 6, no. 3 (2022): 10061–68. <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3353>.

Republik Indonesia. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang, (2015).

____. Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah (1959).

____. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2013 tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah (2013).

____. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (2005).

____. "Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah," 1945.

____. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah (1957).

____. 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 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, (2016).

____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (1948).

____. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (1999).

____. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2014).

____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah (1974).

____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apatur Sipil Negara (2014).

Rizaldi, Fabian Riza Kurnia, and Afrilia Fithrotulhana. "Assignment of Police Officers as Provisional Governor: Case Study an Acting Officer's Governor of West Java." In *Proceedings of the International Conference on Public Administration, Policy and Governance (ICPAPG)*, 359, 2019.

Sawir, Muhammad. "Konsep Akuntabilitas Publik," 2017. <http://repository.uniyap.ac.id/276/1/229023118.pdf>.

Sucahyo, Nurhadi. "Akademisi: Proses Pengisian Penjabat Kepala Daerah Seharusnya Melalui DPRD." VOA Indonesia, 2022. <https://www.voaindonesia.com/a/akademisi-proses-pengisian-penjabat-kepala-daerah-seharusnya-melalui-dprd-/6574055.html>.

- Suhaimi, Else, dan M. Yasin. "Problematika Pengisian Kekosongan Jabatan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Tri Pantang* 8, no. 1 (2022): 55-65.
- Tohadi, Tohadi. "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Yang Berasal Dari Anggota Tentara Nasional Indonesia Dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Hukum Indonesia (Studi Kasus Pengangkatan Komjen Pol Mochammad Iriawan Sebagai Penjabat Gubernur Jawa Ba." *Jurnal Hukum Replik* 6, no. 1 (1 Maret 2018): 68-96. <https://doi.org/10.31000/jhr.v6i1.1178>.
- Usman, Syarifuddin. "Polemik Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah (Studi Kasus Pengajuan Penjabat Sementara Kepala Daerah Kabupaten Pulau Morotai)." *Jurnal Sains, Sosial Dan Humaniora (Jssh)* 2, no. 1 (2022): 63-73. <http://jurnal.umm.ac.id/index.php/jssh/article/view/1144>.
- Wardani, Win Yuli. "Filling the Task of Regional Heads in the Regional Government System in Indonesia." Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, 2022.
- Wiyanto, Wisber, dan Muhammad Ma'ruf Afif. "Akuntabilitas Layanan Publik Melalui Penerapan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik." In *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT*, 70. Tangerang Selatan, 2017.
- Retno Yuliati, Soemarso Slamet Raharjo, dan Dodik Siswantoro. "Accountability and Incumbent Re-election in Indonesian Local Government." *International Research Journal of Business Studies* 9, no. 3 (2016): 157-68. <https://doi.org/10.21632/irjbs.9.3.157-168>.
- Yunus, Nur Rohim. "Pengangkatan Perwira Aktif Polisi Sebagai Penjabat Kepala Daerah." *Adalah*, 2018. <https://doi.org/10.15408/adalah.v2i6.8229>.
- Yunus, Saiful Rijal. "Pemprov Sultra Tak Akan Lantik Dua Penjabat Bupati." Kompas, 2022. <https://www.kompas.id/baca/nusantara/2022/05/21/pemprov-sultra-tak-akan-lantik-dua-penjabat-bupati>.



Disregarding the Constitutional Court Decision Concerning the Prohibition of Concurrent Deputy Minister Positions



Pengabaian Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri

Sonia Sekar Sari¹ , Aminuddin Ilmar¹ , Eka Merdekawati Djafar¹ ,
Pan Mohamad Faiz²

¹Faculty of Law, Hasanuddin University, Makassar, Indonesia

²Centre for Research and Case Studies, and Library Management, Constitutional Court of the Republic
of Indonesia, Jakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Sonia Sekar Sari

✉ soniasekarsari20413@gmail.com

History:

Submitted: 06-01-2023

Revised: 28-02-2023

Accepted: 30-10-2023

Keyword:

Constitutional Court; Commissioner; Deputy
Minister; Dual Position.

Kata Kunci:

Direksi; Komisaris; Mahkamah Konstitusi;
Rangkap Jabatan; Wakil Menteri.

Abstract

The presence of the deputy minister position in the Indonesian government system has been a constitutional issue, both in its appointment and the issue of the prohibition of holding multiple positions. This article discusses Constitutional Court Decision Number 80/PUU-XVII/2019, which provides clarity on the constitutionality of the appointment of deputy ministers and the prohibition of holding multiple positions, including as commissioners or directors in state-owned or private companies. Despite this decision, the analysis indicates that the prohibition of holding multiple positions for deputy ministers is still disregarded, as some deputy ministers currently serve as Commissioners in State-Owned Enterprises (SOEs). This research uses a normative approach by analyzing secondary data. The result is that the Constitution is ignored because the Constitutional Court Decision regarding the prohibition of holding multiple positions for deputy ministers is not implemented. To address this non-compliance, if deputy ministers continue to hold positions as commissioners, the President should be able to dismiss them based on the State Ministry Law and Constitutional Court Decision, and impose sanctions in the form of an obligation to compensate the state's financial loss incurred during the concurrent positions.

Abstrak

Keberadaan posisi wakil menteri dalam sistem pemerintahan Indonesia pernah menjadi isu konstitusional, baik dalam pengangkatannya maupun dalam isu larangan rangkap jabatan. Artikel ini membahas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 yang memberikan kejelasan mengenai konstitusionalitas pengangkatan wakil menteri dan larangan rangkap jabatan untuk mereka, termasuk sebagai komisaris atau direksi di perusahaan negara atau swasta. Meski putusan tersebut ada, analisis menunjukkan bahwa larangan rangkap jabatan bagi wakil menteri masih diabaikan, sebagian wakil menteri saat ini masih menjabat sebagai Dewan Komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan menganalisis data sekunder. Hasilnya adalah bahwa Konstitusi diabaikan karena Putusan Mahkamah Konstitusi terkait larangan rangkap jabatan wakil menteri tidak dilaksanakan. Untuk mengatasi ketidakpatuhan ini, jika wakil menteri yang tetap memegang jabatan sebagai dewan komisaris, Presiden seharusnya dapat memberhentikannya berdasarkan UU Kementerian Negara dan Putusan Mahkamah Konstitusi, dan memberi sanksi berupa kewajiban mengganti kerugian keuangan negara atas pendapatannya selama melakukan rangkap jabatan.



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

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), negara Indonesia merupakan negara hukum.¹ Ketentuan konstitusi ini membawa konsekuensi pada setiap penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara yang harus berlandaskan hukum.² Dalam penyelenggaraan pemerintahan, penambahan jabatan wakil menteri ditujukan untuk lebih mengefektifkan pemerintahan presidensial, terutama dikaitkan dengan berjalannya secara baik visi, misi, dan program yang telah dijanjikan Presiden sewaktu kampanye Pemilu dalam lingkup kementerian masing-masing.³

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jabatan menteri merupakan jabatan yang bersifat politis. Dengan kata lain, menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kebijakan politik Presiden. Oleh karenanya, menteri menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan visi dan misi yang diusung oleh Presiden serta bertanggung jawab penuh kepada Presiden. Kemudian, Menteri melaksanakan tugasnya dengan memimpin lembaga departemen dan non-departemen sesuai dengan nomenklatur yang disusun oleh Presiden. Lembaga Kementerian ini dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan.⁴ Namun demikian, berdasarkan hasil evaluasi dari pemerintah, struktur organisasi kementerian yang sebelumnya ada dianggap masih belum mencukupi dan belum mampu mengatasi semua tugas-tugas kementerian negara, sehingga pemerintah mengangkat jabatan wakil menteri.⁵

Salah satu alasan utama yang digunakan untuk mengangkat jabatan wakil menteri tersebut, yaitu untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi kementerian negara. Sebelumnya, Indonesia tidak pernah mengenal adanya jabatan wakil menteri, sedangkan jabatan tertinggi pada kementerian negara dipegang oleh menteri sebagai pembantu Presiden. Namun, untuk mengikuti perkembangan zaman dan kompleksitas fungsi-fungsi kementerian, Presiden merasa perlu untuk mengangkat wakil menteri yang bertugas membantu menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.⁶

Perihal dapat atau tidaknya dilakukan pengangkatan wakil menteri ini sempat menjadi permasalahan yang diuji konstitusionalitasnya di Mahkamah Konstitusi (MK). Berdasarkan pertimbangan hukum yang dikeluarkan oleh MK melalui Putusan No. 80/PUU-XVII/2019 pada paragraf [3.13], MK menyatakan bahwa pengangkatan wakil menteri boleh dilakukan

¹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945).

² Kariadi Kariadi, "Kekuasaan Kehakiman Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Saat Ini dan Esok," *Justisi* 6, no. 2 (2020): 100.

³ Rusnan, "Kedudukan Wakil menteri dan Implikasinya pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 1, no. 1 (April 2013): 180.

⁴ Zaki Ulya, "Kedudukan Wakil menteri dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945," *Jurnal Legislasi Indonesia* 133, no. 2 (Juni 2016): 213.

⁵ Ulya, "Kedudukan Wakil menteri," 214.

⁶ Ulya, "Kedudukan Wakil menteri," 216.

oleh Presiden, terlepas dari soal diatur atau tidak diatur dalam Undang-Undang. Mengenai siapa yang dapat diangkat sebagai wakil Menteri, menurut MK dapat berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia, bahkan warga negara biasa. Alasannya, Presiden yang mengangkat wakil menteri adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) UUD 1945.

Selanjutnya, terhadap Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU 39/2008) yang menyatakan, *“Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada Kementerian tertentu”*, MK menyatakan hal tersebut merupakan ketentuan khusus dari Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) UU 39/2008 yang tidak mencantumkan wakil menteri dalam susunan organisasi Kementerian. Oleh karena UU tersebut tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud *“beban kerja yang membutuhkan penanganan khusus”* maka menurut MK hal tersebut menjadi wewenang Presiden untuk menentukannya sebelum mengangkat wakil menteri. Dengan kata lain, Presiden diberikan wewenang untuk menilai seberapa berat beban kerja dari suatu kementerian sehingga memerlukan pengangkatan wakil menteri. Begitu pula jika beban kerja dianggap sudah tidak memerlukan wakil menteri maka Presiden berwenang juga memberhentikan wakil menteri tersebut. Oleh sebab itu, kewenangan Presiden mengangkat wakil menteri dalam rangka menangani beban kerja yang semakin berat dinilai oleh MK tidak bertentangan dengan konstitusi manakala dipandang dari sudut pengutamaan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatigheid*) atau nilai kemanfaatan dalam rangka memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat.

Namun demikian, MK memberikan pertimbangan hukum yang penting terkait fakta 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, menurut MK, sekalipun wakil menteri membantu menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas kementerian, namun karena pengangkatan dan pemberhentian wakil menteri merupakan hak prerogatif Presiden sebagaimana halnya pengangkatan dan pemberhentian menteri, MK memberikan pandangan bahwa wakil menteri haruslah ditempatkan pula sebagai pejabat sebagaimana halnya status yang diberikan kepada menteri. Dengan status demikian, MK menegaskan bahwa seluruh larangan rangkap jabatan yang berlaku bagi menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UU 39/2008 berlaku pula bagi wakil menteri. Alasan MK menjatuhkan pertimbangan tersebut agar wakil menteri fokus pada beban kerja yang memerlukan penanganan secara khusus di kementeriannya sebagai alasan awal perlunya diangkat wakil menteri di kementerian tertentu.⁷

Adapun bunyi selengkapnya Pasal 23 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, sebagai berikut:

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 80/PUU-XVII/2019, 96.

Menteri dilarang rangkap jabatan sebagai:

- a. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;*
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau*
- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.⁸*

Namun pada pelaksanaannya, masih terdapat Wakil Menteri yang merangkap jabatan sebagai Komisaris Utama atau Wakil Komisaris di beberapa perusahaan milik negara. Hal ini tentunya tidak bersesuaian dengan amanat yang terdapat dalam Putusan MK No. 80/PUU-XVIII/2019. Berdasarkan hasil penelitian ini terdapat Wakil Menteri yang masih merangkap jabatan menjadi Komisaris atau Wakil Komisaris di Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kementerian BUMN). Kementerian BUMN menjadi salah satu sektor utama yang menunjang pemasukan negara dari usaha-usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, sehingga hal ini tentu dapat menimbulkan problematika di tengah masyarakat Indonesia. Dengan adanya rangkap jabatan yang dilakukan oleh para Wakil Menteri tersebut maka selama itu pula para Wakil Menteri yang diangkat untuk mengerjakan beban kerja tertentu menjadi tidak maksimal dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya, khususnya di Kementerian BUMN. Hal demikian tentu berpotensi menimbulkan kerugian bagi perusahaan milik negara tersebut dikarenakan adanya Wakil Menteri yang seharusnya fokus bekerja sesuai dengan tugas dan fungsinya, namun pada akhirnya harus merangkap tugas dan fungsi sebagai Komisaris atau Wakil Komisaris di suatu perusahaan lain. Rangkap jabatan ini jelas melenceng dari tujuan dan maksud awal pengangkatan wakil menteri agar dapat mengurangi beban kerja para menterinya.

Kondisi ini pada akhirnya menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pemaknaan Pasal 23 UU 39/2008. Di satu sisi, MK telah membuat penegasan dan pemaknaan terhadap Pasal 23 UU 39/2008 melalui Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019, yaitu ketentuan norma pelarangan rangkap jabatan bagi menteri juga berlaku untuk wakil menteri.⁹ Dengan diabaikan atau tidak dilaksanakannya pertimbangan hukum MK dalam Putusan tersebut maka terdapat implikasi atas keberlakuan Pasal 23 UU 39/2008, yaitu seakan-akan tetap dimaknai sebagaimana tertulis secara eksplisit, yaitu hanya menteri yang dilarang rangkap jabatan, sedangkan larangan tersebut tidak berlaku untuk wakil menteri.¹⁰

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka rumusan masalah yang hendak dijawab dalam artikel ini, yaitu: *Pertama*, bagaimana pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap rangkap jabatan yang dilakukan oleh Wakil Menteri; dan *Kedua*, bagaimana akibat hukum apabila terjadi rangkap jabatan Wakil Menteri.

⁸ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara" (2008).

⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 76/PUU-XVIII/2020, 16.

¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 26.

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif dengan menganalisis data sekunder yang diperoleh dari Putusan Mahkamah Konstitusi, buku hukum, jurnal hukum, kamus, ensiklopedia, dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan penelitian yang bersumber dari bahan kepustakaan.

B. PEMBAHASAN

1. Larangan Rangkap Jabatan Wakil Menteri

Hukum dapat dilihat bentuknya melalui kaidah yang dirumuskan secara eksplisit. Di dalam kaidah atau peraturan hukum itulah terkandung tindakan yang harus dilaksanakan berupa penegakan hukum. Hukum diciptakan untuk dilaksanakan maka tidaklah mengherankan jika dikatakan bahwa hukum tidak bisa lagi disebut sebagai hukum apabila tidak pernah dilaksanakan. Pelaksanaan hukum selalu melibatkan manusia dan tingkah lakunya. Hukum juga tidak bisa terlaksana dengan sendirinya. Artinya, hukum tidak mampu untuk mewujudkan sendiri janji serta kehendak yang tercantum dalam peraturan hukum itu.¹¹

Secara etimologis istilah rangkap jabatan terdiri dari dua suku kata, yakni rangkap dan jabatan. Merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata rangkap merupakan turunan dari kata merangkap yang artinya adalah menduduki jabatan lain di samping jabatan tetap atau melakukan lebih dari satu pekerjaan, adapun untuk arti kata jabatan, yaitu "*pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkaitan dengan pangkat dan kedudukan*".¹² Selanjutnya dikutip dari Utrecht dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Administrasi Negara" menyatakan bahwa jabatan ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum).¹³

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo, arti jabatan adalah "*Lingkungan kerja awet dan digaris-batasi, dan yang disediakan untuk ditempati oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi. Dalam sifat pembentukan hal ini harus dinyatakan dengan jelas*".¹⁴ Dari pengertian di atas, Logemann menghendaki suatu kepastian dan kontinuitas pada suatu jabatan supaya organisasi dapat berfungsi dengan baik.¹⁵ Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan.¹⁶

Rangkap jabatan merupakan suatu tindakan yang terjadi apabila satu orang memiliki dua jabatan atau lebih dalam pemerintahan atau organisasi seperti sekretaris jenderal atau

¹¹ Ishaq Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 305.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

¹³ Ernst Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, trans. (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1986), 9. Lihat juga Tuti Hardiyati, "Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengisian Jabatan Administrasi Secara Terbuka di Kota Makassar" (Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016), 10.

¹⁴ Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, trans. Makkatutu and Pangkreggo (Jakarta: Iktisar Baru-Van Hoeve, 1975), 8.

¹⁵ Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum*, 121; Hardiyati, "Tinjauan Yuridis".

¹⁶ Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum*, 134. Hardiyati, "Tinjauan Yuridis".

kepala biro.¹⁷ Rangkap jabatan merupakan salah satu tindakan yang dapat memicu adanya *conflict of interest* dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁸ Rangkap jabatan merupakan sesuatu yang bertentangan dengan AUPB, khususnya pada asas profesionalitas.¹⁹ Eksistensi kekuasaan yang dimiliki oleh setiap jabatan, baik *scope of power* ataupun *domain of power* yang menyebabkan suatu jabatan berfungsi, telah melahirkan pemahaman yang meyakini jika tidak seharusnya jabatan publik dijabat oleh seseorang yang memiliki jabatan lain dalam jabatan politik maupun jabatan birokrasi ataupun sebaliknya.²⁰

Rangkap jabatan di Indonesia telah terjadi sejak masa kepemimpinan Presiden Soekarno sampai dengan masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo.²¹ Praktik-praktik konflik kepentingan dianggap sebagai warisan sejarah dan hal yang wajar dalam pemerintahan meskipun hal ini dapat memengaruhi kinerja dan keputusan yang dibuat oleh seorang pejabat publik.²² Salah satu bentuk konflik kepentingan yang sering terjadi adalah adanya rangkap jabatan di beberapa lembaga, instansi, atau perusahaan yang memiliki hubungan langsung atau tidak langsung, sejenis atau tidak sejenis, sehingga menyebabkan pemanfaatan suatu jabatan untuk kepentingan jabatan lainnya.²³

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008), Presiden dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Artinya, Presiden harus dan wajib menjelaskan kepada publik penanganan secara khusus apa yang membutuhkan pengangkatan wakil menteri. Selain itu, Pasal 10 ini memberikan penekanan pada kata “secara khusus”, yang artinya tidak umum dan atau selektif.²⁴ Selanjutnya, di dalam pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011, khususnya paragraf [3.13], hlm. 77, Mahkamah Konstitusi pada pokoknya telah menegaskan,

“...Oleh sebab itu, kewenangan Presiden mengangkat wakil menteri dalam rangka menangani beban kerja yang semakin berat tidak bertentangan dengan konstitusi jika dipandang dari sudut pengutamaan tujuan yang hendak dicapai (doelmatigheid)

¹⁷ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, “Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kedua”. Lihat juga Septiani Septiani, “Praktik Rangkap Jabatan Wakil menteri Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 dan Konsep Al-Wazarah Imam Al-Mawardi,” *Al-Balad: Journal of Constitutional Law* 3, no. (2021): 6.

¹⁸ May Lim Charity, “Ironi Praktik Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016): 5-6. Lihat juga Septiani, “Praktik Rangkap”.

¹⁹ Cekli Setya Pratiwi, et. al, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan, 2016), 74.

²⁰ Fuqoha Fuqoha, “Etika Rangkap Jabatan dalam Penyelenggaraan Negara Ditinjau dalam Prinsip Demokrasi Konstitusional,” *Jurnal Administrasi Negara* 3, no. 3 (2015): 40.

²¹ Ika Fitrianita, Jayanti Puspitaningrum, dan Suwito, “Dualisme (Rangkap) Jabatan Wakil Menteri Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 terhadap Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara,” *Journal of Law Review* 1, no.1 (2022): 17.

²² Charity, “Ironi Praktik Rangkap Jabatan,” 5.

²³ Charity, “Ironi Praktik Rangkap Jabatan,” 6.

²⁴ Feliciano Pakpahan, Retno Saraswati, dan Hasyim Asy’ari, “Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-IX/2011 tentang Kementerian Negara dalam Hal Penghapusan Jabatan Wakil Menteri,” *Diponegoro Law Journal* 6, no. 1 (2017): 5.

atau nilai kemanfaatan dalam rangka memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat. Dengan demikian, Pasal 10 UU 39/2008 tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mengandung persoalan konstusionalitas."

Dalam regulasi yang lebih rendah, kehadiran Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara (selanjutnya disebut Perpres 68/2019) turut memperkuat legalitas keberadaan wakil menteri ini. Berdasarkan Pasal 64 Perpres 68/2019, wakil menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta berada di bawah dan bertanggung jawab kepada menteri. Kemudian, Pasal 65 Perpres 68/2019 menyatakan bahwa menteri dan wakil menteri merupakan satu kesatuan unsur pemimpin kementerian.

Sejak jabatan wakil menteri dibentuk, secara otomatis struktur organisasi Kementerian Negara menjadi bertambah. Penambahan struktur organisasi di Kementerian Negara berimplikasi pada struktur organisasi Kementerian Negara secara keseluruhan. Melihat pada tugas, fungsi, dan kewenangan, maka jabatan wakil menteri merupakan jabatan dalam struktur organisasi Kementerian Negara berada satu tingkat di bawah menteri dan juga berada satu tingkat di atas Sekretariat Jenderal, Inspektorat Jenderal, dan Direktorat Jenderal, serta terdapat penambahan satu nomenklatur pada Kementerian Negara sejak dibentuknya jabatan Wakil Menteri. Secara teoritis, hal ini akan berdampak pada struktur organisasi Kementerian Negara secara keseluruhan.²⁵

Sebagaimana diuraikan sebelumnya, konstusionalitas keberadaan wakil menteri ini pernah digugat dalam permohonan pengujian undang-undang. MK melalui Putusan No. 80/PUU-XVII/2019 mengutip kembali pertimbangan hukum dalam putusan sebelumnya dan tetap konsisten pada pendiriannya mengenai konstusionalitas jabatan wakil menteri. Hal ini merupakan pertimbangan hukum MK terhadap dalil-dalil permohonan yang pada pokoknya menginginkan agar keberadaan wakil menteri dinyatakan inkonstitusional.

Sementara itu, berkenaan dengan isu konstusionalitas terkait rangkap jabatan, MK memberikan penilaian yang pada pokoknya menyatakan bahwa larangan yang berlaku bagi menteri juga berlaku terhadap wakil Menteri. Berdasarkan Pasal 23 UU 39/2008, seorang menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta, atau pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD. Dengan adanya penegasan Putusan MK sebagaimana dikemukakan di atas, maka terang bahwa wakil menteri juga dilarang merangkap jabatan lain sebagaimana disebutkan dalam Pasal 23 UU 39/2008.

Dijatuhkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 tersebut seharusnya dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah. Namun demikian, pada pelaksanaannya masih terdapat wakil menteri yang rangkap jabatan sebagai komisaris

²⁵ Aidin Aidin, "Kedudukan Wakil Menteri dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* II, no. 5 (2014): 246.

atau wakil komisaris di perusahaan milik negara. Hal ini tentu saja tidak bersesuaian dengan amanat yang terdapat dalam Putusan tersebut. Padahal terdapat adagium yang menyatakan bahwa putusan pengadilan apakah benar atau salah dan baik atau buruk harus tetap dilaksanakan. Putusan MK itu sendiri sudah jelas menyampaikan bahwa wakil menteri dilarang rangkap jabatan sebagai komisaris atau wakil komisaris di perusahaan negara maupun swasta.

Pengabaian terhadap Putusan tersebut salah satunya didasarkan pada alasan bahwa amar putusan dari perkara tersebut “tidak diterima” dan tidak menyatakan ketentuan terkait larangan rangkap jabatan tersebut inkonstitusional. Meskipun dalam amar Putusan MK permohonannya tidak dapat diterima, tetapi dalam membaca putusan juga sudah seharusnya membaca dan melihat *ratio decidendi*-nya. Dengan kata lain, bukan berarti amar putusan tidak diterima lalu mengabaikan *ration decidendi* dalam putusannya. Dalam Putusan tersebut bahkan secara eksplisit menyebutkan kedudukan wakil menteri itu sama dengan posisi menteri, mulai dari persyaratan dan kriteria sampai dengan larangannya. Sebab, posisi wakil menteri bisa saja menggantikan menteri apabila menteri berhalangan, sehingga tidak ada perbedaan terkait dari persyaratan maupun larangannya pada saat menjabat.

Penegasan MK terkait dengan larangan rangkap jabatan menteri dan wakil menteri yang tertuang di dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 80/PUU-XVII/2019 dipandang oleh pemerintah hanya bersifat saran dan tidak memiliki kekuatan mengikat. Pandangan demikian tentu sangat keliru dan perlu diluruskan. Pertimbangan hukum dalam putusan MK itu bersifat mengikat karena pertimbangan hukum dalam putusan juga merupakan bagian dari putusan, sebab semua bagian yang ada dalam putusan tersebut merupakan satu kesatuan. Sehingga, jelas bahwa sejak putusan dibacakan maka putusan tersebut bersifat mengikat dan harus dilaksanakan sesuai dengan yang tertulis dalam putusan tersebut.²⁶

Dengan demikian, meskipun amar Putusan MK Nomor 80/PUU-XVII/2019 menyatakan permohonan tidak dapat diterima dikarenakan para Pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*), namun sesungguhnya MK telah menjawab seluruh isu permohonan. Dalam konteks ini, penting untuk ditekankan bahwa pertimbangan hukum merupakan dasar, alasan, atau “nyawa” dari suatu putusan MK, sehingga baik pertimbangan hukum maupun amar putusan tidak dapat dipisahkan. Lebih lanjut, pertimbangan hukum dalam putusan MK memiliki kekuatan hukum mengikat sebagaimana amar putusan sebagai satu kesatuan integral.²⁷

Kemudian, Putusan MK tersebut juga tidak mencantumkan istilah saran atau himbauan, sehingga sifatnya imperatif. Dalam pertimbangan hukum Putusan MK pada halaman 96

²⁶ Aswanto Aswanto, “Perkembangan Hukum Pidana dan Hukum Acara Pidana Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi”, Kuliah Umum Hakim Konstitusi Aswanto di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, 27 April 2022.

²⁷ Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator: Konfrontatif atau Kooperatif?* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018).

dinyatakan, “...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.” Pertimbangan hukum ini tentu tidak dapat dikatakan sebagai saran tidak mengikat dan justru putusan MK memiliki sifat putusan yang final dan mengikat. Artinya, putusan tersebut merupakan putusan akhir dan mengikat seluruh pihak. Kalaupun terdapat perubahan maka harus dengan putusan MK berikutnya, sehingga tidak bisa lagi ditafsirkan oleh pernyataan dari pejabat negara lainnya.²⁸

Sejalan dengan hakikat putusan MK yang bersifat final dan mengikat serta berlaku umum (*erga omnes*), maka putusan MK semestinya mengakhiri perdebatan dan perbedaan tafsir yang muncul. Oleh karenanya, tiada tafsir lain selain mengikuti kehendak putusan Mahkamah Konstitusi. Sebab, tidak dilaksanakannya putusan Mahkamah Konstitusi dapat dikualifisir sebagai pembangkangan terhadap konstitusi (*constitutional disobedience*).

Adanya pelarangan rangkap jabatan juga sudah jamak diatur untuk pejabat lainnya. Lebih lanjut, beberapa peraturan perundang-undangan mengatur larangan rangkap jabatan selain yang diatur dalam Pasal 23 UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara,²⁹ di antaranya, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, khususnya dalam Pasal 25 dan Pasal 33;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya dalam Pasal 17;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, khususnya dalam Pasal 5 ayat (2) huruf h;
4. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, khususnya dalam Pasal 42-43;
5. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, khususnya dalam Pasal 5 butir 6;
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, khususnya dalam Pasal 28 ayat (3);
7. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, khususnya dalam Pasal 47 ayat (1);
8. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, khususnya dalam pasal 54; dan
9. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), khususnya dalam pasal 48 ayat (1) dan pasal 49 ayat (1).

²⁸ Achmad Dwi Afriyadi, “Dilarang MK Siapa Saja Wamen yang Rangkap Jabatan?” *Detik Finance*, 28 Agustus 2020, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5150212/dilarang-mk-siapa-saja-wamen-yang-rangkap-jabatan>.

²⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Sejak dijatuhkannya Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 pada Kamis, 27 Agustus 2020 hingga tulisan ini dibuat, misalnya, beberapa Wakil Menteri BUMN masih merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris di BUMN.³⁰ Misalnya, Pahala Nugraha Mansury yang menjabat sebagai Wakil Menteri BUMN I juga merangkap jabatan sebagai Wakil Komisaris Utama di PT Pertamina (Persero).³¹ Sementara itu, Wakil Menteri BUMN II Kartika Wirjoatmodjo masih merangkap jabatan sebagai Komisaris Utama di PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. sejak keluarnya Putusan MK tersebut.³²

Berdasarkan hasil penelusuran tersebut maka jelas dan terang benderang bahwa di Kementerian BUMN ditemukan beberapa Wakil Menteri yang masih merangkap jabatan sebagai Dewan Komisaris. Terkait dengan hal tersebut, terdapat pertanyaan apakah di Kementerian BUMN ada karakteristik khusus untuk dikecualikan dari Putusan MK? Dalam hal ini, Putusan MK tidak menyebut adanya pengecualian apapun dan bagi kementerian manapun. Pada dasarnya, tujuan dari adanya larangan rangkap di Putusan MK agar wakil menteri dapat fokus dengan beban kerja tertentu yang memerlukan penanganan secara khusus di kementeriannya. Sebaliknya, apabila larangan rangkap jabatan wakil menteri tidak diatur maka bisa saja wakil menteri yang merangkap jabatan tersebut lebih fokus mengurus hal-hal yang berkaitan dengan perusahaannya dan berkurang fokusnya pada kementerian yang dipimpinnya.

Dalam manajemen perusahaan, komisaris memiliki peranan yang sangat penting. Komisaris adalah orang yang ditunjuk oleh anggota (pemegang saham) untuk mewakili pemegang saham dalam mengawasi kegiatan dan operasional perusahaan. Pada umumnya, posisi komisaris diisi oleh lebih dari satu orang sehingga disebut dengan dewan komisaris. Di dalam Pasal 114 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) terdapat beberapa tugas utama dan fungsi utama seorang komisaris. Adapun tugas utama dan fungsi utama seorang komisaris yaitu sebagai berikut:

1. *Dewan Komisaris dapat melakukan pengawasan pada kebijakan pengurusan.*
2. *Dewan Komisaris dapat melakukan pengawasan jalannya pengurusan pada umum, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan.*
3. *Dewan Komisaris dapat memberi nasihat kepada Direksi.*
4. *Pengawasan dan pemberian nasihat dilakukan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.*
5. *Setiap anggota Dewan Komisaris wajib dengan itikad baik, kehati-hatian, dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pengawasan dan pemberian nasihat kepada Direksi.*

³⁰ "Wakil Menteri BUMN," Kementerian BUMN, diakses terakhir 18 Oktober 2022, <https://bumn.go.id/about/official>.

³¹ "Dewan Komisaris," Pertamina, diakses terakhir 18 Oktober 2022, <https://www.pertamina.com/id/dewan-komisaris>.

³² "Dewan Komisaris," Bank Rakyat Indonesia, diakses terakhir 18 Oktober 2022, <https://bri.co.id/manajemen>.

6. *Setiap anggota Dewan Komisaris ikut bertanggung jawab secara pribadi atas kerugian Perseroan apabila yang bersangkutan bersalah atau lalai dalam menjalankan tugasnya.*³³

Menduduki posisi sebagai komisaris atau wakil komisaris di suatu perusahaan tentu bukan pekerjaan yang mudah. Oleh karenanya, sama halnya dengan pekerja pada umumnya, mereka juga berhak untuk menerima gaji dari pekerjaan yang mereka lakukan. Besaran gaji seorang komisaris tergantung pada kebijakan masing-masing perusahaan, namun lazimnya dihitung berdasarkan persentase gaji direksi.

Berdasarkan Laporan Tahunan 2021, PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk. mengalokasikan jumlah gaji dan tunjangan untuk Direksi sebesar Rp.177.412 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2021 dan Rp.168.326 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2020. Sedangkan, jumlah gaji dan tunjangan untuk Dewan Komisaris adalah sebesar Rp.70.085 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2021 dan Rp.63.579 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2020. Selanjutnya, jumlah tantiem, bonus, dan insentif Direksi yang dibayarkan adalah sebesar Rp.339.890 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2021 dan Rp.292.518 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2020. Sementara itu, jumlah tantiem, bonus, dan insentif Dewan Komisaris yang dibayarkan adalah sebesar Rp.135.632 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2021 dan Rp.136.333 miliar untuk tahun yang berakhir pada tanggal 31 Desember 2020.³⁴

Kemudian, pada Laporan Tahunan 2020 PT Pertamina (Persero) dijelaskan bahwa besaran remunerasi bagi pekerja Perseroan ditetapkan berdasarkan *market review* dengan memperhatikan ketentuan yang berlaku di PT Pertamina (Persero) sebagai induk Perseroan. Remunerasi yang diberikan didasarkan pada pertimbangan profesional dan mengabaikan faktor-faktor yang mengindikasikan diskriminasi dengan tetap mempertimbangkan internal equity. Remunerasi yang diterima pegawai Perseroan terdiri dari gaji pokok, tunjangan, insentif dan bonus. Tunjangan yang diberikan didasarkan pada pertimbangan status kepegawaian, jabatan, masa kerja dan penempatan. Adapun insentif dan bonus diberikan berdasarkan penilaian kinerja pekerja serta kinerja Perseroan.³⁵

Komponen remunerasi Dewan Komisaris PT Pertamina (Persero) terdiri dari: (1) Honorarium; (2) Tunjangan Transportasi; dan (3) Tunjangan Hari Raya Keagamaan. Sementara itu, Komposisi honorarium Dewan Komisaris terdiri dari: (1) Honorarium Komisaris Utama: 45% dari Gaji Direktur Utama; dan (2) Honorarium Komisaris: 90% dari Honorarium Komisaris Utama.³⁶

³³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

³⁴ "Laporan Tahunan 2021 PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.", Bank Rakyat Indonesia, diakses terakhir 18 Oktober 2022, <https://bri.co.id/repodt>, 299.

³⁵ "Laporan Tahunan 2020 PT Pertamina (Persero)," Pertamina, diakses terakhir 18 Oktober 2022, <https://pep.pertamina.com/Annual>, 154.

³⁶ "Laporan Tahunan 2020," 211.

Selanjutnya, manajemen kunci adalah Direksi dan personil lain yang mempunyai peranan kunci dalam Perusahaan. Kompensasi yang dibayar dan terutang pada manajemen kunci pada periode yang berakhir 31 Desember 2021, yaitu sebesar US\$14.773 atau sekitar Rp.210.73 miliar dengan kurs Rp.14.265/UD\$, sementara untuk Dewan Komisaris pada periode yang berakhir 31 Desember 2021 US\$16.048 atau sekitar Rp.228.92 miliar. Adapun pada tahun 2020 kompensasi yang dibayar pada Direksi yaitu sebesar US\$27.828 atau sekitar Rp.394.46 miliar dan untuk Dewan Komisaris yaitu sebesar US\$11.064 atau sekitar Rp.156.83 miliar.³⁷

Uraian mengenai gaji dan pendapatan yang diperoleh Dewan Komisaris atau Direksi ini menjadi penting untuk dibandingkan dengan pendapatan yang diterima oleh seorang menteri atau wakil menteri. Ketentuan mengenai gaji yang diberikan kepada menteri diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Menteri Negara dan Bekas Menteri Negara serta Janda/Dudanya sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1993. Pasal 2 Peraturan Pemerintah tersebut menyatakan, "*Kepada Menteri Negara diberikan gaji pokok sebesar Rp 5.040.000,00 (lima juta empat puluh ribu rupiah) sebulan*".³⁸

Untuk gaji yang diberikan kepada menteri diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 2000 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu. Pasal 1 ayat (2) huruf e menyatakan, "*Menteri Negara, Jaksa Agung, dan Panglima Tentara Nasional Indonesia dan Pejabat lain yang kedudukannya atau pengangkatannya setingkat atau disetarakan dengan Menteri Negara adalah sebesar Rp. 13.608.000,00 (tiga belas juta enam ratus delapan ribu rupiah)*".³⁹

Sementara itu, untuk gaji dan tunjangan wakil menteri diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 176/Pmk.02/2015 tentang Hak Keuangan dan Fasilitas Lainnya bagi Wakil Menteri. Pasal 1 menyatakan, "*Kepada wakil menteri diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya*". Kemudian pada Pasal 2 ayat (1) huruf a diatur, "*85% (delapan puluh lima persen) dari tunjangan jabatan menteri sebagaimana di atur dalam Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 2001 mengenai Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu*".⁴⁰

³⁷ "Laporan Tahunan 2020," 611.

³⁸ Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Menteri Negara dan Bekas Menteri Negara serta Janda/Dudanya sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1993" (2000).

³⁹ Republik Indonesia, "Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 2000 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu" (2001).

⁴⁰ Kementerian Keuangan, "Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 176/PMK.02/2015 tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Lainnya Bagi Wakil menteri" (2015).

Berdasarkan Peraturan tersebut wakil menteri akan mendapat tunjangan 85% dari tunjangan menteri sesuai dengan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2001. Menurut Keputusan Presiden tersebut, jumlah tunjangan yang diberikan kepada menteri adalah sebesar Rp. 13.608.000,00 (tiga belas juta enam ratus delapan ribu rupiah) per bulan. Sehingga, tunjangan yang akan diberikan kepada wakil menteri menjadi sebesar Rp. 11.566.800,00 (sebelas juta lima ratus enam puluh enam ribu delapan ratus rupiah).

Dengan demikian dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan jumlah pendapatan seorang komisaris atau wakil komisaris di suatu perusahaan yang cukup mencolok dengan jumlah pendapatan menteri dan wakil menteri. Hal ini kemungkinan menjadi salah satu alasan tidak dilepaskannya posisi dewan komisaris atau direksi oleh wakil menteri yang masih aktif. Akan tetapi dengan melihat kondisi saat ini, di mana masih terdapat wakil menteri yang rangkap jabatan sebagai dewan komisaris di perusahaan milik negara, maka selama itu pula wakil menteri yang ditunjuk belum tentu dapat optimal dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dikarenakan adanya beban kerja lain. Hal ini tentu saja dapat menimbulkan kerugian dikarenakan wakil menteri yang sepatutnya fokus bekerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya (tupoksi), tetapi akhirnya harus merangkap tupoksi sebagai dewan komisaris di suatu perusahaan.

Terkait adanya larangan rangkap jabatan bagi wakil menteri seharusnya sudah tidak menimbulkan perbedaan pandangan lagi, baik di kalangan pemerintah maupun masyarakat umum, dikarenakan telah jelas dan terang bahwa Putusan MK bersifat final dan mengikat serta berlaku umum (*erga omnes*). Apabila masih terdapat perbedaan pandangan dalam menafsirkan Putusan tersebut, hal ini tentu saja harus segera diakhiri mengingat bahwa MK merupakan penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of the Constitution*). Dalam hal tidak dilaksanakannya Putusan MK maka pejabat terkait dapat dikualifisir telah melakukan pembangkangan terhadap konstitusi.

2. Akibat Hukum Rangkap Jabatan Wakil Menteri

Akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum terhadap objek hukum atau akibat lain yang ditimbulkan oleh peristiwa tertentu yang oleh hukum bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum. Pemaknaan lainnya, akibat hukum merupakan akibat suatu tindakan yang dilakukan untuk memperoleh akibat yang dikehendaki oleh pelaku yang diatur oleh hukum/undang-undang. Dengan demikian, akibat hukum adalah akibat yang diberikan oleh hukum/undang-undang atas suatu peristiwa atau perbuatan dari subjek hukum.⁴¹

Pada dasarnya putusan MK memiliki kekuatan mengikat yaitu bersifat *erga omnes*, sehingga para pihak harus melaksanakan putusan tersebut. Terlebih lagi, putusan MK mengikat sejak dibacakan dalam persidangan yang terbuka untuk umum atau dalam

⁴¹ Yati Nurhayati, *Pengantar Ilmu Hukum*, Penerbit (Bandung: Nusa Media, 2020), 50.

tenggang waktu tertentu sebagaimana dimuat dalam pertimbangan hukum Putusan MK, serta mengikat dan mempunyai konsekuensi hukum.⁴²

Salah satu alasan pemberhentian seorang menteri dari jabatannya oleh Presiden adalah dikarenakan melanggar ketentuan terkait dengan larangan rangkap jabatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (2) huruf d UU 39/2008. Penjelasan Umum UU 39/2008 memberikan alasan mengapa rangkap jabatan tidak diperbolehkan, yakni dalam rangka peningkatan profesionalisme dan pelaksanaan urusan kementerian yang lebih bertanggung jawab. Selengkapnya, Penjelasan UU 39/2008 menyatakan,

“Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.”

Alasan agar lebih fokus mengemban tugas pokok dan fungsi kementerian tersebut juga menjadi pertimbangan MK yang melarang wakil menteri merangkap jabatan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Masih dengan dasar alasan fokus mengemban tugas pokok dan fungsi kementerian, larangan rangkap jabatan yang diberlakukan bagi menteri dan wakil menteri sesungguhnya dapat mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan konflik kepentingan (*conflict of interest*), sehingga penyelenggaraan urusan kementerian berjalan lebih efektif dan optimal.

Di dalam Putusan MK No. 57/PUU-XI/2013 disebutkan, *“..Jabatan menteri adalah jabatan politik yang eksistensinya sangat bergantung pada Presiden. Sepanjang Presiden memerlukan menteri yang bersangkutan dapat dipertahankan atau sebaliknya.”*⁴³ Dengan demikian, eksistensi jabatan menteri sangat bergantung pada Presiden yang memiliki kewenangan konstitusional dalam mengangkat dan memberhentikannya.⁴⁴ Hal yang sama juga berlaku dengan eksistensi jabatan wakil menteri. Berdasarkan Pasal 64 ayat (2) Perpres 68/2019, wakil menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga eksistensi dan sanksinya juga bergantung pada Presiden.

Dalam hubungannya dengan sanksi, terdapat sejumlah jenis sanksi, mulai dari sanksi pidana, sanksi denda, hingga sanksi administratif. Sanksi atas pengabaian terhadap larangan rangkap jabatan jelas bukan sanksi pidana, karena tidak diatur dalam KUHP ataupun

⁴² Berly Geral Tapahing, “Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Lex Administratum* VI, no. 1 (Jan-Mar 2018): 18.

⁴³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 57/PUU-XI/2013, khususnya paragraf [3.13], 16.

⁴⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lihat Pasal 17 ayat (2).

UU terkait lainnya, sebagaimana terdapat adagium yang menyatakan bahwa tidak boleh seseorang dihukum berdasarkan aturan yang belum ada sebelumnya. Oleh karenanya, sanksi yang paling memungkinkan adalah sanksi administratif, yaitu diberhentikan dari jabatan wakil menteri oleh Presiden, atau wakil menteri tersebut melepaskan jabatannya sebagai komisaris. Dalam hal ini, seharusnya telah disadari sejak awal oleh para wakil menteri yang menduduki rangkap jabatan, sebelum dikeluarkan sanksi administratif berupa keputusan pemberhentian sebagai wakil menteri, ada baiknya wakil menteri tersebut melepaskan jabatannya sebagai komisaris, kecuali mereka lebih memilih untuk mengundurkan diri dari jabatan wakil menteri. Selain itu, Presiden juga perlu memahami bahwa menteri dan wakil menteri berada di bawah Presiden, sehingga mereka harus tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden, termasuk menaati Peraturan Presiden yang dibuatnya sendiri.

Terkait dengan ketentuan sanksi rangkap jabatan, telah diatur dalam beberapa ketentuan, di antaranya, sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, khususnya dalam Pasal 24;
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, khususnya dalam Pasal 41;
3. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, diatur pada Bab XII tentang Sanksi Administratif khususnya dalam Pasal 80-82;
4. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, khususnya dalam Pasal 20 ayat (1);
5. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, khususnya diatur dalam Pasal 55 ayat (1) huruf g;
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara, khususnya dalam pasal 56 ayat (1) dan ayat (2); dan
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), khususnya dalam pasal 49 ayat (2).

Dengan merujuk pada ketentuan Pasal 24 ayat (2) huruf d UU 39/2008 dan dengan menggunakan interpretasi analogi maka apabila seorang menteri dan wakil menteri merangkap jabatan lain maka ia harus diberhentikan dari jabatannya. Meskipun tidak memiliki lembaga eksekutorial, namun dalam upaya mendorong kepatuhan dan ketaatan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi, beberapa perguruan tinggi atau pusat studi telah menyelenggarakan *focus group discussion*, penelitian, dan seminar/*workshop* bertema monitoring dan evaluasi pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi. Oleh karenanya, berkenaan dengan larangan rangkap jabatan bagi menteri dan wakil menteri di seluruh kementerian, diperlukan penekanan lebih lanjut untuk memberikan dorongan agar para wakil menteri yang masih rangkap jabatan mentaati Putusan MK.

Dikarenakan masih ditemukan beberapa wakil menteri yang masih rangkap jabatan, maka tindakan tersebut perlu ditekankan kembali bukan sekedar melalui sosialisasi semata. Sebab, sosialisasi dikhawatirkan akan dianggap kembali sebagai saran dan tidak memiliki sifat mengikat. Oleh karena itu, harus ada tindakan yang lebih konkret. Apabila ketidakpatuhan ini dibiarkan terus menerus maka hal tersebut lambat laun akan menjadi semacam pengabaian atau pembangkangan konstitusional. Ketegasan putusan MK perlu disampaikan kepada para wakil menteri yang rangkap jabatan, kepada kementerian dan perusahaannya, dan juga kepada Presiden dengan menegaskan bahwa wakil menteri yang merangkap jabatan bertentangan dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Apabila rangkap jabatan tersebut terus dilakukan maka Presiden dapat memberhentikannya karena yang bersangkutan dianggap sudah tidak memenuhi syarat lagi sebagai wakil menteri.

Berdasarkan pada seluruh pembahasan di atas, UU 39/2008 secara tegas melarang seorang menteri merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, seperti komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta atau pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD. Sementara itu, MK di dalam Putusan MK No. 80/PUU-XVII/2019 juga telah menegaskan bahwa seluruh larangan rangkap jabatan yang berlaku bagi menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UU 39/2008 berlaku pula bagi wakil menteri. Dengan demikian, baik menteri maupun wakil menteri sudah secara tegas tidak diperbolehkan merangkap jabatan lain sebagaimana yang diatur dalam Pasal 23 UU 39/2008.

Sebagai warga negara Indonesia yang baik dan tunduk pada konstitusi, maka sudah semestinya seluruh pihak menghormati putusan MK. Sebab, apa yang telah diputus oleh MK selaku penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*) pada hakikatnya merupakan kehendak hukum tertinggi bernegara, yakni konstitusi (UUD 1945). Oleh karenanya, seluruh warga negara, terutama *addressat* putusan MK, wajib menghormati dan melaksanakan putusan tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

C. KESIMPULAN

Pelaksanaan amanat putusan Mahkamah Konstitusi terhadap larangan rangkap jabatan yang dilakukan oleh wakil menteri belum dilaksanakan dengan baik dikarenakan pada pelaksanaannya masih ada wakil menteri yang menduduki rangkap jabatan sebagai komisaris dan wakil komisaris di perusahaan milik negara. Hal demikian dapat dikualifisir sebagai suatu bentuk ketidakpatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi. Akibat hukum dan sanksi dari rangkap jabatan yang dilakukan oleh wakil menteri yaitu berupa pemberian sanksi administratif yang salah satu sanksinya berupa pemberhentian dari jabatannya. Selain itu, wakil menteri yang rangkap jabatan juga dapat diberikan sanksi berupa kewajiban mengganti kerugian keuangan negara karena mendapatkan gaji dan pendapat serta fasilitas ganda yang tidak seharusnya yang berasal dari keuangan negara, baik langsung maupun tidak langsung.

DAFTAR PUSTAKA

- Afriyandi, Achmad Dwi. "Dilarang MK Siapa Saja Wamen yang Rangkap Jabatan?" *Detik Finance*, 28 Agustus 2020. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-5150212/dilarang-mk-siapa-saja-wamen-yang-rangkap-jabatan>.
- Aidin, Aidin. "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal IUS Hukum dan Keadilan II*, no. 5 (2014): 239-251.
- Bank Rakyat Indonesia. "Dewan Komisaris". Diakses terakhir 18 Oktober 2022. <https://bri.co.id/manajemen>.
- Bank Rakyat Indonesia. "Laporan Tahunan 2021 PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk." Diakses terakhir 18 Agustus 2022. <https://bri.co.id/repodt>.
- Charity, May Lim. "Ironi Praktik Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13, no. 1 (2016): 1-9.
- Fitrianita, Ika, Jayanti Puspitaningrum, dan Suwito. "Dualisme (Rangkap) Jabatan Wakil Menteri Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 terhadap Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." *Journal of Law Review* 1, no.1 (2022): 11-24.
- Hardiyati, Tuti. "Tinjauan Yuridis terhadap Pelaksanaan Pengisian Jabatan Administrasi Secara Terbuka di Kota Makassar." Skripsi, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, 2016.
- Ishaq, Ishaq. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Kariadi, Kariadi. "Kekuasaan Kehakiman Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Saat Ini Dan Esok." *Justisi*. 6, no. 2 (2020): 99-110.
- Kementerian BUMN. "Wakil Menteri BUMN." Diakses terakhir 18 Oktober 2022. <https://bumn.go.id/about/official>.
- Kementerian Keuangan. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 176/Pmk.02/2015 Tentang Hak Keuangan Dan Fasilitas Lainnya Bagi Wakil Menteri.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 76/PUU-XVIII/2020.
- _____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019.
- Nurhayati, Yati. *Pengantar Ilmu Hukum*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2020.
- Pakpahan, Feliciano, Retno Saraswati, dan Hasyim Asy'ari. "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-IX/2011 tentang Kementerian Negara dalam Hal Penghapusan Jabatan Wakil Menteri." *Diponegoro Law Journal* 6, no. 1 (2017): 1-10.

Pertamina. "Dewan Komisaris." Diakses terakhir 19 Agustus 2022. <https://www.pertamina.com/id/dewan-komisaris>.

____. "Laporan Tahunan 2020 PT Pertamina (Persero)." Diakses terakhir 18 Agustus 2022. <https://pep.pertamina.com/Annual>.

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

____. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

____. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

____. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

____. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1980 tentang Hak Keuangan/Administratif Menteri Negara dan Bekas Menteri Negara serta Janda/Dudanya sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1993.

____. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 168 Tahun 2000 tentang Tunjangan Jabatan Bagi Pejabat Negara Tertentu.

Rusnan, Rusnan. "Kedudukan Wakil menteri dan Implikasinya pada Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* I, no.1 (2013): 179-191.

Septiani, Septiani. "Praktik Rangkap Jabatan Wakil menteri Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XVII/2019 dan Konsep Al-Wazarah Imam Al-Mawardi." *Al-Balad: Journal of Constitutional Law* 3, no. 2 (2021): 1-18.

Suroso, Fajar Laksono. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi – Legislator: Konfrontatif atau Kooperatif?*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.

Tapahing, Berly Geral. "Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar dalam Sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Lex Administratum* VI, no. 1 (2018): 13-20.

Ulya, Zaki. "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945." *Jurnal Legislasi Indonesia* 133, no. 2 (2016): 213-219.



Positive Legislature Decisions by the Constitutional Court Putusan Positive Legislature oleh Mahkamah Konstitusi

Muhammad Alief Farezi Efendi , Muhtadi , Ahmad Saleh

Faculty of Law, Universitas Lampung, Lampung, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Muhammad Alief Farezi Efendi
muhammad.alief108619@students.unila.ac.id

History:

Submitted: 13-02-2023
Revised: 01-08-2023
Accepted: 08-08-2023

Keyword:

Constitutional Review; Constitutional Justices;
Decisions granted; Positive Legislative
Decisions.

Kata Kunci:

Pengujian Undang-Undang; Hakim Konstitusi;
Putusan Kabul; Putusan *Positive legislature*.

Abstract

The shift in the role of the Constitutional Court, which has tended to become a positive legislator in the last 11 years, began with the existence of Constitutional Court Decision Number 48/PUU-IX/2011, which, in its essence, eliminated the limitations on the role of constitutional judges in rendering decisions with a regulatory nature. Consequently, in the last 11 years, out of 198 accepted decisions, 107 positive legislative decisions were identified, and when presented, these positive legislative decisions constituted a majority of 54% of the total decisions. The practice of positive legislation itself appears to be ineffective, primarily due to the fact that out of the total 107 decisions, only 26 decisions were implemented by the addressees of the decisions. Through normative juridical research using a statute approach and conceptual approach, this study is focused on understanding why the practice of positive legislation is not optimal. This is because there is no legal basis, it does not fall within the Constitutional Court's domain to decide cases with a regulatory nature, and there is no obligation for the addressees of the decisions to implement positive legislative decisions.

Abstrak

Pergeseran peran Mahkamah Konstitusi yang cenderung menjadi *positive legislature* pada 11 (sebelas) tahun terakhir diawali oleh keberadaan putusan Mahkamah Nomor 48/PUU-IX/2011 yang intisarinnya menghapus keberlakuan batasan peran hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan dengan sifat mengatur. Oleh karena itu, dalam 11 (sebelas) tahun terakhir, dari 198 putusan kabul, ditemukan 107 (seratus tujuh) putusan *positive legislature*, dan apabila dipresentasikan, putusan *positive legislature* mendominasi sebanyak 54% dari jumlah putusan. Praktik *positive legislature* sendiri terlihat tidak berjalan efektif, hal ini disebabkan oleh fakta bahwa dari total 107 (seratus tujuh) putusan, hanya 26 (dua puluh enam) putusan yang dilaksanakan oleh *addressat* putusan. Melalui penelitian yuridis normatif dengan pendekatan *statute approach* dan *conceptual approach*, studi ini difokuskan untuk memahami bagaimana praktik *positive legislature* yang tidak berjalan optimal. Hal ini disebabkan karena tidak terdapat dasar hukum, tidak termasuk dalam domain Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara dengan sifat mengatur, dan tidak ada kewajiban bagi *addressat* putusan untuk melaksanakan putusan *positive legislature*.



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/jk2044>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Perubahan konstitusi yang telah terjadi pada masa reformasi terwujud melalui prosedur formal atau *verfassungsänderung*.¹ Salah satu dari empat perubahan adalah masa amandemen ketiga Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), yang mengakibatkan lahirnya Mahkamah Konstitusi (selanjutnya ditulis sebagai Mahkamah dalam Pasal 24C, yang menjadi pengisi kamar kekuasaan kehakiman). Mahkamah Konstitusi berdiri sebagai kontrol yudisial yang tentu dianggap penting agar undang-undang yang berlaku tidak menyimpang dari dasar negara bangsa. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa Mahkamah hadir untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan memberikan koreksi atas pengalaman bernegara masa lampau yang ditimbulkan akibat tafsir ganda konstitusi.² Mahkamah diharapkan dapat menjadi *entry point* yang mendorong terciptanya sistem kekuasaan kehakiman modern dan lebih menjangkau area hukum yang belum terjangkau (*untouchable*).³ Upaya untuk mengimbangi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam struktur kelembagaan negara untuk menciptakan prinsip *check and balances* menjadi salah satu penguat dibentuknya lembaga tersebut.⁴

Kajian kedudukan Mahkamah dalam melaksanakan pengujian konstitusionalitas undang-undang merupakan kewenangan hak uji materil yang bersifat pasif, atau hanya berperan sebagai *negative legislature*. Hal itu dipahami berdasarkan *original intent* pembentukan Mahkamah, bahwa dalam menguji konstitusionalitas suatu undang-undang, hakim berkedudukan pasif, maknanya adalah hakim tidak aktif mencari celah kesalahan, kesalahan yang ada berdasar pada permohonan yang diajukan. Setiap permohonan harus segera diselesaikan dan apabila hakim mencari sendiri kesalahan yang ada, terkesan bahwa hakim telah melampaui apa yang menjadi tugasnya, serta dapat menciptakan gesekan kewenangan dengan legislatif sebagai pembentuk undang-undang. Peristiwa seperti itu telah membuka pikiran seolah hakim konstitusi melaksanakan kewenangan eksekutif termasuk dalam hal mengawasi harmonisasi peraturan. Dengan demikian, dalam uji materil sifat hakim adalah pasif.⁵

Penting untuk ditegaskan bahwa apabila landasan normatif yang ada tidak memberikan aturan bagi Mahkamah dalam membentuk putusan *positive legislature*, maka, secara normatif, Mahkamah hanya bertugas sebagai *negative legislature* dalam menguji undang-undang. Hal

¹ Ahmad Saleh et al., *Hukum Tata Negara* (Bandar Lampung: Aura, 2018), 27.

² Muhammad Iwan Satriawan dan Mukhlis, "Memurnikan Mahkamah," *Jurnal SASI* 24, no. 1 (2018): 51, <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.118>.

³ Meidiana, "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah," *Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2019): 389, <https://doi.org/10.22437/ujh.2.2.381-408>.

⁴ Rahmat Muhajir Nugroho, "Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah," *Jurnal Ilmu Hukum Novelty* 7, no. 1 (2016): 15, <http://dx.doi.org/10.26555/novelty.v7i3.a3931>.

⁵ Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman* (Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kapaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), 496.

ini ditegaskan kembali oleh Prof. Mahfud MD bahwa salah satu batasan bagi Mahkamah adalah tidak berhak mengambil putusan yang bersifat mengatur, seperti putusan pencabutan yang menyebutkan isi, cara, dan lembaga yang harus mengatur kembali isi undang-undang yang dicabut, karena itu merupakan hak prerogatif lembaga legislatif. Inilah yang kemudian menjadi permasalahan pengabaian dan tidak optimalnya praktik *positive legislature* oleh *addressat* putusan.⁶

Secara normatif, Mahkamah dibentuk sebagai lembaga yudikatif dengan domain *negative legislature*. Secara tegas, pada awalnya kedudukan Mahkamah sebagai *negative legislature* diatur pada Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi (UU 8/2011). Ketentuan tersebut mengatur bahwa putusan tidak diperkenankan memutus diluar ketentuan ayat (1) dan (2), yakni tidak boleh memberikan perintah kepada pembentuk undang-undang (lembaga legislatif), serta tidak menghasilkan rumusan norma dari undang-undang yang diputus inkonstitusional.

Keberadaan Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 tersebut tidak bertahan lama karena pada akhirnya Mahkamah mencabut keberlakuan norma tersebut melalui putusan Nomor 48/PUU-IX/2011, dalam *ratio decidendi* Mahkamah menyatakan Pasal 57 ayat (2a) UU 8/2011 telah memperkecil kebebasan hakim konstitusi dalam: (i) Menguji konstitusionalitas norma; (ii) Membentuk keadaan hukum baru hasil putusan Mahkamah sembari menunggu proses legislasi yang terlampau lama; (iii) Hakim Konstitusi memiliki kewajiban selalu mengikuti, memahami, dan menggali keadaan hukum dan rasa keadilan yang berkembang di masyarakat.⁷ Berdasarkan putusan tersebut perlu dilakukan penelitian terkait praktik *positive legislature* di Indonesia apabila diselaraskan dari hukum positif di Indonesia, serta bagaimana pelaksanaan putusan *positive legislature* oleh *addressat* putusan Mahkamah.

2. Rumusan Masalah

Penelitian ini hadir dengan upaya memberikan jawaban atas pertanyaan, antara lain: *Pertama*, bagaimana praktik *positive legislature*? *Kedua*, bagaimana respon dari *addressat* putusan Mahkamah yang bersifat *positive legislature* pada periode 2012-2022?

3. Metode Penelitian

Studi ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif melalui bahasan terkait praktik serta tindak lanjut *addressat* dari putusan *positive legislature* pada periode 2012-2022. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual, dengan memahami berbagai teori hukum dan doktrin ahli lainnya. Penelitian ini hadir melalui

⁶ Adena Fitri Puspita Sari dan Purwono Sungkono Raharjo, "Mahkamah Sebagai Negative Legislator & Positive Legislator," *Jurnal Demokrasi dan Ketahanan Nasional* 1, no. 1 (2022): 687, <https://doi.org/10.13057/souvereignty.v1i4.112>.

⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 93.

pengumpulan data sekunder dengan sumber hukum primer yakni UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, Rekapitulasi Putusan *positive legislature* Mahkamah tahun 2012-2022 dengan bertitik tolak pada model putusan *constitutional* bersyarat dan inkonstitusional bersyarat, hal itu dikarenakan model putusan demikian telah menjadi pintu masuk rumusan norma baru dalam putusan Mahkamah, serta Jaringan Dokumen Informasi Hukum oleh DPR-RI. Berdasarkan rangkaian sumber penelitian yang ada kemudian dilakukan pengolahan secara kualitatif sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan dari sebuah analisis yang dilakukan.

B. PEMBAHASAN

1. Praktik Putusan *Positive legislature* Oleh Mahkamah pada 2012-2022.

Sifat putusan Mahkamah merupakan *erga omnes* dan dapat diartikan memberikan kewajiban bagi seluruh warga negara untuk menjalankan putusan yang ada, akibat putusan yang berdampak luas, putusan berlaku tidak hanya bagi pihak yang berkepentingan. Selain itu, putusan Mahkamah juga menciptakan peran penting bagi tata kelola fundamental penyelenggaraan negara, terutama dalam memberikan dampak bagi pembangunan hukum.⁸ Oleh karena itu, untuk dapat memahami putusan Mahkamah Konstitusi tidak dapat dibaca melalui amar putusannya saja, melainkan harus dapat memahami pendapat hukum (*legal opinion*) dalam pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) putusan Mahkamah. Terkhusus sifat putusan *positive legislature* bahkan harus dapat dipahami bagaimana tindak lanjut *addressat* putusan itu sendiri.⁹

Secara *doctriner*, selain terdapat putusan tidak dapat diterima, dikabulkan, atau ditolak, terdapat juga model putusan Mahkamah dengan amar bersifat bersyarat, yaitu *conditionally constitutional* dan *unconditionally unconstitutional*. Pada pengertiannya, *conditionally constitutional* dimaknai bahwa suatu ketentuan dinyatakan inkonstitusional dalam jangka waktu tertentu sampai syarat yang ditentukan oleh Mahkamah dilaksanakan. Sedangkan, putusan *unconditionally unconstitutional* bermakna apabila suatu norma dalam undang-undang dianggap bertentangan dengan konstitusi jika tidak selaras dengan yang ditafsirkan Mahkamah.¹⁰

Kedudukan putusan bersyarat tentu menciptakan paradigma baru bagi Mahkamah, Harjono berpendapat bahwa hakim menciptakan bentuk syarat dalam putusan jika dalam suatu norma yang berisikan rumusan umum dikemudian hari diterapkan dengan model A, maka penerapan model A itu tidak bertentangan dengan Konstitusi. Kemudian, jika awal rumusan yang umum tersebut dilaksanakan dengan model B, maka model B

⁸ Martitah, *Mahkamah Dari Negative legislature ke Positive Legislature?* (Jakarta: Konstitusi Press, 2013), 16.

⁹ Iskandar Muda, "Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023), <https://doi.org/10.31078/jk2012>.

¹⁰ Antoni Putra, "Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 60, <https://doi.org/10.31078/jk2014>.

akan bertentangan dengan konstitusi. Dengan demikian, peristiwa tersebut dapat diuji kembali.¹¹ Pada praktiknya undang-undang yang dibuat lembaga legislatif dan dinyatakan inkonstitusional oleh Mahkamah adalah penerapan men-supremasikan konstitusi pasca reformasi namun dengan tidak menghilangkan prinsip supremasi parlemen. Praktik pengujian undang-undang sangatlah riskan menciptakan gesekan kewenangan antar lembaga, maka *guidance* yang menjadi originalitas hadirnya Mahkamah adalah sebagai *negative legislature*.¹²

Semenjak pendirian Mahkamah, sudah terhitung ribuan perkara yang masuk dan diadili oleh Mahkamah. Terkhusus pada perkara pengujian undang-undang, putusan Mahkamah telah mendatangkan banyak sekali solusi atas permasalahan hukum yang ada dan salah satunya termuat dalam setiap penafsiran Mahkamah terhadap konstitusional undang-undang. Meskipun demikian, tidak jarang sebagian putusan Mahkamah mendapat sorotan, layaknya putusan Mahkamah yang berifat *positive legislature* atau yang dimaknai putusan yang menghasilkan norma baru. Oleh karena itu, putusan dengan sifat demikian berpotensi dapat sedikit menggeser kewenangan lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang.¹³

Melihat fenomena yang ada, mengutip pendapat Pan Mohammad Faiz, situasi yang tepat digambarkan saat ini adalah posisi Mahkamah sebagai *temporary legislature*. Artinya, perubahan norma setelah pengujian bersifat sementara, sambil menunggu tindak lanjut dari pembentuk undang-undang pasca putusan Mahkamah.¹⁴ Dengan demikian, dibutuhkan hal mendasar terkait kedudukan lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman ini yakni berupa kemandirian (*independence*), maka hakim harus dapat menjaga tafsir konstitusi dari segala pengaruh politik dan kepentingan yang ada.¹⁵ Kemandirian hakim dianggap perlu karena seiring berjalannya waktu putusan bersyarat jurstru tidak berjalan optimal dan menciptakan problematika baru karena yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana sebuah produk hukum tetap dilegitimasi keberlakuannya sedangkan telah diberikan suatu putusan bahwa produk hukum tersebut bersifat inkonstitusional.¹⁶

Putusan *positive legislature* yang bersifat mengatur merupakan pintu masuk atas terciptanya norma baru oleh lembaga yudikatif. Oleh karena itu, salah satu konsekuensi yang timbul adalah putusan tersebut langsung berkekuatan hukum mengikat (*legally*

¹¹ Faiz Rahman, "Anomali Penereapan Klausuk Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 36, <https://doi.org/10.31078/jk1712>.

¹² I Dewa Gede Palguna, *Constitutional Complaint* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 215.

¹³ Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah dan Diskursus Judicial Activism vs Judicial Restraint* (Depok: Rajawal Pers, 2021), 56.

¹⁴ Mei Susanto, "Kewenangan Mahkamah sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 751, <https://doi.org/10.31078/jk1442>.

¹⁵ Johansyah, "Kedudukan Mahkamah Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Solusi* 17, no. 2 (2019): 95, <https://doi.org/10.36546/solusi.v17i2.167>.

¹⁶ Muhammad Rijal Firdaus, Rahmania Lailatul Hijriyah, dan Ernawati Huroiroh, "Judicial Preview Sebagai Mekanisme Preventif Terhadap Ketidakpastian Hukum Akibat Putusan Inkonstitusional Bersyarat Oleh Mahkamah Konstitusi," *Sosio Yustisia : Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 3, no. 1 (Mei 2023): 41, <https://jurnalpps.uinsby.ac.id/index.php/sosioyustisia/article/view/36>.

binding) selepas diputuskan dalam persidangan.¹⁷ Moh. Mahfud, MD menyampaikan bahwa terdapat beberapa hal yang harus dibatasi bagi hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan diantaranya adalah putusan hakim tidak dapat memutus putusan dengan sifat merumuskan aturan baru (*positive legislature*). Mahkamah seharusnya hanya dapat memutus undang-undang atau sebagian dari isinya bertentangan dengan batang tubuh konstitusi (*negative legislature*). Meskipun terkadang putusan *positive legislature* dapat mendatangkan kebermanfaat hukum, namun hal itu tidak dapat serta merta menjadi alasan karena *domain* yang ada bagi Mahkamah adalah *negative legislature*.¹⁸

Hakim Mahkamah memiliki kebebasan dalam menginterpretasikan hukum dalam putusannya, namun menjadi catatan bahwa peran tersebut tidak mutlak, tujuan utamanya menegakan keadilan dengan menafsirkan hukum melalui perkara yang di proses sehingga setiap putusannya merepresentasikan rasa keadilan bagi masyarakat.¹⁹ Jimly Asshiddiqie menyatakan pendapatnya yang berbeda, menurutnya, hakim demi kebermanfaat yuridis dipersilahkan membentuk hukum baru.²⁰ Berdasarkan pendapat tersebut dapat dipahami jika hakim membentuk hukum baru melalui putusannya merupakan salah satu cara untuk mencapai cita hukum itu sendiri.

Sebelum memamahi lebih lanjut terkait praktik *positive legislature* oleh Mahkamah, berdasarkan kajian yang dilakukan sampai dengan Desember Tahun 2022, Penulis mendapatkan sebanyak 1.240 produk putusan yang diputus oleh Mahkamah dan 198 diantaranya adalah putusan kabul. Dari 198 putusan kabul tersebut nantinya dapat terlihat berapa banyak putusan *positive legislature* yang menjadi catatan bagi lembaga legislatif untuk dapat memberikan tindak lanjut sebagai bentuk *judicial order* dari Mahkamah. Dinamika seperti itulah yang kemudian menimbulkan peristilahan *judicial order* pada putusan yang memutus norma tidak selaras dengan konstitusi dan memberikan kewajiban bagi legislatif untuk selalu “memperbaiki” norma yang telah dibatalkan.²¹

Mengenai praktik *positive legislature* oleh Mahkamah, pasca putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 atau dalam 11 (sebelas) tahun terakhir, belum terdapat landasan yuridis yang mengakomodir keberadaan putusan *positive legislature*. Dengan demikian, saat ini terjadi kekosongan hukum terkait batasan kewenangan hakim konstitusi dalam menjatuhkan putusan *positive legislature*. Sementara itu, hingga saat ini banyak ditemui putusan yang bersifat mengatur.

¹⁷ Faiz Rahman dan Dian Agung Wicaksono, “Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 353, <https://doi.org/10.31078/jk1326>.

¹⁸ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Pres, 2011), 100-101.

¹⁹ Muhtadi, “Problematika Yuridis Sistem Alokasi Hukum Dalam Pengawasan Hakim,” *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2015): 183, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no2.596>.

²⁰ Jimly Asshiddie dan Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah RI, 2006), 11.

²¹ Intan Permata Putri dan Mohammad Mahrus Ali, “Karakteristik Judicial Order Dalam Putusan Mahkamah dengan Amar Tidak Dapat Diterima,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 890, <https://doi.org/10.31078/jk16410>.

Berdasarkan data rekapitulasi putusan yang diperoleh oleh Penulis, ditemukan bahwa putusan-putusan Mahkamah selama 11 (sebelas) tahun terakhir, mulai dari tahun 2012 hingga 2022, menunjukkan kecenderungan Mahkamah untuk merumuskan norma baru dalam setiap perkara pengujian undang-undang yang diuji. Tercatat dari 198 putusan yang dikabulkan oleh Mahkamah dalam sebelas tahun terakhir, lebih dari 54% adalah bersifat *positive legislature* atau jika ditotal terhitung sebanyak 107 (seratus tujuh) putusan Mahkamah yang bersifat *positive legislature* dengan penjabaran 98 (sembilan puluh delapan) amar putusan inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) dan 9 (sembilan) putusan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*). Itu artinya sebagian besar putusan yang dikabulkan Mahkamah adalah *positive legislature*, dengan data sebagai berikut:

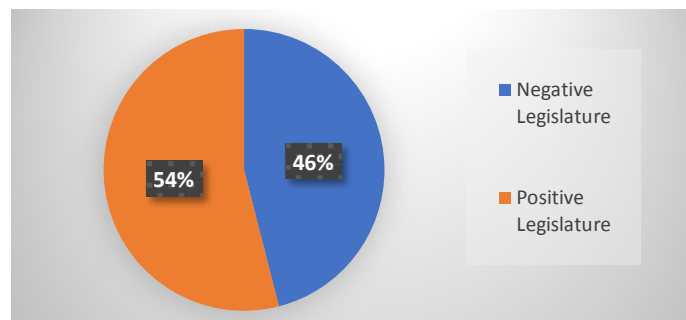
Tabel 1. Data putusan *Positive legislature* tahun 2012-2022

Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2012			
35/PUU-X/2012	92/PUU-X/2012	64/PUU-X/2012	85/PUU-X/2012
82/PUU-X/2012	98/PUU-X/2012	40/PUU-X/2012	99/PUU-X/2012
34/PUU-X/2012	27/PUU-IX/2011	10/PUU-X/2012	86/PUU-X/2012
81/PUU-IX/2011			
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2013			
7/PUU-XI/2013	20/PUU-XI/2013	66/PUU-XI/2013	27/PUU-XI/2013
39/PUU-XI/2013	3/PUU-XI/2013	83/PUU-XI/2013	32/PUU-XI/2013
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2014			
7/PUU-XII/2014	79/PUU-XII/2014	3/PUU-XII/2014	112/PUU-XII/ 2014 dan 36/ PUU XIII/2015
19/PUU-XII/2014	58/PUU-XII/2014	18/PUU-XII/2014	76/PUU-XII/2014
21/PUU-XII/2014	95/PUU-XII/2014	50/PUU-XII/2014	
41/PUU-XII/2014	16/PUU-XII/2014	82/PUU-XII/2014	
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2015			
21/PUU-XIII/2015	68/PUU-XIII/2015	100/PUU-XIII/2015	69/PUU-XIII/2015
33/PUU-XII/2015	42/PUU-XIII/2015	111/PUU-XIII/2015	102/PUU-XIII/2015
60/PUU-XIII/2015	51/PUU-XIII/2015	130/PUU-XIII/2015	138/PUU-XIII/2015
81/PUU-IX/2011	46/PUU-XIII/2015	129/PUU-XIII/2015	112/PUU-XIII/ 2015 dan 36/PUU-XIII/2015
105/PUU-XIII/2015	7/PUU-XIII/2015	135/PUU-XIII/2015	
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2016			
20/PUU-XIV/2016	103/PUU-XIV/2016	95/PUU-XIV/2016	29/PUU-XIV/2016
6/PUU-XIV/2016	71/PUU-XIV/2016	49/PUU-XIV/2016	51/PUU-XIV/2016
85/PUU-XIV/2016	54/PUU-XIV/2016	39/PUU-XIV/2016	21/PUU-XIV/2016
15/PUU-XIV/2016	53/PUU-XIV/2016	77/PUU-XIV/2016	33/PUU-XIV/2016

Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2017			
93/PUU-XV/2017	93/PUU-XV/2017	93/PUU-XV/2017	93/PUU-XV/2017
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2018			
30/PUU-XVI/2018 13/PUU-XVI/2018	30/PUU-XVI/2018	30/PUU-XVI/2018	30/PUU-XVI/2018
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2019			
30/PUU-XVI/2018 70/PUU-XVII/2019	48/PUU-XIV/2019	85/PUU-XIV/2019	18/PUU-XVII/2019
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2020			
102/PUU-XVIII/2020 55/PUU-XVIII/2020	102/PUU-XVIII/2020	102/PUU-XVIII/2020	102/PUU-XVIII/2020
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2021			
32/PUU-XIX/2021 71/PUU-XIX/2021 21/PUU-XIX/2021	32/PUU-XIX/2021	32/PUU-XIX/2021	32/PUU-XIX/2021
Daftar putusan <i>positive legislature</i> 2022			
31/PUU-XX/2022 2/PUU-XX/2022 30/PUU-XX/2022	103/PUU-XIV/2016	95/PUU-XIV/2016	29/PUU-XIV/2016
	71/PUU-XIV/2016	49/PUU-XIV/2016	51/PUU-XIV/2016
	54/PUU-XIV/2016	39/PUU-XIV/2016	21/PUU-XIV/2016

Sumber: diolah oleh Penulis berdasarkan hasil putusan Mahkamah Tahun 2012-2022.

Grafik 1. Presentase Amar Putusan Mahkamah Berdasarkan Total 198 Putusan Kabul Periode 2012-2022



Sumber: data diolah oleh Penulis berdasarkan rekapitulasi putusan kabul Mahkamah Konstitusi periode 2012-2022.

Presentase di atas menunjukkan bahwa putusan *positive legislature* lebih dominan dikeluarkan oleh Mahkamah dalam sebelas tahun terakhir. Oleh karena itu, model putusan bersyarat yang menciptakan rumusan norma baru, memberikan makna terhadap *addressat* putusan Mahkamah dalam melaksanakan dan membentuk suatu undang-undang untuk merujuk pada tafsir Mahkamah atas konstitusionalitas norma yang telah melalui pengujian.

Jika syarat yang diberikan tidak dipenuhi oleh *addressat* putusan Mahkamah, maka keberadaan suatu undang-undang yang telah diuji dapat dimohonkan kembali.²²

Praktik *positive legislature* oleh Mahkamah, sebagaimana tercatat di atas, menunjukkan bahwa peran Mahkamah tidak hanya sebatas memiliki hubungan dengan legislatif semata, melainkan Mahkamah juga mengupayakan yang terbaik untuk menjamin tegaknya konstitusional legislatur sebagai tindakan berekspresi Mahkamah dalam membaca konstitusional undang-undang.²³ Apabila memahami praktik putusan *positive legislature* di atas dapat dipahami beberapa pertimbangan bagi hakim Mahkamah Konstitusi dalam mengeluarkan putusan *positive legislature* antara lain:

- 1) Faktor keadilan dan kemanfaatan masyarakat;
- 2) Situasi yang mendesak;
- 3) Mengisi *rechtsvacuum* untuk menghindari kekacauan hukum dalam masyarakat.²⁴

Lebih lanjut, Martitah mengatakan bahwa praktik *positive legislature*, sebagaimana terekapitulasi di atas, merupakan perwujudan dari diskresi hakim yang tidak dapat digolongkan dalam kategori intervensi pengadilan. Hakim tentunya memiliki alasan tersendiri dalam melakukan diskresi, namun yang menjadi permasalahan saat ini adalah tanpa adanya batasan dan koridor bagi hakim konstitusi dalam memberikan putusan *positive legislature*, dikhawatirkan Mahkamah akan *over power* dalam melaksanakan fungsinya, terutama dalam hal pengujian undang-undang yang berkaitan dengan lembaga legislatif.²⁵

2. Pelaksanaan Putusan Mahkamah yang Bersifat *Positive legislature* Periode 2012-2022.

Berdasarkan rekapitulasi yang ada pada pembahasan sebelumnya, kecenderungan yang terjadi saat ini pada produk putusan yang paling banyak dikeluarkan adalah putusan yang bersifat *positive legislature* dengan amar putusan bersyarat. Jika ditinjau dari pandangan hukum responsif, Henry Merryman, Philip Nonet, dan Philip Selznik berpendapat bahwa hakim konstitusi menunjukkan peran dan paradigma baru. Bermula pada paradigma positivisme yang berorientasi pada formalistik-legalistik, beralih pada paradigma post-positivisme dengan ide yang dapat dikatakan sebagai penerjemahan hukum progresifnya. Karena perundangan bukan sesuatu yang pasti, maka hakim harus dapat menyesuaikan terhadap kondisi/kenyataan yang juga turut berubah.²⁶ Doktrin John Henry Merryman

²² M. Mahrus Ali, Meyrnda Rahmawati, dan Sukri Asyari, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru," *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): 634, <https://doi.org/10.31078/jk12310>.

²³ Anajeng Esri Edhi Mahanani, "Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature Ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan," *Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 54, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.14421/ajish.v54i2.920>.

²⁴ Sari dan Raharjo, 690.

²⁵ Agus Prabowo dan Agus Manfaluthi, "Kajian Terhadap Peran Mahkamah Sebagai Positive Legislature Atas Putusan No. 21/PUU-XII/2014 Tentang Penambahan Objek Penetapan Status Tersangka Dalam Praperadilan," *Jurnal Diversi* 3, no. 1 (2017): 100, <https://doi.org/10.32503/diversi.v3i1.158>.

²⁶ Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah*, 59.

menjelaskan bahwa konsep perubahan “*Dari Negative Legislature ke Positive legislature*” dapat terjadi saat hakim menginterpretasikan hukum ketika undang-undang tidak jelas atau tidak terdapat aturan konkret yang dapat dilaksanakan oleh masyarakat.²⁷

Pelaksanaan serta implikasi putusan Mahkamah Konstitusi sebenarnya telah diatur secara normatif berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3). Hal ini ditetapkan apabila secara materiil dalam undang-undang tersebut berisi beberapa ketentuan, antara lain terkait keberadaan UUD NRI Tahun 1945, perintah undang-undang, pengesahan perjanjian internasional tertentu, tindak lanjut atas putusan Mahkamah, dan/atau pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

Berdasarkan pengaturan tersebut sebenarnya sudah dapat menjadi penjabar jika putusan *positive legislature* yang bersifat *non-self executing* adalah bagian tanggung jawab pembentuk undang-undang, hal itu dikarenakan salah satu materi muatan undang-undang merupakan tindak lanjut putusan Mahkamah. Namun, yang menjadi keterbutuhan saat ini adalah belum terdapat payung hukum atas putusan *positive legislature* sehingga sebagian besar putusan justru mengambang tanpa dilaksanakan (*floating execution*). Berikut merupakan temuan Penulis berupa rekapitulasi Putusan Mahkamah *positive legislature* yang ditindaklanjuti dan dimuat dalam peraturan perundang-undangan pada tahun 2012-2022, sebagai berikut:

Tabel 6. Tabel pelaksanaan dan tindak lanjut putusan *positive legislature* Periode 2012

Periode 2012

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	34/PUU-X/2012	Amar putusan ditindaklanjuti dalam Pasal 7A ayat (1) UU 7/2020 tentang perubahan ketiga UU MK.
2.	10/PUU-X/2012	Sebagian Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 9 (2) UU 3/2020 tentang Perubahan UU 4/2009 Minerba.
3.	92/PUU-X/2012	Sebagian Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 20 (1) UU 15/2019 tentang Perubahan UU 12/2011 tentang P3.
4.	27/PUU-IX/2011	Sebagian Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 66 (3) Pasal 81 Bagian Ketenagakerjaan Undang-Undang UU 11/2020 Ciptaker.
5.	85/PUU-X/2012	Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 11 pembahasan terkait daftar pemilih khusus dalam PKPU 26/2013 tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara di Tempat Pemungutan Suara Dalam Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD.

²⁷ Munawara Idris dan Kusnadi Umar, “Dinamika Mahkamah Dalam Memutus Perkara Judicial Review,” *Jurnal Siyasatuna* 1, no. 2 (2020): 270.

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
6.	99/PUU-X/2012	Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 27 (2) dan 29 (1) UU 22/2009 tentang Sistem Budi Daya Pertanian Berkelanjutan.
7.	81/PUU-IX/2011	Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 21 (1) huruf I dan 117 (1) huruf I UU 7/2017 Pemilu.

Periode 2013

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	7/PUU-XI/2013	Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 15 (2) UU 8/2011 tentang Perubahan UU MK.
2.	20/PUU-XI/2013	Sebagian amar putusan ditindaklanjuti pada Penjelasan Pasal 246 (2) UU 7/2017 Pemilu.
3.	32/PUU-XI/2013	Amar putusan ditindaklanjuti dalam Pasal 7 (3) UU 40/2014 tentang Perasuransian.

Periode 2014

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	41/PUU-XII/2014	Sebagian Amar Putusan dilakasnakan dalam Pasal 346 (1) PP 11/2017 tentang Manajemen PNS.
2.	79/PUU-XII/2014	Sebagian Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 250 (1) UU 2/2018 tentang Perubahan Kedua UU 2/2018 tentang MD3.
3.	58/PUU-XII/2014	Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 54 ayat (1) pada Pasal 42 UU 11/2020 Ciptaker.
4.	18/PUU-XII/2014	Sebagian Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 59 Ayat (4) pada Pasal 22 UU 11/2020 tentang Ciptaker.
5.	76/PUU-XII/2014	Sebagian Amar Putusan ditindaklanjuti dan dimuat dalam Pasal 245 ayat (1) UU 2/2018 Perubahan Kedua UU 17/2014 MD3.

Periode 2015

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	33/PUU-XII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 7 huruf s UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
2.	60/PUU-XIII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti pada Pasal 41 (1) UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
3.	42/PUU-XIII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti dalam Pasal 7 ayat (1) huruf g UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
4.	51/PUU-XIII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti dalam Pasal 22B huruf e UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
5.	46/PUU-XIII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti dalam 7 huruf ayat (2) huruf t dan u UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.
6.	105/PUU-XIII/2015	Amar putusan ditindaklanjuti dalam 157 ayat (8) UU 10/2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Periode 2016

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	29/PUU-XIV/2016	Amar Putusan ditindaklanjuti dalam Penjelasan Pasal 35 huruf c UU 11/2021 tentang Perubahan UU Kejaksaan Republik Indonesia.

Periode 2018

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	30/PUU-XVI/2018	Amar Putusan dilaksanakan dalam Peraturan Pelaksana yakni Pasal 60A PKPU 26/2018 Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPR.
2.	1/PUU-XVI/2018	Sebagian Amar Putusan ditindaklanjuti dalam Peraturan Pelaksana yakni dalam Pasal (1) Peraturan Bawaslu 27/2018 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu.

Periode 2020

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	91/PUU-XVIII/2020	Amar Putusan Mahkamah ditindaklanjuti dalam UU 13/2022 tentang Perubahan Kedua 12/2011 tentang P3.

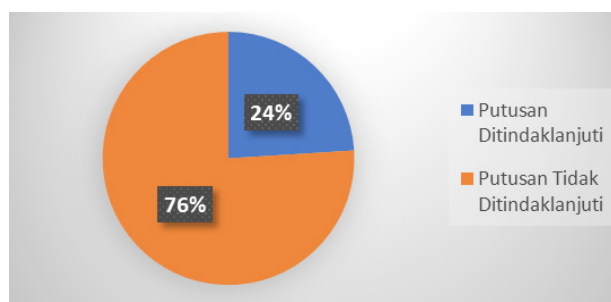
Periode 2021

No.	Nomor Putusan	Pelaksanaan Putusan Mahkamah
1.	32/PUU-XIX/2021	Isi putusan Mahkamah ditindaklanjuti dalam Pasal 27 UU 1/2023 tentang KUHP.

Sumber: Data diolah Penulis dari jaringan dokumentasi dan informasi hukum DPR-RI Tahun 2012-2022.

Berdasarkan rekapitulasi tindak lanjut putusan Mahkamah di atas, dapat dilihat dan dipahami bahwa dalam 11 (sebelas) tahun terakhir atau dalam periode 2012 hingga 2022, hanya tercatat 26 (dua puluh enam) putusan *positive legislature* yang dilaksanakan oleh *addressat* dalam putusan Mahkamah. Artinya, berdasarkan rekapitulasi yang ada pada tabel sebelumnya yang mencatat sebanyak 107 (seratus tujuh) putusan *positive legislature* oleh Mahkamah, hanya terdapat tindak lanjut sebanyak 24% dari putusan tersebut. Hal ini menjadi catatan tersendiri mengingat konsekuensi dari putusan *positive legislature* adalah *non self-executing*, maka efektivitasnya bergantung pada tindak lanjut dari *addressat* dalam putusan tersebut.

Grafik 2. Presentasi Pelaksanaan Putusan *Positive legislature*



Sumber: data diolah oleh Penulis berdasarkan rekapitulasi tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi dalam Jaringan Dokumentasi Informasi Hukum DPR-RI.

Presentase diagram diatas menunjukkan jika masih minimnya tindak lanjut putusan *positive legislature* oleh *addressat* putusan Mahkamah yang bahkan hanya menyentuh angka 24% (dua puluh enam persen) atau tidak sampai dari setengah putusan *positive legislature* yang dilaksanakan. Berdasarkan ketentuan yang mengikat secara yuridis, memang bukan menjadi kewajiban bagi lembaga legislatif menindaklanjuti putusan *positive legislature* karena tidak terdapat *guidance* bagi kedua lembaga untuk memproduksi norma dengan cara seperti itu. Oleh karena itu, tidak terlihat begitu efektif bagi hakim konstitusi untuk menjatuhkan putusan *positive legislature*.

Pada dasarnya, amar bersyarat merupakan pintu masuk putusan *positive legislature* yang memiliki beberapa karakteristik dan tujuan, di antaranya:

- 1) Putusan bersyarat bertujuan mempertahankan konstitusionalitas suatu undang-undang, maka diperlukan pelaksanaan dari *addressat* putusan.
- 2) Syarat yang ditentukan mengikat dalam proses pembentukan undang-undang.
- 3) Membuka peluang adanya pengujian kembali norma yang telah diputus.
- 4) Putusan bersyarat menjadi acuan hakim konstitusi dalam menilai konstitusionalitas suatu norma yang sama.²⁸

²⁸ Nurul Aini Octavia, "Mengenal Amar Putusan Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat yang dianut Mahkamah Dalam Pengujian Undang-Undang: Kesalahan Teoritik Dalam Putusan Mahkamah No. 91/PUU-XVIII/2020," *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam* 16, no. 2 (2020): 179, <https://doi.org/10.21111/ijtihad.v16i2.8765>.

Menurut Maruar Siahaan, pada dasarnya dalam pengujian undang-undang, putusan Mahkamah memiliki sifat *declaratoir constitutief*, dalam artian suatu putusan menciptakan atau meniadakan keadaan hukum baru dengan posisi sebagai *negative legislature*. Lebih lanjut, Hans Kelsen menjelaskan singkat bahwa sifat *declaratoir* tidak membutuhkan aparat yang melakukan pelaksanaan putusan Mahkamah.²⁹ Kondisi tersebut tentu berbeda apabila disandingkan dengan situasi Mahkamah sebagai *Positive legislature*.

Putusan Mahkamah, berdasarkan *law in book*, jelas bersifat final dan mengikat. Oleh karena itu, sulit untuk menentukan posisi ideal dari putusan *positive legislature* itu sendiri. Terkait dengan hal ini, Hamdan Zoelva memberikan penjelasan bahwa rumusan awal pembentukan Mahkamah adalah untuk menjaga kemurnian konstitusi melalui *judicial activism*. Penafsiran konstitusional yang diberikan oleh Mahkamah idealnya dapat dijadikan dasar untuk menyelesaikan berbagai persoalan oleh otoritas tertentu yang diberikan kewenangan konstitusional.³⁰

Apabila melihat optimalisasi putusan dengan sifat final dan mengikat, tentu dinamika perkembangan yang ada di lapangan justru tidak memberikan cerminan yang baik terhadap *law in book*, mengingat dalam 11 (sebelas) tahun terakhir saja tercatat 107 (seratus tujuh) putusan *positive legislature*, namun hanya 26 putusan yang benar-benar dilaksanakan oleh *addressat* dan ditindaklanjuti dalam peraturan perundang-undangan. Tidak dapat dipungkiri bahwa berdasarkan realita dan rekapitulasi yang ada, saat memahami sifat final dan mengikat dari aspek *law in action*, cukup banyak putusan yang tidak dieksekusi sebagaimana mestinya sesuai dengan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan (*non-executable*). Dampak dari hal tersebut adalah, putusan positif dari legislatur hanya mengapung (*floating execution*)³¹ atau bahkan gugur dengan sendirinya karena tidak ditindaklanjuti oleh *addressat* putusan Mahkamah.

Dengan demikian, putusan final dan mengikat diinterpretasikan sesuai kedudukan hukum tertinggi dimana pelaksanaan putusan Mahkamah yang ada harus dapat bertanggungjawab dan menindaklanjuti putusan Mahkamah sebagaimana yang seharusnya. Berdasarkan dinamika dan penelitian yang dilakukan, Penulis menemukan beberapa alasan *addressat* putusan tidak melaksanakan putusan *positive legislature* sehingga menyebabkan tidak efektifnya pelaksanaan putusan *positive legislature* dalam tata hukum di Indonesia, yakni:

1. Belum adanya landasan yuridis yang pasti terkait kedudukan hukum putusan *positive legislature*. Karena sejatinya membentuk suatu undang-undang merupakan kewenangan lembaga legislatif.³²

²⁹ Meirina Fajarwati, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Program Legislasi Nasional," *Jurnal Kajian* 22, no. 3 (2017): 202, <https://doi.org/10.22212/kajian.v22i3.1512>.

³⁰ M. Agus Maulidi, "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2017): 341, <https://doi.org/10.31078/jk1627>.

³¹ M. Agus Maulidi, 342.

³² Bagus Hermanto, et al. "Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-Undang: Tafsir Putusan Mahkamah." *Jurnal Legislasi* 17, no. 3 (2020): 255. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.612>.

2. Tidak adanya limitasi atau tenggang waktu tindak lanjut putusan *positive legislature* bagi *addressat* putusan.
3. Tidak ada sanksi tegas bagi *addressat* putusan Mahkamah yang tidak menindaklanjuti putusan.
4. Putusan *positive legislature* belum tentu mendatangkan akibat hukum secara nyata karena tidak terdapat lembaga eksekutor yang bertanggungjawab atas pelaksanaan putusan *positive legislature*.

Sebagaimana penelitian yang dilakukan oleh Penulis, Mahkamah dalam 11 (sebelas) tahun terakhir telah menjatuhkan 107 putusan *positive legislature*. Namun, mayoritas putusan yang ada justru tidak ditindaklanjuti sebagaimana mestinya oleh *addressat* putusan Mahkamah. Sementara itu, tindak lanjut putusan Mahkamah sebenarnya telah diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf d UU P3 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Namun, disatu sisi juga harus diakui jika terdapat kebutuhan hukum terkait legalitas dan kedudukan putusan *positive legislature* dalam tata hukum di Indonesia.

Terkait kajian yang ada tentu menarik untuk dibahas, hal itu dikarenakan secara normatif putusan Mahkamah bersifat final dan sebagai upaya pertama (*the first resort*) sekaligus upaya terakhir (*the last resort*) bagi para pencari keadilan, maka tidak terdapat pilihan tentunya untuk melaksanakan putusan Mahkamah Konstitusi.³³ Namun yang menjadi permasalahan adalah tidak terdapat landasan yuridis bagi hakim konstitusi untuk menjatuhkan putusan yang bersifat mengatur dan memerintahkan lembaga legislatif untuk menindaklanjuti putusan *positive legislature*.

Konsep *constitutional dialog* yang dimaknai sebagai proses kompromi atau saling interaksi antar lembaga negara secara setara dan berimbang terkait kewenangannya masing-masing diharapkan dapat menjadi titik tengah keberlanjutan putusan *positive legislature*.³⁴ Oleh karenanya, diharapkan putusan Mahkamah yang bersifat final dan mengikat (*binding*) tidak hanya terbatas putusan secara tertulis, melainkan dapat berjalan secara efektif dalam penerapannya.

C. KESIMPULAN.

Tercatat dalam 11 (sebelas) tahun terakhir (2012-2022) atau setelah Putusan Nomor 48/PUU-IX/2011 dikeluarkan bahwa berdasarkan data putusan yang dihimpun terdapat 107 putusan *positive legislature* dalam amar putusan bersyarat. Catatan tersebut terlampaui besar mengingat jika diakumulasikan dari 198 putusan kabul 107 (seratus tujuh) atau

³³ Andri Setiawan, "Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung," *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 19. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.796>.

³⁴ Yuniar Riza Hakiki and Taufiqurrahman, "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis Ratio Decidendi dan Orbiter Dictum Putusan Mahkamah," *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2023): 95. <https://doi.org/10.31078/jk2015>.

54% diantaranya bersifat mengatur. Sementara itu, data yang ada menunjukkan hanya 26 putusan saja yang ditindaklanjuti dari total 107 putusan *positive legislature*, hal itu karena tidak adanya kepastian hukum atas kedudukan putusan *positive legislature* oleh Mahkamah. Dengan demikian, pentingnya *constitutional dialog* sebagai proses kompromi atau saling interaksi antar lembaga negara secara setara dan berimbang terkait kewenangannya masing-masing dapat menjadi titik tengah keberlanjutan putusan *positive legislature*.

DAFTAR PUSTAKA.

- Ali, M. Mahrus, Meyrnda Rahmawati, dan Sukri Asyari. "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah yang Bersifat Konstitusional Bersyarat Serta Memuat Norma Baru." *Jurnal Konstitusi* 12, no. 3 (2015): 631-62. <https://doi.org/10.31078/jk12310>.
- 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>.
- Firdaus, Muhammad Rijal, et al. "Judicial Preview Sebagai Mekanisme Preventif terhadap Ketidakpastian Hukum Akibat Putusan Inkonstitusional Bersyarat Oleh Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Sosio Yustisia: Jurnal Hukum dan Perubahan Sosial* 3, no. 1 (2017): 33-50. <https://jurnalpps.uinsby.ac.id/index.php/sosioyustisia/article/view/36>.
- Hakiki, Yuniar Riza, dan Taufiqurrahman. "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis Ratio Decidendi dan Orbiter Dictum Putusan Mahkamah." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2023): 78-99. <https://doi.org/10.31078/jk2015>.
- Hermanto, Bagus, dkk. "Penegasan Kedudukan Penjelasan Suatu Undang-Undang: Tafsir Putusan Mahkamah." *Jurnal Legislasi* 17, no. 3 (2020): 251-68. <https://doi.org/10.54629/jli.v17i3.612>.
- Idris, Munawara, dan Kusnadi Umar. "Dinamika Mahkamah Dalam Memutus Perkara Judicial Review." *Jurnal Siyasatuna* 1, no. 2 (2020): 263-77.
- Jimly, and Ahmad Shahrizal. *Peradilan Konstitusi di Sepuluh Negara*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah RI, 2006.
- Johansyah. "Kedudukan Mahkamah Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Solusi* 17, no. 2 (2019): 94-105. <https://doi.org/10.36546/solusi.v17i2.167>.
- Mahanani, Anajeng Esri Edhi. "Impresi Putusan Mahkamah Konstitusi Bersifat Positive Legislature Ditinjau dari Progresivitas Hukum dan Teori Pemisahan Kekuasaan." *Asy-Syir'ah: Jurnal Ilmu Syari'ah dan Hukum* 54, no. 2 (2020): 421-41. <https://doi.org/10.14421/ajish.v54i2.920>.

- Mahfud, Moh. MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2011.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. 2011.
- _____. "Perkara Pengujian Undang-Undang." Diakses December 29, 2022. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.RekapPUU&menu=18>.
- Martitah. *Mahkamah Konstitusi: Dari Negative Legislature ke Positive Legislature?* Edited by Fajar Laksono Soeroso. 1st ed. Jakarta: Konstitusi Press, 2013.
- Maulidi, M. Agus. "Menyoal Kekuatan Eksekutorial Putusan Final dan Mengikat Mahkamah." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 2 (2019): 339-62. <https://doi.org/10.31078/jk1627>.
- Meidiana. "Integrasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah." *Jurnal Hukum* 2, no. 2 (2019): 381-408. <https://doi.org/10.22437/ujh.2.2.381-408>.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah dan Diskursus Judicial Activism vs Judicial Restraint*. Depok: Rajawali Press, 2021.
- Muda, Iskandar. "Tindak Lanjut Lembaga Negara Pembentuk Undang-Undang terhadap Pesan Hukum Putusan Mahkamah." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 58-77. <https://doi.org/10.31078/jk2014>.
- Muhtadi. "Problematika Yuridis Sistem Alokasi Hukum Dalam Pengawasan Hakim." *Fiat Justisia: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2015): 182-98. <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no2.596>.
- Nugroho, Rahmat Muhajir. "Urgensi Pengaturan Perkara Constitutional Complaint Dalam Kewenangan Mahkamah." *Jurnal Ilmu Hukum NOVELTY* 7, no. 1 (2016): 11-24. <http://dx.doi.org/10.26555/novelty.v7i3.a3931>.
- Octavia, Nurul Aini. "Mengenal Amar Putusan Konstitusional Bersyarat dan Inkonstitusional Bersyarat yang Dianut Mahkamah Dalam Pengujian Undang-Undang: Kesalahan Teoritik Dalam Putusan Mahkamah No. 91/PUU-XVIII/2020." *Jurnal Hukum dan Ekonomi Islam* 16, no. 2 (2022): 171-86. <https://doi.org/10.21111/ijtihad.v16i2.8765>.
- Palguna, I Dewa Gede. *Constitutional Complaint*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Prabowo, Agus, dan Agus Manfaluthi. "Kajian Yuridis terhadap Peran Mahkamah Konstitusi sebagai Positif Legislator Atas Putusan Nomor 21/PUU-XII/2014 Tentang Penambahan Objek Penetapan Status Tersangka dalam Praperadilan." *Diversi* 3, no. 1 (2017): 93-138. <https://doi.org/10.32503/diversi.v3i1.158>.

- Putra, Antoni. "Implikasi Putusan Inkonstitusional Bersyarat dalam Putusan Mahkamah." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (2023): 58-77. <https://doi.org/10.31078/jk2014>.
- Putri, Intan Permata, dan Mohammad Mahrus Ali. "Karakteristik Judicial Order Dalam Putusan Mahkamah dengan Amar Tidak Dapat Diterima." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2019): 883-904. <https://doi.org/10.31078/jk16410>.
- Rahman, Faiz, dan Dian Agung Wicaksono. "Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 348-78. <https://doi.org/10.31078/jk1326>.
- Rahman, Faiz. "Anomali Penereapan Klausuk Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (2020): 27-53. <https://doi.org/10.31078/jk1712>.
- Saleh, Ahmad, et al. *Hukum Tata Negara*. Bandarlampung: Aura, 2020.
- Sari, Adena Fitri Puspita, dan Purwono Sungkono Raharjo. "Mahkamah Konstitusi Sebagai Negative Legislator dan Positive Legislator." *Sovereignty* 1, no. 4 (2022): 681-91. <https://doi.org/10.13057/sovereignty.v1i4.112>.
- Satriawan, Muhammad Iwan, dan Mukhlis. "Memurnikan Mahkamah." *Jurnal SASI* 24, no. 1 (2018): 47-58. <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.118>.
- Setiawan, Andri. "Kekuatan Mengikat Putusan Pengujian Undang-Undang Oleh Mahkamah Terhadap Putusan Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Oleh Mahkamah Agung." *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 1 (2021): 19. <https://doi.org/10.54629/jli.v18i1.796>.
- Susanto, Mei. "Kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai Negative Budgeter dalam Pengujian Undang-Undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 728-56. <https://doi.org/10.31078/jk1442>.
- Tim Penyusun. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku VI Kekuasaan Kehakiman*. Jakarta: Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.



The Influence of External Actors on Human Rights Incorporation in the 1949 Federal Constitution of Indonesia



Pengaruh Aktor Eksternal terhadap Inkorporasi HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat Tahun 1949

Abdul Munif Ashri 

Faculty of Law, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Abdul Munif Ashari

✉ abdulmunifashri@mail.ugm.ac.id

History:

Submitted : 10-07-2023

Revised: 25-10-2023

Accepted: 01-11-2023

Keyword:

1949 Federal Constitution of Indonesia;
External Influence on Constitution-Making;
Human Rights.

Kata Kunci:

HAM; KRIS 1949; Pengaruh Eksternal
terhadap Pembuatan Konstitusi.

Abstract

This article discusses how the incorporation of human rights provisions in the 1949 Federal Constitution of Indonesia has been influenced by the political constellation marked by the involvement of the Netherlands and the United Nations (UN) as external actors. The study in this article is considered a socio-legal study in line with its interdisciplinary character, which could be specified as legal history research. The general conclusion drawn shows that the settlement of disputes regarding the issue of decolonization through the Round Table Conference has conditioned the incorporation of human rights into the 1949 Federal Constitution. It appears that from the clauses outlined in the Linggarjati Agreement and the Statute of the Netherlands-Indonesia Union, the 1949 Federal Constitution mutatis mutandis was conditioned to adopt constitutional guarantees of human rights. In addition, the involvement of the UN indirectly makes the incorporation of human rights possible, as the UN was established with one of its main objectives to promote respect for human rights.

Abstrak

Artikel ini mendiskusikan tentang bagaimana inkorporasi jaminan HAM dalam Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS 1949) telah dipengaruhi oleh konstelasi politik yang ditandai dengan keterlibatan Belanda dan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) selaku aktor eksternal. Kajian dalam artikel ini terbilang sebagai studi sosio-legal sejourus karakternya yang interdisipliner, dengan lebih spesifik mengarah pada penelitian sejarah hukum. Kesimpulan umum yang ditarik memperlihatkan, penyelesaian perselisihan menyangkut masalah dekolonisasi melalui Konferensi Meja Bundar (KMB) telah mengondisikan inkorporasi HAM ke dalam KRIS 1949. Sudah tertampak bahwa dari klausul yang digariskan Perjanjian Linggarjati maupun Statuta Uni Indonesia-Belanda, KRIS 1949 mutatis mutandis dikondisikan untuk mengadopsi jaminan konstitusional HAM. Keterlibatan PBB pun di samping itu secara tidak langsung membuat inkorporasi HAM semakin dimungkinkan, sebagaimana PBB memang didirikan dengan salah satu tujuan utamanya guna memajukan penghormatan HAM.



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/jk2045>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pembuatan konstitusi (*constitution-making*) tidak pernah terlepas dari pengaruh konteks sosial dan politik, serta pemikiran yang dominan dari para perancangannya. Bisa dikatakan, konstitusi itu sendiri selalu merupakan produk konstelasi politik yang ada sewaktu pembentukannya.¹ Demikian pula bagi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang dijuluki sebagai “*revolutie grondwet*”. Walaupun disponsori langsung oleh badan bentukan kekuasaan pendudukan Jepang, yakni *Dokuritsu Junbi Chōsa-kai* (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan, “BPUPK”), pergulatan ideologis berbagai pemikiran mewarnai proses pembentukan UUD NRI 1945. Setidaknya ada empat pemikiran yang berkontestasi sedari momentum-momentum perumusannya, yaitu: liberalisme, integralisme, sosialisme, dan Islamisme.²

Dalam perdebatan menyoal pencantuman hak asasi manusia (HAM), integralisme berperan signifikan. Pemikiran ini disodorkan Soepomo, ahli hukum Indonesia generasi awal yang prominen, dengan sebutan “Teori Negara Integralistik”. Teorinya mendefinisikan hubungan warga dan negara —atau antara subjek yang diperintah dan yang memerintah— sebagai suatu totalitas. Negara merupakan masyarakat, dan begitu pun sebaliknya.³ Soepomo menuturkan bahwa teori yang diusungnya tak mengenal “dualisme” antara warga dan negara, yang karena itu membuat penjaminan konstitusional bagi hak dan kebebasan dasar warga (“*Grund-und Freiheitsrechte*”) tidak diperlukan.⁴ Secara ideologis, teori ini mempunyai pertalian dengan fasisme Jerman dan Jepang semasa Perang Dunia ke-II. Defisitnya ketentuan HAM pada UUD NRI 1945 memperlihatkan cukup menonjolnya integralisme⁵, yang dengan demikian menandakan adanya —seperti ungkap Robet— “permusuhan primordial”⁶ terhadap HAM di alam pemikiran konstitusi (*constitutional thought*).

Katalog HAM dalam UUD NRI 1945 sangat timpang bila dibandingkan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1945 (seterusnya: KRIS 1949).⁷ Konstitusi yang menggariskan prinsip federalisme bagi Indonesia ini memuat penjaminan HAM yang

¹ Abdurrachman Satrio, “Restoring Indonesia’s (Un)Constitutional Constitution: Soepomo’s Authoritarian Constitution”, *German Law Journal* 24, No. 2 (2023): 405.

² Adriaan Bedner, “The Need for Realism: Ideals and Practice in Indonesia’s Constitutional History”, dalam *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*, suntingan Maurice Adams *et.al*, 159–94 (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 161-162.

³ Adnan Buyung Nasution, *Demokrasi Konstitusional* (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011), 89.

⁴ David Bourchier, *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State* (London: Routledge, 2015), 66-68.

⁵ Bedner, “The Need for Realism”, 2017, 164.

⁶ Robertus Robet, “Meninjau Kembali Negara Organik: Hak Asasi dan Demokrasi Pasca-Reformasi di Indonesia”, dalam *Kultur Hak Asasi Manusia di Negara Illiberal*, suntingan Robertus Robet dan Todung Mulya Lubis (Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2020), 149.

⁷ Menurut G.J. Wolhoff, setidaknya jaminan HAM tertuang pada Pasal 27, 28, 29, dan 31 UUD NRI 1945. Lihat: Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002, Cetakan Ke-5* (Jakarta: Kencana, 2015), 86-93.

komprehensif dan terbilang kompatibel dengan seperangkat hak asasi yang disebutkan di dalam Deklarasi Universal HAM (DUHAM) 1948.⁸ Memang, pembentukan KRIS 1949 tidak terlepas dari konteks besar penyelesaian konflik Indonesia dan Belanda —dengan sponsor Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)— di meja perundingan Konferensi Meja Bundar (KMB).⁹

Mengingat bahwa integralisme ala Soepomo berpengaruh signifikan, lantas patut dipertanyakan: mengapa pencantuman HAM yang ekstensif mengambil tempat dalam KRIS 1949? Omara memberi tiga penjelasan yang memungkinkan.¹⁰ *Pertama*, Soepomo —yang juga berperan besar dalam perancangan KRIS 1949— sedikit banyak telah mengubah pandangannya. Dapat ditengarai bahwa pengaruh deretan figur yang mendukung ide demokrasi liberal seperti Hatta, Natsir, dan Sjahrir, telah “mengalahkan” pendirian Soepomo. *Kedua*, yaitu adanya pengaruh Belanda dan PBB yang mendorong pencantuman HAM. Hal demikian dimungkinkan sebagaimana negara-negara Eropa Barat seperti Belanda memandang penting perlindungan HAM. *Ketiga* yang terakhir, pengadopsian DUHAM 1948 mempengaruhi pembentukan KRIS 1949. Dari penelusuran literatur, Penulis mendapati jikalau penjelasan-penjelasan tersebut masih tertampak sugestif, kendati memang cukup berdasar.

Nasution menyatakan sekilas bahwa KRIS 1949 dibentuk dalam tekanan pihak luar, alias “di bawah bayang-bayang KMB”.¹¹ Federalisme adalah buah tekanan Belanda. Pemahaman yang lebih kurangnya sama datang dari Asshiddiqie yang menyatakan, semangat dari KRIS 1949 merupakan “pembatasan, penjajahan, dan bahkan pemecah-belah persatuan”. Naskahnya disusun secara “terpaksa” akibat tekanan Belanda yang ingin menanamkan kembali pengaruhnya.¹² Namun, klaim demikian ditepis Drooglever yang menunjukkan jikalau pembuatan konstitusi di tahun 1945, 1949 dan 1950 ialah produk pertukaran gagasan yang relatif bebas dan terbuka oleh orang-orang Indonesia sendiri.¹³ Menurutnya, ide federalisme muncul dan tak asing dalam pergulatan pemikiran seputar perancangan UUD Indonesia, terlepas bahwa memang, andil Belanda dalam mengamplifikasi ide negara serikat tidak bisa dibantah.

⁸ Todung Mulya Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*, terj. Nanda Akbar Ariefianto et.al (Yogyakarta: Circa, 2021), 109-112.

⁹ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketujuh* (Jakarta Selatan: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988), 92-94; Soehino, *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1992), 35-54.

¹⁰ Andy Omara, *Protecting Economic and Social Rights in a Constitutionally Strong Form of Judicial Review: The Case of Constitutional Review by the Indonesian Constitutional Court*, Ph.D. Dissertation (University of Washington, 2017), 56-59.

¹¹ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959, Cetakan Ketiga*, terj. Sylvia Tiwon (Jakarta: Pustaka Grafiti Utama, 2009), 27-28. Kalimat dalam tanda petik tampaknya diserap dari tulisan Feith dan dinyatakan ulang oleh Nasution. Sandingkan: Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia, First Equinox Edition* (Jakarta: Equinox Publishing, 2007), 43.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial: Institutionalisisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani* (Jakarta: LP3ES, 2015), 72-75.

¹³ P. J. Drooglever, “The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949”, *Bijdragen Tot de Taal-, Land- En Volkenkunde* 153, No. 1 (1997): 81-82.

Berkenaan integralisme, Asshiddiqie dalam kesempatan lain mengargumentasikan bila pemikiran Soepomo mengalami moderasi. Hal demikian dimungkinkan karena senyatanya, sosok Soepomo juga berperan krusial dalam penyusunan teks KRIS 1949 dan UUD Sementara (UUDS) tahun 1950 yang menjamin HAM secara ekstensif.¹⁴ Pada konteks lain, Lubis mengemukakan jikalau KRIS 1949 terlihat menerima pengaruh dari Konstitusi Amerika Serikat (AS) menyangkut pengaturan terkait Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan jaminan HAM. Hampir setiap substansi DUHAM 1948 teradopsi.¹⁵ Dengan mengutip Wolhoff, El Muhtaj pun menggarisbawahi adanya pengaruh diseminasi HAM oleh PBB seturut dengan disahkannya DUHAM 1948.¹⁶ Terakhir, Agusman memberi catatan indikatif —berdasarkan pembacaan komparatifnya atas ketentuan-ketentuan mengenai pengesahan atau ratifikasi perjanjian internasional— bahwa naskah KRIS 1949 tampak merujuk Konstitusi Belanda sebagai model acuan.¹⁷

Penulis berpendapat, masih dibutuhkan elaborasi berbasis teori yang relevan mengenai pengaruh aktor eksternal atas pembuatan KRIS 1949. Dari pembacaan Penulis atas pelbagai literatur, inkorporasi HAM dalam KRIS 1949 hanya dijelaskan sepintas tanpa rujukan teoretis menyangkut pembuatan konstitusi. Syahdan, artikel ini hendak menyusun elaborasi teoretis itu.

2. Perumusan Masalah

Bertolak dari jabaran latar belakang sebelumnya, diformulasikan pertanyaan riset sebagai berikut: bagaimana pengaruh konstelasi politik yang melibatkan Belanda dan PBB selaku “aktor eksternal” terhadap inkorporasi HAM dalam pembuatan KRIS 1949?

3. Metode

Isu yang ditelaah oleh Penulis mempersoalkan hukum sebagai “variabel dependen” dari kekuatan sosial, proses-proses, atau juga institusi.¹⁸ Penyusunan KRIS 1949 dilihat selayaknya proses yang kurang lebih dipengaruhi konstelasi aktor antara Indonesia, Belanda dan PBB. Penelaahan isu tersebut mengimplikasikan perlunya penciptaan ruang interdisipliner di mana studi hukum dan sejarah berinteraksi. Pengkajian interdisipliner demikian terbilang

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, “Konstitusionalisme dalam Pemikiran Soepomo”, dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik–Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*, suntingan Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum (Yogyakarta: Thafa Media, 2015), 84-93. Argumentasi senada juga dapat dilihat di: Daniel Hutagalung, “Menapaki Jejak Pemikiran Soepomo tentang Negara Indonesia”, *Jentera: Jurnal Hukum* 3, No. 10 (2005): 139-140; Muhtar Said, “Soepomo: Intelektual dan Taktikus Milik Indonesia”, *Jentera: Jurnal Hukum* 8, No. 24 (2015): 84.

¹⁵ Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia*, 2021.

¹⁶ El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*, 2015, 93.

¹⁷ Damos Dumoli Agusman, *Treaties Under Indonesian Law: A Comparative Study* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014), 218-219.

¹⁸ Carrie Menkel-Meadow, “Uses and Abuses of Socio-Legal Studies”, dalam *Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods*, suntingan Naomi Creutzfeldt *et.al* (London: Routledge, 2019), 39.

sebagai studi sosio-legal¹⁹, dan menjurus kepada penelitian sejarah hukum.²⁰ Kajian pustaka dilakukan atas beberapa dokumen, yakni: (i) teks atau bahan hukum; (ii) laporan-laporan resmi, seperti yang diterbitkan Komisi PBB untuk Indonesia (UNCI); (iii) publikasi sejarah; dan (iv) tulisan-tulisan ahli hukum. Pelbagai objek kajian terlebih dahulu dihimpun guna dianalisis secara kualitatif. Setelahnya, elaborasi teoretis dijabarkan secara deskriptif sebagai jawaban atas pertanyaan riset.²¹

B. PEMBAHASAN

1. Sketsa Besar: Perang Kemerdekaan dan Jalan Menuju KMB

Sesudah proklamasi Republik Indonesia (RI) dibacakan di Jakarta, 17 Agustus 1945, Belanda berupaya menegakkan kembali kekuasaan kolonialnya. Saat proklamasi, terjadi semacam vakum kuasa: Jepang menanggung kekalahan dalam Perang Dunia ke-II, dan otoritas Belanda mengklaim menjalankan pemerintahan di pengasingan (*government-in-exile*) dari Australia. Seturut asas *postliminium* dalam hukum internasional, Belanda mendaku sebagai penguasa *de jure* atas Indonesia.²² Perang bergulir selama empat tahun, dengan kematian tertaksir 5.300 orang di pihak Belanda, dan 100.000 kematian —termasuk penduduk sipil— di sisi Indonesia. Oleh Belanda, justifikasi atas perang maupun penggunaan “kekerasan ekstrem” bertolak dari kepentingan ekonomi dan geopolitik, juga perasaan “tanggung jawab untuk membantu” nasib koloni, sebagaimana Indonesia dipandang layaknya negara boneka fabrikasi Jepang.²³

Pelbagai perundingan diupayakan. Wilayah Indonesia yang diakui sejak Perjanjian Linggarjati —dengan meliputi Jawa, Madura, dan Sumatra— terus terdesak, seiring pihak Belanda menggencarkan “tindakan polisional” (*police actions*) atau yang dipandang dari perspektif Republik sebagai “agresi militer.”²⁴ Terlebih lagi, Belanda menerapkan strategi

¹⁹ Sulistyowati Irianto, “Memperkenalkan Studi Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya”, dalam *Kajian Sosio-Legal*, suntingan Adriaan W. Bedner *et.al* (Denpasar: Pustaka Larasan, 2012), 5.

²⁰ Uraian tentang sejarah hukum sebagai bagian dari studi hukum: Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum, Cetakan ke-V* (Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000), 350-351.

²¹ Kendati lazim diidentikkan dengan penelitian tentang “bagaimana hukum bekerja”, Irianto memperingatkan bahwa studi sosio-legal tidak tepat untuk direduksi menjadi sebatas “penelitian hukum empiris”. Metode-metode dalam studi sosio-legal terbilang lebih luas daripada itu. Lihat: Irianto, 2012. Penelitian ini bukanlah “penelitian hukum empiris”, sebagaimana riset lapangan tidak dilakukan, dan metode yang diandalkan ialah kajian pustaka. Penulis mengartikan penelitian ini sebagai studi sosio-legal dikarenakan telaaahnya yang berkarakter interdisipliner.

²² Penyebutan lain: asas “*status quo ante*”. Menurut asas tersebut, penguasa yang melakukan pendudukan atas suatu wilayah tidak serta merta demikian akan menyanggah kedaulatan, sebagaimana yang berdaulat tetaplah penguasa sebelumnya. Agustinus Supriyanto, *Pengakuan Kerajaan Belanda dalam Perjuangan Diplomasi Republik Indonesia Tahun 1945-1949*, Disertasi Doktorat (Universitas Gadjah Mada, 2007), 24-25.

²³ Gert Oostindie *et.al* (Editor), *Beyond the Pale: Dutch Extreme Violence in Indonesia War of Independence, 1945-1949* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2022), 11-12.

²⁴ Ali Sastroamidjojo & Robert Delson, “The Status of the Republic of Indonesia in International Law”, *Columbia Law Review* 49, No. 3 (1949): 344–361. Istilah “Agresi Militer Belanda 1” disebut “*Operation Product*” (21 Juli–5 Agustus 1947), dan “Agresi Militer Belanda 2” sebagai “*Operation Kraai*” (19 Desember 1948–5 Januari 1949). Lihat: Oostindie *et.al*, *Beyond the Pale*, 2022, 60-61.

politik pecah belah guna mendorong terbentuknya beberapa entitas regional yang kelak menjadi konstituen negara serikat.

Pihak RI sedari awal berkepentingan untuk menginternasionalisasi konflik demi menekan Belanda. Tekanan internasional berdampak krusial, sebagaimana ditengarai bahwa: tekanan Inggris mendorong terciptanya perundingan dan Perjanjian Linggarjati (1947), meski sejatinya negara tersebut telah memfasilitasi upaya kolonial Belanda; tekanan dan keterlibatan AS membuahkan Perjanjian Renville (1948); dan kecaman Dewan Keamanan (DK) PBB yang mendesak penghentian dua jilid agresi militer Belanda, juga tekanannya yang mendorong Perjanjian Roem-Royen (1949), yang berikutnya membuka jalan menuju KMB.²⁵ Keterlibatan DK PBB atas proses dekolonisasi Indonesia ditandai akan pembentukan “Komisi Tiga Negara” (*Good Offices Commission*)—dengan keanggotaannya diisi oleh AS, Belgia, dan Australia— yang kelak diubah menjadi UNCI.²⁶

Forum perundingan KMB mendudukkan RI²⁷, “Majelis Permusyawaratan Federal” (*Bijeenkomst voor Federaal Overleg*, BFO), dan Belanda selaku tiga pihak prinsipal. UNCI turut berpartisipasi dan dimungkinkan berperan sebagai mediator.²⁸ Tiga persetujuan pokok yang dihasilkan KMB ialah: (i) berdirinya RIS; (ii) penyerahan kedaulatan kepada RIS; dan (iii) pendirian Uni (*Union*) antara RIS dan Belanda.²⁹ Bagi kubu Republik, KMB membuahkan “pengakuan kedaulatan”, sementara Belanda menafsirkannya sebagai “penyerahan kedaulatan” (*soevereiniteitsoverdracht*).³⁰ Dari kesepakatan KMB juga, Indonesia menanggung sebagian besar hutang Hindia-Belanda, sementara status politik Papua (Irian) Barat belum mencapai titik terang.³¹ Walhasil, kedua permasalahan tersebut kelak menjadi sumber sentimen anti-KMB.³²

²⁵ Oostindie *et.al*, *Beyond the Pale*, 2022, 65.

²⁶ UN Security Council, Resolution No. 67 (1949), “On the Change of Name of the Committee of Good Offices to United Nations Commission for Indonesia”, 28 January 1949 [S/1234].

²⁷ Delegasi RI diketuai langsung oleh Hatta, dengan anggotanya: Roem; Soepomo; Djuanda; Leimena; Ali Sastroamidjojo; Soekiman; Soejono Hadinoto; dan Pringgodigdo. Ditunjuk juga beberapa ahli, seperti Sutan Sjahrir, Yamin, dan Soemitro Djojohadikoesoemo. Surat Keputusan Presiden RI No. 1/A/49 Tentang Pembentukan Delegasi Republik Indonesia sebagai Utusan ke Konferensi Meja Bundar Tahun 1949.

²⁸ Lihat: UN Commission for Indonesia, “Special Report to the Security Council on the Round Table Conference”, S/1417/Add.1, 14 November 1949. (seterusnya: S/1417/Add.1). *Rules of Procedure for the Round Table Conference (Appendix I)*.

²⁹ Kusnardi & Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, 1988.

³⁰ Soetandyo Wignjosoebroto, *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia [Seri Sosio-Legal Indonesia]* (Jakarta: HuMA–Van Vollenhoven Institute—KITLV—Epistema, 2014), 181.

³¹ Robert Cribb & Audrey Kahin, *Historical Dictionary of Indonesia, Second Edition* (Maryland: Scarecrow Press, 2004), 378.

³² Puncak sentimen anti-KMB kelak ditandai dengan pemberlakuan UU RI No. 13 Tahun 1956 Tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan Perjanjian Konferensi Meja Bundar. Indonesia menganulir kesepakatan-kesepakatan yang dihasilkan dari KMB.

Tercatat, kesepakatan-kesepakatan umum yang mendasari KRIS 1949 telah dicapai antara RI dan BFO melalui Konferensi Inter-Indonesia di bulan Juli dan Agustus 1949.³³ Penyusunan akhirnya oleh kedua belah pihak kemudian digelar di Scheveningen, Den Haag, sebagai bagian dari perundingan KMB. Soepomo dan Roem memimpin delegasi RI dalam penyusunan teks KRIS 1949.³⁴ KRIS 1949 ditandatangani oleh pihak RI dan BFO pada 29 Oktober, lalu mulai berlaku pada waktu “penyerahan kedaulatan” dari Belanda, yakni tertanggal 27 Desember.³⁵ Naskahnya, bersamaan dengan Piagam Penandatanganan Konstitusi RIS antara RI dan unsur-unsur BFO, menjadi lembar negara melalui penetapan Keputusan Presiden RIS No. 48 Tahun 1950. Sebagaimana RI hanyalah salah satu “negara bagian”, UUD NRI 1945 tetap valid untuk yurisdiksinya sendiri, di samping KRIS 1949 yang juga berlaku.

2. Penjaminan HAM dalam KRIS 1949

Selayaknya UUD NRI 1945, KRIS 1949 bersifat sementara. Ketentuan-ketentuannya mengamanatkan pembentukan konstitusi baru di waktu mendatang oleh Majelis Konstituante³⁶ yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yang bebas dan rahasia.³⁷ Secara keseluruhan, jumlah ketentuan dalam KRIS 1949 mencapai 197 pasal. Pembukaannya (Mukadimah) memang lebih ringkas dan terlihat tidak memuat artikulasi politis yang eksplisit mengenai penentangan terhadap kolonialisme ketimbang UUD NRI 1945.³⁸ Kendati demikian, mukadimah KRIS 1949 memuat pengakuan Indonesia sebagai “*negara-hukum*”.³⁹

Merentang dari Pasal 7 hingga Pasal 33 KRIS 1949, penjaminan HAM diatur dalam Bagian V. Selanjutnya, Bagian VI bertajuk “Asas-Asas Dasar” yang memuat ketentuan Pasal 34 sampai Pasal 41 mengatur tentang kewajiban-kewajiban negara (“*penguasa*”). Oleh karena itu, kerangka normatif jaminan HAM dalam KRIS 1949 mencakup 35 pasal. Nomenklatur yang tertulis senyatanya bukanlah “*hak asasi manusia*”, melainkan “*hak-hak dan kebebasan-kebebasan dasar manusia*”.⁴⁰ Katalog hak asasi yang disebutkan itu sesuai dengan Lampiran

³³ Konferensi Inter-Indonesia digelar di Yogyakarta dan Jakarta. Kesepakatan umumnya termasuk mengenai bendera negara (merah-putih), Bahasa Indonesia sebagai bahasa resmi, dan lagu kebangsaan Indonesia Raya. Terpetik dari: Republic of Indonesia Office, “Report on Indonesia: Inter-Indonesian Conference Concluded in Batavia”, Vol. 1–No. 5, New York, August 4, 1949.

³⁴ Soehino, *Hukum Tata Negara*, 1992.

³⁵ Pasal 197 Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) 1949.

³⁶ Pasal 186 s.d 189 KRIS 1949.

³⁷ Kementerian Penerangan Republik Indonesia, *Perjuangan di Konperensi Medja Bundar (Penjelesaian Pertikaian Indonesia-Belanda) Aug.–Nov 1949* (Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia, 1949), 138-139. [Komentaar Radio Republik Indonesia di sekitar Konperensi Medja Bundar, “*Rakyatlah Jang Menentukan*”, 30 Oktober 1949].

³⁸ Mukadimah KRIS 1949 mengandung 78 kata, sementara UUD NRI 1945 memuat 182 kata. Lihat: Andy Omara, “The Function of Constitutional Preamble”, *Mimbar Hukum* 31, No. 1 (2019): 143.

³⁹ Wahyudi Djafar, “Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* 7, No. 5 (2010): 165.

⁴⁰ Dalam draf versi Bahasa Inggris yang dimuat di laporan UNCI, tertulis istilah “*Fundamental Human Rights and Freedoms*”. S/1417/Add.1 (*Appendix VI*). Sementara pada buku Kementerian Penerangan (1949), kata “manusia” ditulis “*kemanusiaan*”.

Statuta Uni Indonesia–Belanda yang turut mendefinisikan daftar HAM yang diakui oleh pihak RIS dan Belanda.⁴¹ Terlebih lagi, ada 27 jenis hak dalam pengaturan KRIS 1949 yang terlihat kompatibel dengan substansi-substansi DUHAM 1948. (Lihat: Tabel 1).

Tabel 1. Jaminan HAM dalam DUHAM 1948 dan KRIS 1949

No.	Jenis Hak	Pasal DUHAM 1948	Pasal KRIS 1949	Catatan terkait Kesesuaian dan/atau Perubahan
1.	Hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum	6	7 ayat (1)	Minor
2.	Perlakuan dan perlindungan hukum yang sama	7	7 ayat (2)	Minor
3.	Perlindungan dari diskriminasi	7	7 ayat (3)	Minor
4.	Hak atas pemulihan hukum yang efektif	8	7 ayat (4)	Minor
5.	Kebebasan bergerak dan bertempat tinggal	13	9	Minor
6.	Hak untuk tidak diperbudak atau diperhambakan	4	10	Minor
7.	Hak untuk tidak disiksa	5	11	Identik
8.	Hak untuk tidak ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang	9	12	Minor
9.	Hak atas peradilan yang adil	10	13 ayat (1)	Minor
10.	Praduga tak bersalah	11 ayat (1)	14 ayat (1)	Minor
11.	Hak untuk dihukum atas dasar hukum yang berlaku surut	11 ayat (2)	14 ayat (2)	Minor
12.	<i>lex favor reo</i>	11 ayat (2)	14 ayat (3)	Minor
13.	Hak atas privasi	12	17	Mayor
14.	Kebebasan beragama	18	18	Minor
15.	Kebebasan berpendapat dan berekspresi	19	19	Minor
16.	Kebebasan berkumpul dan berapat secara damai	20 ayat (1)	20	Mayor. Perubahan <i>adressat</i> dari “setiap orang” menjadi “penduduk”
17.	Hak untuk berpartisipasi dalam Pemerintahan	21	22	Mayor. Perubahan <i>adressat</i> dari “setiap orang” menjadi “warga negara”
18.	Hak atas kepemilikan	17	25	Identik

⁴¹ Lampiran Statuta Uni Indonesia–Belanda dibentuk seturut dengan ketentuan Pasal 3 perjanjian *a quo* yang menyebutkan bahwa kedua belah pihak berjanji untuk mendasarkan pemerintahannya dengan prinsip demokrasi, independensi peradilan, serta pengakuan HAM yang disebutkan oleh Lampiran. S/1417/Add.1, *Union Statute (Appendix IX)*.

No.	Jenis Hak	Pasal DUHAM 1948	Pasal KRIS 1949	Catatan terkait Kesesuaian dan/atau Perubahan
19.	Hak atas pekerjaan	23 ayat (1)	27 ayat (1)	Mayor
20.	Hak atas pengupahan yang setara atas pekerjaan yang sama dan syarat-syarat pekerjaan yang menguntungkan	23 ayat (2)	27 ayat (2)	Minor
21.	Hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja	23 ayat (4)	28	Identik
22.	Hak atas jaminan sosial	22	35	Mayor
23.	Hak atas kesejahteraan sosial	22 dan 25	36	Mayor
24.	Perlindungan keluarga oleh masyarakat dan negara	16 ayat (3)	37	Minor
25.	Hak atas pendidikan	26	29 dan 39	Mayor
26.	Kebebasan kebudayaan, kesenian dan ilmu pengetahuan	27	38	Mayor
27.	Hak atas kesehatan	25	40	Mayor

Catatan: Komparasi disusun dengan meninjau tiga dokumen, yaitu: draf KRIS 1949 versi Bahasa Inggris yang tercantum di dalam Laporan UNCI (S/1417/Add.1 *Appendix VI*); naskah KRIS 1949 yang dimuat oleh publikasi Kementerian Penerangan RI; dan teks DUHAM 1948.

Terdapat tiga ketentuan pasal yang sepenuhnya identik, yakni: Pasal 11 KRIS 1949 terhadap Pasal 5 DUHAM 1948 tentang hak untuk tidak disiksa, diperlakukan atau dihukum secara kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat; Pasal 25 terhadap Pasal 17 mengenai hak kepemilikan; dan Pasal 28 terhadap Pasal 23 ayat (3) terkait hak untuk membentuk dan bergabung dalam serikat pekerja. Ketentuan-ketentuan lainnya tampak merupakan penyesuaian, baik berupa parafrasa minor seperti penambahan atau penghilangan frasa, atau adaptasi mayor yang menghasilkan konstruksi ulang aturan pasal.

Contoh penyesuaian minor mengacu pada formulasi penjaminan kebebasan beragama dalam Pasal 18 KRIS 1949 yang memuat penambahan frasa: *“serta dengan djalan mendidik anak-anak dalam iman dan kejakinan orang tua.”* Berikutnya bisa ditilik bahwa Pasal 19 KRIS 1949 terkait kebebasan berpendapat dan berekspresi persis mengambil kalimat awal dari rumusan Pasal 19 DUHAM 1948. Adapun penyesuaian mayor lebih terlihat di bidang hak-hak ekonomi, sosial dan budaya, seperti hak atas pekerjaan, jaminan dan kesejahteraan sosial, pendidikan, sampai dengan kesehatan. Sebagian besar hak-hak tersebut diatur di Bagian VI, sehingga formulasinya cenderung berbunyi sebagai kewajiban “penguasa” ketimbang “hak”. Adaptasi-adaptasi mayor itu tampak menampilkan Indonesia sebagai “negara kesejahteraan” dengan komitmen konstitusional yang progresif, seperti bunyi Pasal 39 ayat (1) KRIS 1949 yang mewajibkan negara agar berusaha menghapus buta huruf “selekas-lekasnya”.

Persamaan tekstual yang teridentifikasi menjadi bukti bila para perancang KRIS 1949 mengandalkan DUHAM 1948 sebagai acuan. Pengacuan tersebut ditunjukkan dengan pernyataan Komite Kebudayaan dalam Konferensi Inter-Indonesia —sebelum pagelaran KMB— bahwa jaminan kebebasan beragama seturut Pasal 18 DUHAM 1948 adalah salah satu HAM yang hendak dicantumkan ke dalam KRIS 1949.⁴² Di sebelah itu pun, Mohammad Yamin, selaku salah seorang figur yang terlibat sebagai ahli bagi delegasi RI dalam KMB, sempat menyatakan bahwa KRIS 1949 —juga bersamaan dengan UUDS 1950— merupakan salah satu konstitusi yang berhasil mengadopsi substansi DUHAM 1948 secara penuh.⁴³

3. Pijakan Teoretis: Pengaruh Eksternal terhadap Pembuatan Konstitusi

Dasar bagi berdirinya tatanan hukum diletakkan oleh konstitusi. Senantiasa juga disebutkan bahwa konstitusi —dalam artiannya yang sempit— ialah dokumen perundang-undangan yang mengandung ketentuan “hukum tertinggi” (*the supreme law of the land*). Pembuatan konstitusi lazim mengambil masa di sekitar momentum luar biasa, seperti krisis sosial dan ekonomi, revolusi, keruntuhan maupun sesaat penguasa berupaya mempertahankan rezim *status quo*, kekalahan perang, rekonstruksi pasca-perang—termasuk dalam proses pembuatan perdamaian, pembentukan negara, dan kemerdekaan dari penjajahan.⁴⁴ Bagi negara dengan sistem demokrasi yang sudah terkonsolidasi, jalannya pembuatan konstitusi bisa berlangsung dengan tahapan-tahapan terprediksi melalui proses legislatif.⁴⁵

Bertolak dari tradisi revolusi Prancis, teori mengenai pembuatan konstitusi mengemukakan bahwa kuasa pembentuk konstitusi bersumber dari “kekuasaan konstituen”, yaitu rakyat (*demos*) melalui badan yang merepresentasikannya.⁴⁶ Pembuatan konstitusi menandakan kedaulatan dan ekspresi penentuan nasib sendiri dari rakyat. Betapa pun, terdapat ragam kasus di mana konstitusi ditulis dengan “pengaruh eksternal”. Kanal dari pengaruh tersebut secara garis besar terpilah menjadi dua: (i) keterlibatan aktor eksternal (atau internasional); dan (ii) “internasionalisasi hukum tata negara” (*internationalization of constitutional law*). Khusus pada kanal yang kedua, prosesnya dimungkinkan oleh pengaturan hukum internasional kontemporer yang tampak mulai menetapkan standar terhadap hukum tata negara, terutama di bidang HAM.⁴⁷

⁴² Secretariat of UN, *Yearbook on Human Rights for 1949* (New York, Lake Success: United Nations Publications, 1951), 113.

⁴³ Terkutip secara tidak langsung dari El Muhtaj, 2015.

⁴⁴ Lihat: Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, terj. E. Setiyawati (Bandung: Penerbit Mizan, 2007), 79-80.

⁴⁵ Justin Blount *et al.*, “Does the Process of Constitution-Making Matter?”, dalam *Comparative Constitutional Design*, suntingan Tom Ginsburg, 31–65 (New York: Cambridge University Press, 2012), 34.

⁴⁶ Kendati dipahami bahwa pembuatan konstitusi mengandaikan eksistensi *demos* selaku konstituen, tetapi sejatinya bisa pula terjadi jikalau konstitusi itu sendirilah yang melahirkan atau membentuk *demos*. AS dirujuk sebagai contoh di mana nasion dibentuk oleh proses-proses semacam pembuatan konstitusi, baik melalui Deklarasi Kemerdekaan, atau pengadopsian *Articles of Confederation* maupun Konstitusi AS. Pembuatan konstitusi lazim juga diarahkan untuk menyatukan berbagai entitas masyarakat yang heterogen menjadi suatu nasion, seperti dapat ditilik dari pengalaman Malaysia. Mark Tushnet, “Constitution-Making: An Introduction”, *Texas Law Review* 91, No. 7 (2013): 1985-1986.

⁴⁷ Philipp Dann & Zaid Al-Ali, “The Internationalized *Pouvoir Constituant*: Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006): 428.

Pengaruh dari keterlibatan pihak eksternal kadang kala melibatkan paksaan, terlebih pada konteks pendudukan (okupasi). Elster mencontohkan Konstitusi Jepang 1946 —yang dibentuk atas instruksi Jenderal MacArthur selepas kemenangan sekutu di Asia Pasifik— sebagai “konstitusi yang dipaksakan secara eksternal”. Konstitusi Jepang 1946 berawal dari draf UUD yang disusun penasehat hukum MacArthur, dan lantas disesuaikan oleh aktor-aktor nasional.⁴⁸ Konstitusi Jerman 1949 juga ditulis di bawah pengawasan kekuatan okupasi pasca-perang, tetapi proses pembuatannya tampak lebih leluasa, sebagaimana ditengarai bahwa sekutu hanya mampu memaksakan beberapa tuntutan saja. Masih menurut Elster, pengalaman Jerman adalah contoh pembuatan konstitusi dengan batasan-batasan yang ditetapkan (atau terbilang dipaksakan) secara eksternal.⁴⁹

Di samping itu, pembuatan konstitusi di negara-negara bekas jajahan Inggris dan Prancis pada rentang dekade 1940 hingga 1960 sebagian besar memperoleh pengaruh (eksternal) dari bekas kekuasaan kolonial. Model-model konstitusi negara bekas jajahan dalam berbagai contoh bermodelkan konstitusi negara bekas penjajahnya, seperti konstitusi Pantai Gading yang mengikuti model Republik Kelima Prancis.⁵⁰

Secara generik, Dann dan Al-Ali menguraikan bahwa terdapat tiga kategori tingkatan pengaruh eksternal atas pembuatan konstitusi, yaitu: *pengaruh total*; *marginal*; dan *parsial*. Pada kategori pertama, aktor nasional tidak terlibat dalam penyusunan dan pengesahan konstitusi. Alih-alih, konstitusi merupakan hasil dari negosiasi perdamaian internasional antara pihak yang bertikai dalam konflik bersenjata. UUD Bosnia-Herzegovina menjadi contoh untuk kategori pengaruh eksternal secara *total*. Konstitusi negara tersebut berupa Lampiran (*Annex*) dalam Perjanjian Dayton yang ditandatangani pada tahun 1995. Kategori *marginal* selanjutnya terlihat kontras dengan sebelumnya dikarenakan aktor nasional tetap memegang kontrol utama dalam proses dan pembuatan substansi konstitusi, sementara pengaruh eksternal mewujud dengan bentuk *advis keahlian* yang secara sukarela diminta dan diterima. Contohnya dapat ditilik pada pembuatan konstitusi Afrika Selatan dan negara-negara Eropa Timur pasca-komunis.⁵¹

Kategori *parsial* cukup lebih kompleks karena berada di antara dua kategori yang telah disinggung. Berbeda dari kategori *total*, aktor eksternal (atau internasional) tidak sepenuhnya mengambil alih pembuatan konstitusi pada kategori ini. Namun, pengaruh eksternal senyatanya lebih kuat daripada sekadar konsultasi yang dipintakan secara sukarela oleh aktor domestik, selayaknya kategori *marginal*. Proses pembuatan konstitusi dapat saja diarahkan oleh kekuatan eksternal, baik menyoal aspek prosedural maupun substantif,

⁴⁸ Lihat: Zachary Elkins *et.al*, “Baghdad, Tokyo, Kabul...: Constitution Making in Occupied States”, *William and Mary Law Review* 49, No. 4 (2008): 1159-1164.

⁴⁹ Jon Elster, “Ways of Constitution-Making”, dalam *Democracy’s Victory and Crisis: Nobel Symposium No. 93*, suntingan Axel Hadinus, 123–142 (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), 127-128.

⁵⁰ Jon Elster, “Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process”, *Duke Law Journal* 45, No. 2 (1995): 360.

⁵¹ Dann & Al-Ali, *The Internationalized Pouvoir Constituant*, 2006, 428-429.

tetapi kekuasaan tertinggi dalam merancang dan mengesahkan dipertimbangkan masih berada di tangan aktor nasional. Ringkasnya, kategori *parsial* menggambarkan perpaduan kontrol dalam proses pembuatan konstitusi di antara pihak internal dan eksternal.⁵²

Pada praktik kontemporer, Saunders memetakan empat aktor internasional yang umumnya terlibat dalam proses pembuatan konstitusi. Sebagai organisasi multilateral, PBB yang mengemban tanggung jawab untuk memelihara perdamaian dan keamanan internasional ialah aktor eksternal pertama. Dibandingkan aktor lainnya, PBB dipandang memiliki legitimasi yang lebih tinggi. PBB lazimnya menjadi aktor yang mendorong agar penghormatan terhadap standar HAM dicantumkan dalam pembuatan konstitusi. Aktor kedua berikutnya adalah organisasi regional atau sub-regional, seperti Uni Eropa, Uni Afrika, atau Organisasi Negara-Negara Amerika. Selanjutnya, aktor ketiga meliputi organisasi antar-pemerintah, organisasi non-pemerintah, ataupun lembaga yang menjalankan aktivitas lintas batas negara. Terakhir, yakni aktor negara, baik yang terlibat secara individual maupun bersamaan dengan negara lain.⁵³

4. Menakar Pengaruh Aktor Eksternal atas Inkorporasi HAM dalam KRIS 1949

Seperti telah disinggung sebelumnya, perbincangan akademis antara Nasution, Drooglever dan Asshiddiqie menunjukkan bahwa diskursus mengenai KRIS 1949 lebih banyak mempersoalkan masalah bentuk negara. Omara dan Tauda juga menggarisbawahi jikalau penerimaan bentuk negara federal tersebut —di samping prinsip demokrasi dan penghormatan HAM— dikarenakan Indonesia tidak “independen” dalam proses pembuatan konstitusinya.⁵⁴ Butt dan Lindsey mencatat, penerimaan atas federalisme merupakan pilihan tunggal sebagaimana Belanda memandang jikalau pembentukan negara serikat adalah salah satu prasyarat untuk menarik diri dari koloninya.⁵⁵

Secara formal, cetak biru rencana pembentukan RIS termuat dalam Perjanjian Linggarjati. Perjanjian itu memuat pengakuan kekuasaan *de facto* RI atas sebagian wilayah, demobilisasi pasukan, hingga rencana pembentukan negara demokrasi federal sekaligus pendirian Uni Indonesia-Belanda yang dipimpin oleh Ratu Belanda. Perjanjian *a quo*, betapa pun, memuat ketetapan yang dimaksudkan untuk melindungi investasi-investasi besar Belanda yang telah tertanam serta memberi kesempatan bagi Belanda agar tetap “mempertahankan” Indonesia secara simbolis melalui persekutuan konfederasi semacam Uni Indonesia-Belanda.⁵⁶ Hal demikian bisa ditilik dari klausul Pasal XIV Perjanjian Linggarjati yang menggariskan bahwa

⁵² Dann & Al-Ali, 2006, 430.

⁵³ C. Saunders, “International Involvement in Constitution Making”, dalam *Comparative Constitution Making*, suntingan David Landau & Hanna Lerner, 68–89 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019), 73-74.

⁵⁴ Andy Omara & Gunawan Tauda, “Unitary v. Federalism: Constitutional Debates Concerning the Form of State in Indonesia’s Post-independence (1945–1950)?”, *International Conference on Sustainable Innovation on Humanities, Education, and Social Sciences*, (Atlantis Press, 2022): 78.

⁵⁵ Simon Butt & Tim Lindsey, *Indonesian Law* (Oxford: Oxford University Press, 2018), 5.

⁵⁶ George McTurnan Kahin, *Nasionalisme & Revolusi Indonesia*, terj. Tim Komunitas Bambu (Depok: Komunitas Bambu, 2013), 274-278.

RI mengakui kepentingan-kepentingan hak milik orang non-Indonesia sejauh jangkauan kekuasaan *de facto* wilayahnya⁵⁷, tidak terkecuali klaim pemulihan kepemilikan dan restitusi atas harta kebendaan.

Perjanjian Linggarjati mengandung klausul kesepakatan bahwa Statuta Uni Indonesia-Belanda yang kelak dibentuk disyaratkan untuk mencantumkan jaminan HAM dan kebebasan-kebebasan dasar sebagaimana yang dimaksudkan Piagam PBB.⁵⁸ Penggalan Pasal X huruf (E) Perjanjian Linggarjati *expressis verbis* berbunyi: “*Statutes of the Netherlands–Indonesian Union shall, furthermore, contain provisions regarding: Safeguarding in both parts of the union of the fundamental human rights and liberties referred to in the Charter of the United Nations Organization.*” [Terjemahan: Selanjutnya, Statuta Uni Indonesia-Belanda memuat ketentuan-ketentuan mengenai: Perlindungan HAM dan kebebasan dasar di kedua negara sebagaimana yang dirujuk dalam Piagam Organisasi PBB]. Dengan begitu, KRIS 1949 secara *mutatis mutandis* turut memuat jaminan konstitusional HAM, sebagai halnya ditetapkan bahwa teks UUD bagi negara RIS tidak boleh bertentangan dengan Statuta Uni Indonesia-Belanda, Piagam Penyerahan Kedaulatan, dan kesepakatan yang hendak dibentuk lainnya.⁵⁹

Berdasarkan struktur organisasi KMB, KRIS 1949 maupun Statuta Uni Indonesia-Belanda disusun oleh Sub-Komite yang dibentuk terpisah dalam Komite Urusan Politik dan Ketatanegaraan (*The Committee for Political and Constitutional Affairs*).⁶⁰ Statuta Uni Indonesia-Belanda yang disepakati pada 2 November 1949 kemudian mengatur lebih spesifik bahwa kedua belah pihak —yakni RIS dan Kerajaan Belanda— harus mendasarkan pemerintahannya pada prinsip demokrasi, independensi peradilan, serta pengakuan atas HAM dan kebebasan dasar sesuai yang disebutkan oleh Lampiran Statuta. Lebih terangnya, Pasal 3 Statuta Uni Indonesia-Belanda berbunyi:

- (1) “*The two partners undertake to base their form of government on the principles of democracy and to aim at an independent judiciary.*”
- (2) “*The two partners shall recognize the fundamental human rights and freedoms enumerated in the appendix to this Statute.*”

KRIS 1949 merupakan produk kesepakatan dalam rangka penyelesaian perselisihan dan proses dekolonisasi yang disponsori PBB, kendati “pengarang” utamanya tetaplah aktor-aktor nasional. Dalam keseluruhan proses pembuatan konstitusi, tercatat bahwa UNCI telah terlibat dekat sebagai saksi (*spectator*) sejak pelaksanaan Konferensi Inter-

⁵⁷ Justus M. van der Kroef, “Dutch Policy and the Linggardjati Agreement, 1946-1947”, *The Historian* 15, No. 2 (Spring, 1953): 165.

⁵⁸ Lihat: “Working Paper on an International Bill of Human Rights”, E/CN.4/W.4, 13 January 1947, dalam William A. Schabas, *The Universal Declaration of Human Rights: Travaux Préparatoires (Volume 1: October 1946 to November 1947)* (New York: Cambridge University Press, 2013), 109.

⁵⁹ Termaktub dalam *Agreement on Time and Conditions of the Round Table Conference*. UN Commission for Indonesia, “First Interim Report of the Commission to the Security Council”, S/1373, 10 August 1949, 96.

⁶⁰ Dalam struktur Komite Urusan Politik dan Tata Negara, Sub-Komite I mengurus masalah naskah UUD sampai dengan Irian (*New Guinea*); Sub-Komite II menyusun naskah Statuta Uni Indonesia-Belanda; dan Sub-Komite III mengurus persoalan-persoalan hubungan luar negeri. S/1417/Add.1, 23.

Indonesia.⁶¹ Di babak perundingan KMB selanjutnya, terdokumentasi jikalau naskah KRIS 1949 yang disusun oleh delegasi RI dan BFO juga diserahkan kepada UNCI maupun delegasi Belanda untuk “disetujui”, sebagaimana Kantor RI di New York melaporkan pada tanggal 28 Oktober 1949 bahwa:⁶²

“The Provisional Constitution has been completed by the Republican Delegation and is presently in the midst of last discussions between the Republican and Federalist Delegations. The Constitution will be submitted for approval to the Dutch and the United Nations Commission for Indonesia. No difficulties are expected to arise out of this discussion.”

Bagaimana takaran atas pengaruh aktor eksternal terhadap pembuatan KRIS 1949? Dari kategorisasi longgar yang disodorkan Dann dan Al-Ali, Penulis mengargumentasikan bila kategori *pengaruh parsial* adalah yang paling cocok. KRIS 1949 disusun dengan syarat-syarat yang ditetapkan Belanda melalui perjanjian-perjanjian yang disepakati sebagai persetujuan penyelesaian perselisihan, terlebih menyangkut masalah bentuk negara serikat, juga dengan pencantuman ketentuan-ketentuan HAM. Pada taraf tertentu, sistem federalisme —dalam bahasa yang dipergunakan Elster— dapat diartikan sebagai “batasan yang ditetapkan secara eksternal” (*externally imposed constraint*). Namun kepengarangan (*authorship*) KRIS 1949 masih berada di tangan aktor-aktor nasional, yakni pihak RI dan BFO selaku konstituen RIS. “Kepengarangan” tersebut betapa pun memberi ruang bagi aktor-aktor nasional untuk menuliskan sendiri sebagian ketentuan-ketentuan konstitusional pilihannya, seperti bisa ditilik dari penyesuaian-penyesuaian —baik minor maupun mayor— dari jaminan HAM yang dirumuskan.

Keterlibatan DK PBB melalui UNCI tentu memberi “warna” dalam pembuatan KRIS 1949.⁶³ Sebagai aktor eksternal, partisipasi PBB lazimnya bermaksud untuk memastikan bahwa jaminan HAM turut diinkorporasikan dalam pembuatan konstitusi.⁶⁴ PBB adalah “pengusaha norma” (*norm entrepreneur*)⁶⁵ bagi instrumentasi HAM. Berdasarkan Piagamnya, dinyatakan bila salah satu tujuan pembentukan PBB ialah demi mendorong penghormatan HAM, sebagaimana digariskan juga bahwa setiap negara anggota berjanji untuk mengambil tindakan secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri guna memajukan serta mengejawantahkan HAM “seantero jagad”.⁶⁶ HAM tak ubahnya credo dalam sistem

⁶¹ Republic of Indonesia Office, “Report on Indonesia: Inter-Indonesian Conference”, Vol. 1–No. 4, New York, July 28, 1949.

⁶² Republic of Indonesia Office, “Report on Indonesia: Round-Table Conference”, Vol. 1–No. 17, New York, October 28, 1949.

⁶³ Omara & Tauda, “Unitary v. Federalism”, 2022, 79.

⁶⁴ Lihat: Zaid Al-Ali, “Constitutional Drafting and External Influence”, dalam *Comparative Constitutional Law*, suntingan Tom Ginsburg & Rosalind Dixon, 77–95 (Cheltenham: Edward Elgar, 2011), 77.

⁶⁵ Istilah “*norm entrepreneur*” merujuk kepada aktor, baik orang, sekelompok orang, institusi, atau bahkan negara yang memiliki gagasan kuat tentang perilaku yang sesuai atau diinginkan. Lihat: Dana Zartner, “Internalization of International law”, dalam *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (2010).

⁶⁶ Pasal 1 ayat (3), 55 dan 56 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa.

PBB. Beranjak dari DUHAM 1948, PBB melakukan pengembangan standar normatif atas HAM melalui pelbagai instrumen hukum internasional, baik yang karakternya tidak mengikat maupun yang dimaksudkan menjadi dasar pembentukan institusi penegakan.⁶⁷

Dari perspektif Indonesia yang kala itu hendak memperoleh atau memperkuat legitimasi dari masyarakat internasional selaku negara berdaulat penuh, inkorporasi HAM menjadi hal yang signifikan. Menurut Elkins *et.al*, DUHAM 1948 menghadirkan “menu hak” yang diterima (*legitimate*) secara internasional. Bagi negara-negara yang melewati perang dan baru merengkuh kemerdekaannya, DUHAM 1948 mempunyai daya tarik dengan kualitasnya yang dinilai cenderung “netral” dari polarisasi ideologi.⁶⁸

Secara konkret, Kementerian Luar Negeri RIS sendiri menyatakan bahwa pihak RIS dan Belanda telah bersepakat dan sepemahaman untuk menghormati hak-hak asasi yang sesuai dengan substansi DUHAM 1948 serta hak-hak konstitusional pada berbagai UUD negara lain. Ditegaskan pula bila terdapat penekanan yang berlebih pada hak-hak sosial, ekonomi, dan keagamaan bagi minoritas.⁶⁹ Penegasan tersebut tampak bertujuan untuk menampilkan kesesuaian perilaku dan kebijakan Indonesia terhadap patokan normatif komunitas internasional. Demikiannya, inkorporasi HAM pada KRIS 1949 merupakan salah satu hasil dari pendekatan Indonesia yang lebih “ramah” terhadap hukum internasional dalam rangka upaya mempertahankan kemerdekaan.⁷⁰

Pada akhirnya, memang tidak semua luaran yang dihasilkan KMB menguntungkan pihak Indonesia. Sebagai naskah UUD yang ditulis dalam proses yang tak terpisah dari KMB, KRIS 1949 secara sederhana dan bernuansa peyorasi diasosiasikan dengan residu penjajahan.⁷¹ Padahal, proses KMB merupakan salah satu pengalaman awal di mana negara bekas jajahan berhasil mengandalkan keterlibatan PBB untuk memperjuangkan kemerdekaan⁷², juga signifikansi KRIS 1949 yang begitu impresif mengadopsi DUHAM 1948. Penulis beropini bahwa simplifikasi dan konotasi negatif yang telah disinggung tersebut tidak patut lagi dipertahankan.

⁶⁷ Sarah Joseph & Joanna Kriyakakis, “The United Nations and Human Rights”, dalam *Research Handbook on International Human Rights Law*, suntingan Sarah Joseph & Adam McBeth, 1–35 (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010), 1-5

⁶⁸ Zachary Elkins *et.al*, “Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice”, *Harvard International Law* 54, No. 1 (2013): 216.

⁶⁹ The Republic of the United States of Indonesia, “Information Concerning The Republic of The United States of Indonesia”, *External Affairs*, Vol. 2, February 1950, 43–51. Berkas terlampir dalam dokumen aplikasi keanggotaan Indonesia pada Organisasi Kesehatan Dunia. Lihat: WHO, “Application for Membership by the Republic of the United States of Indonesia”, A3/55, 6 May 1950.

⁷⁰ Damos Dumoli Agusman, “The Dynamic Development on Indonesia’s Attitude Toward International Law”, *Indonesian Journal of International Law* 13, No. 1 (2015): 6.

⁷¹ Argumen seperti ini contohnya bisa dilihat pada: Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi*, 2015.

⁷² Ariel Heryanto, “Kedaulatan RI dan Konferensi Meja Bundar 1949”, *kompas.id*, 27 Desember 2021. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/12/27/kedaulatan-ri-dan-konferensi-meja-bundar-1949>.

Betapa pun ringkas usianya⁷³, KRIS 1949 memiliki dua arti penting. *Pertama*, KRIS 1949 adalah pendahulu dari UUDS 1950. Selain mengubah bentuk negara serikat menjadi kesatuan, UUDS 1950 sekaligus mengembangkan ketentuan-ketentuan HAM melampaui teks DUHAM 1948.⁷⁴ Penjaminan HAM dalam UUDS 1950 yang terbilang turut mengondisikan “demokrasi konstitusional” Indonesia⁷⁵, bagaimanapun tetaplah berawal dari konstruksi ketentuan-ketentuan HAM yang digariskan dalam KRIS 1949. *Kedua*, KRIS 1949 merupakan konstitusi negara bekas jajahan awal dengan pencantuman HAM yang komprehensif seusai Perang Dunia ke-II dan pengadopsian DUHAM 1948. Elkins *et.al* sekali lagi menunjukkan bahwa dari sembilan konstitusi yang dibentuk pada 1947, rata-rata hak asasi yang dimuat adalah berkisar 17. Sementara dengan sembilan konstitusi yang dibentuk dua tahun setelahnya, rerata hak asasi yang tercantum berjumlah sebanyak 31.⁷⁶ KRIS 1949 telah mengambil bagian dalam tren global atas meningkatnya inkorporasi HAM dalam konstitusi.

C. KESIMPULAN

Dengan konteks penyelesaian perselisihan dekolonisasi, pembentukan KRIS 1949 melibatkan konstelasi aktor antara Indonesia, Belanda, dan PBB. Konfigurasi demikian memungkinkan inkorporasi HAM, sesuai yang terlebih dahulu digariskan Perjanjian Linggarjati serta Statuta Uni Indonesia-Belanda. Adapun keterlibatan PBB melalui UNCI secara tak langsung turut mendorong penerimaan standar normatif HAM. Selaku negara yang baru merengkuh kemerdekaan, inkorporasi HAM bermakna signifikan bagi Indonesia demi memperoleh legitimasi internasional. Mengacu pada teorisasi tentang pengaruh eksternal atas pembuatan konstitusi oleh Dann dan Al-Ali, KRIS 1949 tampak dibentuk dengan “pengaruh parsial”, terutama dikarenakan adanya syarat pengadopsian bentuk negara serikat maupun inklusi HAM. Kendati memperoleh “syarat” dari pengaruh eksternal, aktor-aktor nasional —yaitu RI dan BFO— tetaplah merupakan “pengarang utama” dalam penulisan konstitusi. Perancang KRIS 1949 terbukti mengadaptasi dan merumuskan ulang substansi DUHAM 1948. Secara keseluruhan, Konferensi Meja Bundar sudah menjadi momentum historis penulisan ulang konstitusi Indonesia yang lebih liberal.

⁷³ KRIS 1949 kemudian digantikan oleh UUDS 1950 secara resmi pada 17 Agustus 1950. Karena itu, keberlakuan KRIS 1949 tidak bertahan sampai 8 bulan. Lihat: Pasal II ayat (1) Ketentuan Penutup dalam UU Republik Indonesia Serikat No. 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.

⁷⁴ Pengembangan yang mencolok ialah pengakuan hak berdemonstrasi dan hak mogok. Kedua hak tersebut tak disebutkan baik oleh DUHAM 1948 maupun KRIS 1949. Rujuk: R. Herlambang Perdana Wiratraman, “Kebebasan Berekspresi: Penelusuran Pemikiran dalam Konstitusi Indonesia”, *Jurnal Konstitusi* 6, No. 1 (2009): 117-119.

⁷⁵ Nasution, *Demokrasi Konstitusional*, 2011, 69-71.

⁷⁶ Elkins, “Getting to Rights”, 2013, 217.

DAFTAR PUSTAKA

- Agusman, Damos Dumoli. "The Dynamic Development on Indonesia's Attitude Toward International Law." *Indonesian Journal of International Law* 13, No. 1 (2015): 1–31. DOI:10.17304/ijil.vol13.1.640.
- Agusman, Damos Dumoli. *Treaties Under Indonesian Law: A Comparative Study*. Bandung: Remaja Rosdakarya, 2014.
- Al-Ali, Zaid. "Constitutional Drafting and External Influence." Dalam *Comparative Constitutional Law*. Suntingan Tom Ginsburg & Rosalind Dixon, 77–95. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. "Konstitusionalisme dalam Pemikiran Soepomo." Dalam *Soepomo: Pergulatan Tafsir Negara Integralistik–Biografi Intelektual, Pemikiran Hukum Adat, dan Konstitusionalisme*. Suntingan Pusat Studi Tokoh Pemikiran Hukum. Yogyakarta: Thafa Media, 2015.
- _____. *Gagasan Konstitusi Sosial: Institusionalisasi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani*. Jakarta: LP3ES, 2015.
- Bedner, Adriaan. "The Need for Realism: Ideals and Practice in Indonesia's Constitutional History." Dalam *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism*. Suntingan Maurice Adams *et.al*, 159–94. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. DOI:10.1017/9781316585221.006.
- Blount, Justin *et.al*. "Does the Process of Constitution-Making Matter?." Dalam *Comparative Constitutional Design*. Suntingan Tom Ginsburg, 31–65. New York: Cambridge University Press, 2012.
- Bourchier, David. *Illiberal Democracy in Indonesia: The Ideology of the Family State*. London: Routledge, 2015. <https://doi.org/10.4324/9780203379721>.
- Butt, Simon & Lindsey, Tim. *Indonesian Law*. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- Cribb, Robert & Kahin, Audrey. *Historical Dictionary of Indonesia, Second Edition*. Maryland: Scarecrow Press, 2004.
- Dann, Philipp & Al-Ali, Zaid. "The Internationalized Pouvoir Constituant: Constitution-Making Under External Influence in Iraq, Sudan and East Timor." *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 10 (2006): 423–463. <https://doi.org/10.1163/187574106X00100>.
- Djafar, Wahyudi. "Menegaskan Kembali Komitmen Negara Hukum: Sebuah Catatan Atas Kecenderungan Defisit Negara Hukum di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 7, No. 5 (2010): 151–174. <https://doi.org/10.31078/jk757>.
- Drooglever, P. J. "The Genesis of the Indonesian Constitution of 1949." *Bijdragen Tot de Taal-, Land-En Volkenkunde* 153, No. 1 (1997): 65–84.
- El Muhtaj, Majda. *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 Sampai dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002, Cetakan Ke-5*. Jakarta: Kencana, 2015.

- Elkins, Zachary *et.al.* "Baghdad, Tokyo, Kabul...: Constitution Making in Occupied States." *William and Mary Law Review* 49, No. 4 (2008): 1139–1178.
- Elkins, Zachary *et.al.* "Getting to Rights: Treaty Ratification, Constitutional Convergence, and Human Rights Practice." *Harvard International Law* 54, No. 1 (2013): 201–234. <https://scholarship.law.wm.edu/wmlr/vol49/iss4/5>.
- Elster, Jon. "Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process." *Duke Law Journal* 45, No. 2 (1995): 364–396. <https://doi.org/10.2307/1372906>.
- _____. "Ways of Constitution-Making." Dalam *Democracy's Victory and Crisis: Nobel Symposium No. 93*. Suntingan Axel Hadinus, 123–142. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Feith, Herbert. *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia [First Equinox Edition]*. Jakarta: Equinox Publishing, 2007.
- Heryanto, Ariel. "Kedaulatan RI dan Konferensi Meja Bundar 1949." *kompas.id*, 27 Desember 2021. <https://www.kompas.id/baca/opini/2021/12/27/kedaulatan-ri-dan-konferensi-meja-bundar-1949>. Diakses 1 Juli 2023.
- Hutagalung, Daniel. "Menapaki Jejak Pemikiran Soepomo tentang Negara Indonesia." *Jentera: Jurnal Hukum* 3, No. 10 (2005), 117–142.
- Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Terjemahan E. Setiyawati. Bandung: Penerbit Mizan, 2007.
- Irianto, Sulistyowati. "Memperkenalkan Studi Sosio-Legal dan Implikasi Metodologisnya." Dalam *Kajian Sosio-Legal*. Suntingan Adriaan W. Bedner *et.al.* Denpasar: Pustaka Larasan, 2012.
- Joseph, Sarah & Kriyakakis, Joanna. "The United Nations and Human Rights." Dalam *Research Handbook on International Human Rights Law*. Suntingan Sarah Joseph & Adam McBeth, 1–35. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.
- Kahin, George McTurnan. *Nasionalisme & Revolusi Indonesia*. Terjemahan Tim Komunitas Bambu. Depok: Komunitas Bambu, 2013.
- Kementerian Penerangan Republik Indonesia. *Perjuangan di Konperensi Medja Bundar (Penjelesaian Pertikaian Indonesia-Belanda) Aug.–Nov 1949*. Jakarta: Kementerian Penerangan Republik Indonesia, 1949.
- Keputusan Presiden RIS No. 48 Tahun 1950 Mengumumkan dengan Menempatkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Serikat Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat dan Konstitusi Republik Indonesia Serikat.
- Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) Tahun 1949.
- Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Cetakan Ketujuh*. Jakarta Selatan: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1988.

- Lubis, Todung Mulya. *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*. Terjemahan Nanda Akbar Ariefianto *et.al.* Yogyakarta: Circa, 2021.
- Menkel-Meadow, Carrie. "Uses and Abuses of Socio-Legal Studies." Dalam *Routledge Handbook of Socio-Legal Theory and Methods*. Suntingan Naomi Creutzfeldt *et.al.* London: Routledge, 2019.
- Nasution, Adnan Buyung. *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959, Cetakan Ketiga*. Terjemahan Sylvia Tiwon. Jakarta: Pustaka Grafiti Utama, 2009.
- _____. *Demokrasi Konstitusional*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2011.
- Netherlands Indonesia Union Statute*. 2 November 1949.
- Omara, Andy & Tauda, Gunawan. "Unitary v. Federalism: Constitutional Debates Concerning the Form of State in Indonesia's Post-independence (1945-1950)?" *International Conference on Sustainable Innovation on Humanities, Education, and Social Sciences (ICOSI-HESS 2022)*, Atlantis Press (2022): 73-80.
- Omara, Andy. "The Function of Constitutional Preamble." *Mimbar Hukum* 31, No. 1 (2019): 140-156. https://doi.org/10.2991/978-2-494069-65-7_8.
- _____. *Protecting Economic and Social Rights in a Constitutionally Strong Form of Judicial Review: The Case of Constitutional Review by the Indonesian Constitutional Court*. Ph.D. Dissertation, University of Washington, 2017.
- Oostindie, Gert *et.al* (Editor). *Beyond the Pale: Dutch Extreme Violence in Indonesia War of Independence, 1945-1949*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2022.
- Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1945.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum, Cetakan ke-V*. Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, 2000.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 1956 Tentang Pembatalan Hubungan Indonesia-Nederland Berdasarkan Perjanjian Konperensi Meja Bundar.
- _____. Undang-Undang Republik Indonesia Serikat No. 7 Tahun 1950 Tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia.
- Republic of Indonesia Office. "Report on Indonesia: Inter-Indonesian Conference Concluded in Batavia." Vol. 1-No. 5, New York, August 4, 1949.
- Republic of Indonesia Office. "Report on Indonesia: Inter-Indonesian Conference." Vol. 1-No. 4, New York, July 28, 1949.
- Republic of Indonesia Office. "Report on Indonesia: Round-Table Conference." Vol. 1-No. 17, New York, October 28, 1949.

- Robet, Robertus. "Meninjau Kembali Negara Organik: Hak Asasi dan Demokrasi Pasca-Reformasi di Indonesia." Dalam *Kultur Hak Asasi Manusia di Negara Iliberal*. Suntingan Robertus Robet dan Todung Mulya Lubis. Tangerang Selatan: Marjin Kiri, 2020.
- Said, Muhtar. "Soepomo: Intelektual dan Taktikus Milik Indonesia." *Jentera: Jurnal Hukum* 8, No. 24 (2015): 77–86.
- Sastroamidjojo, Ali & Delson, Robert. "The Status of the Republic of Indonesia in International Law." *Columbia Law Review* 49, No. 3 (1949): 344–361. <https://doi.org/10.2307/1118080>.
- Satrio, Abdurrachman. "Restoring Indonesia's (Un)Constitutional Constitution: Soepomo's Authoritarian Constitution." *German Law Journal* 24, No. 2 (2023): 402–16. DOI:10.1017/glj.2023.16.
- Saunders, Cheryl. "International Involvement in Constitution Making." Dalam *Comparative Constitution Making*. Suntingan David Landau & Hanna Lerner, 68–89. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
- Schabas, William A. *The Universal Declaration of Human Rights: Travaux Préparatoires (Volume 1: October 1946 to November 1947)*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- Secretariat of UN. *Yearbook on Human Rights for 1949*. New York, Lake Success: United Nations Publications, 1951.
- Soehino. *Hukum Tata Negara: Sejarah Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, 1992.
- Supriyanto, Agustinus. *Pengakuan Kerajaan Belanda dalam Perjuangan Diplomasi Republik Indonesia Tahun 1945-1949*. Disertasi Doktoral, Universitas Gadjah Mada, 2007.
- Surat Keputusan Presiden RI No. 1/A/49 Tentang Pembentukan Delegasi Republik Indonesia sebagai Utusan ke Konferensi Meja Bundar Tahun 1949.
- The Republic of the United States of Indonesia. "Information Concerning The Republic of The United States of Indonesia." *External Affairs*, Vol. 2, February 1950, 43–51.
- Tushnet, Mark. "Constitution-Making: An Introduction." *Texas Law Review* 91, No. 7 (2013): 1983–2014.
- UN Commission for Indonesia. "First Interim Report of the Commission to the Security Council." S/1373, 10 August 1949.
- UN Commission for Indonesia. "Special Report to the Security Council on the Round Table Conference." S/1417/Add.1, 14 November 1949.
- UN General Assembly. Resolution No. 217 A (III). "Universal Declaration of Human Rights." 10 December 1948.
- UN Security Council. Resolution No. 67 (1949). "On the Change of Name of the Committee of Good Offices to United Nations Commission for Indonesia." 28 January 1949 [S/1234].
- Van Der Kroef, Justus M. "Dutch Policy and the Linggadjati Agreement, 1946-1947." *The Historian* 15, No. 2 (Spring, 1953): 163–187.

- Wignjosebroto, Soetandyo. *Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional: Dinamika Sosial-Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia [Seri Sosio-Legal Indonesia]*. Jakarta: HuMA–Van Vollenhoven Institute—KITLV—Epistema, 2014.
- Wiratraman, R. Herlambang Perdana. “Kebebasan Berekspresi: Penelusuran Pemikiran dalam Konstitusi Indonesia.” *Jurnal Konstitusi* 6, No. 1 (2009): 105–134.
- Zartner, Dana. “Internalization of International law.” Dalam *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. 2010. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.225>. Diakses 5 Juli 2023.



Constitutionality Holding Sub Holding SOEs in the Field of Electricity Supply Business

Konstitusionalitas *Holding Sub Holding* BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan

Mohamad Fandrian Adhiantanto

Faculty of Law, Pamulang University, South Tangerang, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Mohamad Fandrian Adhiantanto
✉ mfandrianhadistianto@gmail.com

History:

Submitted: 12-01-2023
Revised: 04-08-2023
Accepted: 19-09-2023

Keyword:

Electricity; Privatizing; SOEs.

Kata Kunci:

BUMN; Ketenagalistrikan; Privatisasi.

Abstract

This research discusses the limitations on the privatization of State-Owned Enterprises (BUMN) in the field of electricity supply and its correlation with the implementation of the sub holding structure in PT PLN (Persero). This discussion is crucial, given that electricity is a vital sector of production for the nation and profoundly impacts the well-being of the general populace, necessitating state control. The study adopts a normative legal research approach, employing conceptual frameworks and secondary data. The research's conclusion is that the constitution restricts the privatization of State-Owned Enterprises in the electricity supply sector, emphasizing that only State-Owned Enterprises are authorized to manage electricity-related businesses. National or foreign private companies are only permitted to participate if invited to collaborate by State-Owned Enterprises. The implementation of the sub holding structure in PT PLN (Persero), utilizing the shareholder scheme involving Geothermal Co and New Energy Co as subsidiaries, contradicts the 1945 Constitution because it leads to an escape from state control.

Abstrak

Penelitian ini membahas tentang pembatasan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) di sektor penyediaan ketenagalistrikan dan hubungannya dengan implementasi struktur *holding sub holding* PT PLN (Persero). Pembahasan ini menjadi penting mengingat ketenagalistrikan merupakan cabang produksi yang krusial bagi negara dan memengaruhi kehidupan banyak orang, sehingga perlu dikuasai oleh pemerintah. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan konseptual dan data sekunder. Kesimpulan dari penelitian ini adalah konstitusi mengenai batasan privatisasi BUMN di sektor penyediaan ketenagalistrikan dengan tegas menyatakan bahwa hanya BUMN yang berwenang mengelola bisnis ketenagalistrikan, sementara perusahaan swasta nasional atau asing hanya dapat berpartisipasi jika diundang untuk berkerjasama oleh BUMN. Implementasi struktur *holding sub-holding* PT PLN (Persero) dengan skema pemegang saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co* sebagai anak perusahaan bertentangan dengan UUD 1945 karena menyebabkan lepas dari kontrol negara.



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/jk2046>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Artikel ini membahas tentang pembatasan praktek *holding sub holding* oleh Konstitusi, terutama di PT PLN (Persero) sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertanggung jawab atas penyediaan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum. Pembahasan ini terkait dengan konsep *holding sub holding* yang diumumkan oleh Erick Thohir, Menteri BUMN, pada 21 September 2022. Prinsip *holding sub holding* BUMN, atau yang sering disebut sebagai privatisasi BUMN, diperbolehkan oleh konstitusi selama tidak menghilangkan fungsi dan kontrol negara dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan di Indonesia.

Privatisasi BUMN merupakan metode yang digunakan untuk melakukan perbaikan pada BUMN dengan tujuan mencapai berbagai sasaran secara bersamaan, termasuk peningkatan nilai tambah perusahaan, peningkatan kinerja, perbaikan struktur manajemen dan keuangan, serta peningkatan sifat kompetitif. Hal ini bertujuan agar BUMN dapat bersaing secara efektif dan memiliki orientasi global.¹ Dalam konteks PT PLN (Persero), proses privatisasi BUMN di sektor penyelenggaraan ketenagalistrikan sebenarnya telah dimulai sejak pembentukan anak perusahaan seperti PT PLN Batubara, PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+). Anak perusahaan ini pada dasarnya menjalankan tugasnya dengan tiga fokus utama, yaitu energi primer, pembangkitan, dan layanan di luar pemakaian listrik.

Pembatasan yang diatur oleh Konstitusi mengenai BUMN yang terlibat dalam sektor produksi yang vital bagi negara dan memegang kendali atas kebutuhan hidup banyak orang harus merujuk pada putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 15 Desember 2004 (MK 001-021-022/PUU-I/2003), Putusan Nomor 36/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi, tanggal 13 November 2012 (MK 36/PUU-X/2012), dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan, tanggal 14 Desember 2016 (MK 111/PUU-XIII/2015).

Artikel ini bertujuan untuk menggali bagaimana konstitusi memberikan batasan terhadap proses privatisasi BUMN di sektor penyelenggaraan ketenagalistrikan dan batasan konstitusionalitas dalam pembentukan perusahaan *Geothermal Co* dan *Energy Co* sebagai anak perusahaan dari PT PLN (Persero) yang akan mengoperasikan dan mengelola pembangkit panas bumi berkapasitas 0,6 GW, serta pembangkit energi baru terbarukan seperti tenaga surya, tenaga angin, dan tenaga hidro dengan kapasitas 3,8 GW.

¹ Dona Pratama Jonaidi, "Telaah Terhadap Kebijakan Privatisasi BUMN di Indonesia," *University of Bengkulu Law Journal* 4, no. 1 (1 Mei 2019): 1-18, <https://doi.org/10.33369/ubelaj.4.1.1-18..>

Pembahasan dalam artikel ini sangat penting, mengingat listrik saat ini merupakan sektor produksi yang krusial bagi negara dan memengaruhi kehidupan banyak orang. Oleh karena itu, perlu dipastikan bahwa dalam mengelola sektor ketenagalistrikan, kita menghindari terjadinya pemisahan sehingga negara tidak kehilangan kendali.² Selain itu, pembahasan ini akan terkait dengan arah kebijakan nasional untuk mencapai *zero emission* pada tahun 2070. Hal ini merupakan langkah lanjutan setelah Indonesia menandatangani Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim pada 22 April 2016 di New York. Tindak lanjut dari kesepakatan tersebut terjadi melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Paris Agreement To The United Nations Framework Convention On Climate Change* (UU 16/16).

Selanjutnya, pemerintah Indonesia merumuskan Dokumen *Long-term Strategy on Low Carbon and Climate Resilience 2050* (LTS-LCCR 2050). Dokumen ini menjadi panduan bagi langkah-langkah yang diambil untuk mencapai tujuan tersebut. Selain itu, upaya percepatan pengembangan energi terbarukan untuk penyediaan tenaga listrik diatur melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2022 tentang Percepatan Pengembangan Energi Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik (Perpres 112/22). Semua langkah ini mencerminkan komitmen Indonesia dalam menghadapi tantangan perubahan iklim dan mencapai sasaran *zero emission* pada tahun 2070.

Kajian dari para akademisi mengenai privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dalam sektor penyediaan tenaga listrik dan pembatasannya dari sudut pandang konstitusi masih kurang eksploratif. Penelitian sebelumnya telah membahas privatisasi BUMN dan perubahan peran negara dalam sektor bisnis setelah era Orde Baru, dengan membandingkan tiga periode pemerintahan. Studi tersebut dilakukan oleh Syamsul Ma'arif pada tahun 2019, yang pada dasarnya menyatakan bahwa proses privatisasi di Indonesia mengalami resistensi karena melibatkan isu-isu krusial terkait hubungan antara privatisasi dan ideologi negara.³ Penelitian berikutnya yang membahas tentang privatisasi BUMN dalam sektor penyediaan tenaga listrik dapat ditemukan dalam Tesis yang ditulis oleh Lestari berjudul "Privatisasi BUMN Dalam Perspektif *Maqâshid Asy-Syari'ah* (Studi Kasus Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan)" pada tahun 2019. Dalam kesimpulannya, penelitian ini menyatakan bahwa dari perspektif *Maqâshid Asy-Syari'ah*, kebijakan privatisasi dalam sektor ketenagalistrikan tidaklah tepat dijalankan.⁴

Penelitian lain yang relevan dilakukan oleh Paryono pada tahun 2018 berjudul "Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia." Secara keseluruhan,

² Jefri Porkonanta Tarigan, "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (29 Maret 2018): 185, <https://doi.org/10.31078/jk1519>.

³ Syamsul Ma'arif, "Privatisasi BUMN dan Reorientasi Peran Negara di Sektor Bisnis Pasca Orde Baru (Studi Komparasi Tiga Masa Pemerintahan)," *Jurnal Analisis Sosial Politik* 5, no. 1 (2019): 45–58.

⁴ Lestari, "Privatisasi BUMN Dalam Perspektif *Maqashid Asy-Syari'ah* Studi Kasus UU No. 30/2009 Tentang Ketenagalistrikan" (Jakarta: Pascasarjana Institut Ilmu Al-Quran (IIQ) Jakarta, 2019), <http://repository.iiq.ac.id//handle/123456789/590>.

penelitian ini menyimpulkan bahwa perkembangan hukum energi ketenagalistrikan di Indonesia bergerak menuju arah liberal. Hal ini tercermin dalam pengesahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (UU 30/09), yang memberikan izin bagi partisipasi swasta atau asing dalam pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan Indonesia.⁵ Terakhir, pada tahun 2018, Juli Panglima Saragih melakukan penelitian berjudul “Politik Dan Ekonomi Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara.” Kesimpulan dari penelitian tersebut menyatakan bahwa dari segi politik, privatisasi beberapa Badan Usaha Milik Negara (BUMN) masih sejalan dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (UU 19/03).⁶

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini memiliki perbedaan mendasar dengan keempat penelitian sebelumnya, terutama dalam perumusan masalah. Penelitian ini meneliti lebih jauh bagaimana konstitusi membatasi kegiatan privatisasi BUMN di bidang penyediaan ketenagalistrikan, berdasarkan pemaknaan yang diberikan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi terkait, dan penerapannya dalam konsep *holding sub holding* PT PLN (Persero).

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dalam penelitian ini akan mencoba membahas dan menjawab dua permasalahan hukum, yaitu: *Pertama*, bagaimana konstitusi membatasi privatisasi BUMN di bidang usaha penyediaan ketenagalistrikan? *Kedua*, bagaimana konsep batasan privatisasi yang diberikan oleh konstitusi diterapkan dalam konsep *holding sub holding* PT PLN (Persero)?

3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang diartikan oleh Soerjono Soekanto, sebagaimana dikutip oleh Kornelius Benuf, dan Muhamad Azhar, yakni sebuah kegiatan untuk mengkaji segala aspek internal dari hukum positif.⁷ Dalam upaya mencapai pemahaman yang seragam terhadap permasalahan hukum, penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), mengingat terdapat banyak perbedaan pada implementasinya.⁸ Data yang digunakan dalam penelitian ini melibatkan data sekunder, khususnya yang bersifat publik, seperti jurnal dan tesis. Selain itu, data sekunder di bidang hukum juga melibatkan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan dengan pokok pembahasan.

⁵ Paryono, “Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia,” dalam *Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia* (Hukum Ransendental Pengembangan dan Penegakan Hukum di Indonesia, Surakarta: Genta Publishing, 2018), 504–10, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/xmlui/handle/11617/9723>.

⁶ Juli Panglima Saragih, “Politik Dan Ekonomi Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara,” *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* 22, no. 1 (2018): 83–105, <https://doi.org/10.14203/JEP.22.1.2014.97-119>.

⁷ Kornelius Benuf dan Muhamad Azhar, “Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer,” *Gema Keadilan* 7, no. 1 (1 April 2020): 20–33, <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.

⁸ Suhaimi, “Problem Hukum dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif,” *Jurnal Yustisia* 19, no. 2 (2008): 202–10, <https://doi.org/10.0324/yustitia.v19i2.477>.

B. PEMBAHASAN

1. Batasan Konstitusional Privatisasi BUMN di Bidang Usaha Penyediaan Ketenagalistrikan

Listrik memiliki peran fundamental dalam pembangunan nasional, karena merupakan prasarana yang diperlukan oleh rakyat dalam menjalankan aktivitas sehari-hari. Oleh karena itu, negara harus menjamin ketersediaan listrik, sehingga dapat dianggap sebagai salah satu sektor produksi yang memengaruhi kesejahteraan masyarakat secara luas.⁹ Oleh karena itu perlu kiranya dipahami konsep penguasaan oleh negara dalam rangka konstitusi yang didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Pada prinsipnya Pasal 33 UUD 1945 tidaklah menolak privatisasi, sepanjang privatisasi itu tidak meniadakan penguasaan negara yang dalam hal ini Pemerintah untuk menjadi penentu utama kebijakan usaha dalam cabang produksi yang penting bagi negara dan/atau menguasai hajat hidup orang banyak.¹⁰ Dalam memahami Pasal 33 UUD 1945, haruslah dimulai terlebih dahulu dengan pemahaman frase “cabang – cabang produksi yang penting bagi negara” ketentuan tersebut. Dalam Putusan MK 021-022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia telah menjelaskan bahwa cabang – cabang produksi yang penting bagi negara dapat dibagi menjadi tiga kategorisasi yaitu *pertama*, cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, *kedua*, cabang produksi yang penting bagi negara tetapi tidak menguasai hajat hidup orang banyak, dan *ketiga* cabang produksi yang tidak penting bagi negara tetapi menguasai hajat hidup orang banyak.¹¹ Dari ketiga kategorisasi cabang produksi yang kesemuanya harus dikuasai oleh negara, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tetap menyerahkan kepada lembaga pembentuk undang-undang untuk dapat menentukan mana cabang produksi yang harus dikuasai oleh negara, karena dengan perubahan teknologi dan perkembangan masyarakat sebuah cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dapat berubah menjadi tidak penting bagi negara dan tidak menguasai hajat hidup orang banyak.¹² Selanjutnya, masih dengan merujuk pada Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia berikutnya memberikan pemahaman mengenai frase “dikuasai oleh negara” yang haruslah dimaknai penguasaan dalam hal kebijakan (*beleid*) dan tindakan pengurusan (*bestuursdaad*), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*) dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia juga membagi hak menguasai negara menjadi 3 (tiga) peringkat yaitu *pertama* adalah negara melakukan

⁹ Irpan, “Tinjauan Hukum Tentang PT. PLN (Persero) Sebagai Pelaku Usaha Didalam Penyediaan Listrik Bagi Konsumen,” *Jurnal Imu Hukum dan Legal Opinion* 1, no. 1 (2013): 1–10.

¹⁰ Yance Arizona, “Perkembangan konstitusionalitas Penguasaan negara atas sumber Daya alam Dalam Putusan mahkamah konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 8, no. 3 (20 Mei 2016): 257, <https://doi.org/10.31078/jk833>.

¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003.

¹² Tarigan, “Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik.”

¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 001-021-022/PUU-I/2003.

penguasaan secara langsung atas sumber daya alam, *kedua* yaitu negara membuat kebijakan dan pengurusan, dan *ketiga* adalah negara melakukan fungsi pengaturan dan pengawasan.¹⁴ Unsur lain dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menjadi unsur yang paling penting yaitu frase “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Frase ini telah jelaskan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Putusan MK 36/PUU-X/2012, dimana secara tegas dinyatakan dalam memahami frase “dikuasai oleh negara” haruslah selalu dikaitkan dengan frase “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” dalam satu kesatuan yang utuh agar tidak terjadi negara melakukan penguasaan terhadap sumber daya alam secara penuh tetapi tidak memberikan manfaat sebesar-besar kemakmuran rakyat.¹⁵ Berbicara mengenai usaha penyediaan ketenagalistrikan, listrik dikualifikasikan sebagai bagian dari sumber daya alam, yang penguasaannya harus dilakukan oleh Negara dan diperuntukan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai bentuk penguasaan oleh negara, maka usaha penyediaan ketenagalistrikan diamanatkan untuk dilakukan oleh badan usaha milik negara yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai Pemegang Kuasa Usaha Ketenagalistrikan (PKUK), yang dalam hal ini adalah PT PLN (Persero).¹⁶ Usaha penyediaan ketenagalistrikan yang dimaksud telah berubah seiring dengan perubahan undang-undang ketenagalistrikan yang berlaku di Indonesia, dimana saat ini yang dimaknai usaha penyediaan ketenagalistrikan meliputi pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik.

PT PLN (Persero) sebagai PKUK diatur didalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan (UU15/85) sebagai undang-undang pertama yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia pasca Kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Dengan keberlakuan UU 15/85 yang menempatkan PT PLN (Persero) sebagai PKUK, namun tidak berarti menutup untuk koperasi dan badan usaha lainnya sebagai pihak Pemegang Izin Usaha Ketenagalistrikan (PIUK) untuk menyediakan ketenagalistrikan sepanjang tidak merugikan kepentingan negara.¹⁷ Dalam UU 15/85 telah menegaskan peran negara dalam penguasaannya dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan di Indonesia dalam dua sisi, yaitu:

1. Penempatan posisi PT PLN (Persero) sebagai BUMN yang diberikan tugas oleh negara dalam menyediakan usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum sebagai PKUK yang memiliki peran dominan jika dibandingkan dengan koperasi atau badan usaha lainnya termasuk swasta sebagai PIUK; dan
2. Dalam hal melakukan usaha penyediaan ketenagalistrikan dilakukan secara terintegrasi (*bundled*) oleh PT PLN (Persero).

¹⁴ Tarigan, “Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik.”

¹⁵ Habib Shulton Asnawi, “Politik Hukum Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Upaya Mengembalikan Kedaulatan Negara dan Perlindungan HAM,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (27 Agustus 2016): 299, <https://doi.org/10.31078/jk1324>.

¹⁶ Nurwahda Rahman, Samsir Rahim, dan Hafidz Elfiansyah, “Pengaruh Pengawasan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Kantor PT PLN (Persero) Wilayah Sulselbar,” *Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 3 (15 Desember 2018): 323, <https://doi.org/10.26618/kjap.v4i3.1648>.

¹⁷ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan” (1985).

Hal ini setidaknya telah berubah seiring dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan (UU 20/02) yang menggantikan keberlakuan UU 15/85. Dengan diberlakukannya UU 20/02 setidaknya telah merubah dasar pondasi dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan, dimana perubahan tersebut dapat dilihat dari beberapa hal. Hal pertama yang berubah adalah mengenai usaha penyediaan ketenagalistrikan dari yang meliputi pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan penjualan tenaga listrik, menjadi pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, penjualan tenaga listrik, agen penjualan tenaga listrik, pengelola pasar tenaga listrik, dan pengelola sistem tenaga listrik.¹⁸ Selanjutnya yang diubah oleh undang-undang ini yaitu penempatan posisi PT PLN (Persero) yang awalnya sebagai PKUK dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan, menjadi PIUK yang memiliki kesetaraan posisi yang sama dengan badan usaha lainnya termasuk swasta.¹⁹ Lebih dari itu UU 20/02 juga telah mengubah dari yang awalnya usaha penyediaan ketenagalistrikan dilakukan secara terintegrasi (*bundled*) oleh PT PLN (Persero), menjadi terpisah oleh badan usaha lainnya (*unbundling*) dengan maksud yaitu dalam menyelenggarakan usaha ketenagalistrikan maka masing-masing pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, penjualan tenaga listrik, agen penjualan tenaga listrik, pengelola pasar tenaga listrik, dan pengelola sistem tenaga listrik dapat dilakukan secara terpisah tanpa harus terintegrasi dan dibawah penguasaan PT PLN (Persero) sebagai BUMN yang diberikan tugas oleh negara dalam menyediakan usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum.²⁰

Melalui Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menilai bahwa dengan diaturnya pemisahan usaha penyediaan ketenagalistrikan (*unbundling*) dan pula dapat dilakukan secara terpisah oleh badan usaha lainnya termasuk swasta dengan tanpa keterlibatan PT PLN (Persero) sedikitpun telah mengakibatkan hilangnya penguasaan negara dalam hal usaha penyediaan ketenagalistrikan dan oleh karenanya bertentangan dengan Pasal 33 UUD 1945, dan oleh karena dibatalkannya Pasal 16 UU 20/02, dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia menilai bahwa ketentuan pasal tersebut merupakan jantung, dari keseluruhan substansi UU 20/02, maka dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia membatalkan UU 20/02 secara keseluruhan dan menyatakan diberlakukannya kembali UU 15/85 dengan tujuan menghindari kekosongan hukum (*rechtsvacuum*).²¹ Maka untuk sementara waktu dasar hukum mengenai usaha penyediaan ketenagalistrikan didasarkan pada UU 15/85 sampai dengan Lembaga pembentuk undang-undang telah mengundang undang-undang baru tentang ketenagalistrikan.²²

¹⁸ Republik Indonesia.

¹⁹ Republik Indonesia, Pasal 68.

²⁰ Republik Indonesia, Pasal 16.

²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 001-021-022/PUU-I/2003.

²² Tarigan, "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik."

Keberlakuan hukum UU 15/85 berhenti sampai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan (UU 30/09) pada tanggal 23 September 2009. Dengan diberlakukannya UU 30/09 telah kembali menempatkan penempatan posisi PT PLN (Persero) sebagai PIUK yang memiliki kesetaraan posisi yang sama dengan badan usaha lainnya termasuk swasta. Selain itu juga mengatur kembali usaha penyediaan ketenagalistrikan menjadi pembangkitan tenaga listrik, transmisi tenaga listrik, distribusi tenaga listrik, dan/atau penjualan tenaga listrik, dimana dalam pelaksanaannya dapat kembali dilakukan secara terpisah atau tidak terintegrasi (*unbundling*).²³ Dengan diatur kembalinya *unbundling* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan merupakan bentuk penegasian pembentuk undang-undang terhadap amanat konstitusi yang telah diberikan dan ditegaskan oleh Putusan MK 001-021-022/PUU-I/2003, walaupun disusun dalam sebuah struktur kalimat dengan frasa “dapat” di dalam Pasal 10 ayat (2) UU 30/09 karena dapat diartikan dibolehkannya praktek *unbundling* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan yang akan menyebabkan hilangnya peran Negara.

Ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU 30/09 dinyatakan dalam Putusan MK 111/PUU-XIII/2015 bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang apabila dimaknai dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara.”²⁴ Amar Putusan MK 111/PUU-XIII/2015 merupakan amar putusan yang bersifat inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*) yang harus dimaknai sebagaimana yang telah digariskan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (MK 4/PUU-VII/2009). Putusan tersebut menyatakan pasal yang sudah diputus pada saat sekarang adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat yang telah diberikan dipenuhi²⁵, oleh karenanya Pasal 10 ayat (2) UU 30/09 pada dasarnya adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat dan baru akan memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip “dikuasai oleh negara”.

Pada tanggal 2 November 2020 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/20), sebuah undang-undang yang menuai banyak pro dan kontra karena dibentuk menggunakan metode *omnibus law* dan mengubah 78 undang-undang yang berlaku, termasuk diantaranya adalah UU 30/09. Undang-undang ini diuji ke

²³ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan" (2009).

²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 111/PUU-XIII/2015.

²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 4/PUU-VII/2009.

Mahkamah Konstitusi dan selanjutnya berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian UU 11/20 terhadap Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tanggal 3 November 2021 (MK 91/PUU-XVIII/2020) telah dinyatakan pembentukan UU 11/20 inkonstitusional bersyarat (*conditionally unconstitutional*).²⁶ Selanjutnya, Pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu 2/22) yang kemudian ditetapkan menjadi undang-undang berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/23) sebagai bentuk implementasi dari Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020.²⁷ Permasalahan hukum terjadi karena UU 11/20 maupun UU 6/23 membatalkan ketentuan Pasal 10 ayat (2) UU 30/09 dan mengatur kembali dengan redaksional yang sama.

Tabel 1. Komparasi Persamaan Substansi²⁸

Pasal 10 ayat (2) UU 30/09	Pasal 42 angka 6 UU 11/20	Pasal 42 angka 6 UU 6/23
"Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. "	"Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. "	"Usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan secara terintegrasi. "

Hal ini tentunya mengakibatkan konsekuensi hukum berupa hilangnya keberlakuan dan kekuatan hukum mengikat dari Putusan MK 111/PUU-XIII/2015 yang telah menyatakan Pasal 10 ayat (2) UU 30/09 inkonstitusional bersyarat sepanjang apabila dimaknai dibenarkannya praktik *unbundling* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum sedemikian rupa sehingga menghilangkan kontrol negara sesuai dengan prinsip "dikuasai oleh negara". Sementara dengan mendasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya telah dinyatakan secara tegas bahwa batasan konstitusional privatisasi BUMN di bidang usaha penyediaan ketenagalistrikan dalam hal ini PT PLN (Persero) yaitu:²⁹

1. Hanya BUMN yang boleh mengelola usaha tenaga listrik, sedangkan perusahaan swasta nasional atau asing hanya ikut serta apabila diajak kerjasama oleh BUMN, baik dengan kemitraan, penyertaan saham, pinjaman modal dan lain-lain. Sepanjang PT PLN (Persero) masih mampu dan bisa lebih efisien maka usaha penyediaan ketenagalistrikan tetap

²⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 91/PUU-XVIII/2020.

²⁷ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang" (2023).

²⁸ Merupakan hasil olahan data oleh Penulis secara mandiri.

²⁹ K.A Noviansyah, "Kajian Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (10 Desember 2021): 1, <https://doi.org/10.32502/khdk.v3i1.4523>.

diberikan kepada PT PLN (Persero), tetapi jika tidak, dapat juga berbagi tugas dengan BUMN lainnya atau BUMD dengan PT PLN (Persero) sebagai “*holding company*”;

2. Penguasaan negara dalam hal kepemilikan saham dalam relasi *holding sub holding* haruslah dimaknai secara relative dalam artian tidak harus memiliki 100% (seratus persen) saham atau memiliki jumlah saham mayoritas, namun juga haruslah dimaknai memiliki saham minoritas sepanjang negara memiliki saham dwiwarna atau juga yang biasa disebut sebagai *golden share*³⁰ dimana hal yang sama pun ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam pertimbangan hukum Putusan Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan, bertanggal 15 Desember 2004; dan
3. Kepemilikan saham baik secara mayoritas maupun minoritas dengan kepemilikan saham dwiwarna atau juga yang biasa disebut sebagai *golden share* sebagaimana tersebut di atas haruslah dimiliki secara langsung oleh BUMN atau Badan Hukum Milik Negara (BHMN) sebagai instrument kelembagaan yang dimiliki oleh negara.

Dengan diberlakukannya UU 6/23 mengakibatkan potensi hilangnya penguasaan negara dalam hal usaha penyediaan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum dengan dilakukannya prinsip unbundling atau tidak terintegrasi.

2. Konstitusionalitas Konsep *Holding Sub Holding* PT. PLN (Persero)

Dalam membahas praktek *holding sub holding* PT PLN (Persero) dan bagaimana konstitusi membatasi agar sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945, kiranya perlu dibahas terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan *holding sub holding* dalam sebuah perseroan terbatas. Dalam *holding company* atau perusahaan grup hubungan antara perusahaan induk (*holding*) dengan anak perusahaan (*sub holding*) merupakan hubungan sebagai perusahaan dan pemegang saham dimana hak dan kewajiban diantara keduanya didasarkan pada anggaran dasar atau perjanjian-perjanjian *shareholder agreement* yang telah di tandatangani.³¹ Dalam hukum positif sampai dengan saat ini belum ada pengaturan yang secara komprehensif, jelas dan rinci mengenai *holding sub holding* dalam sebuah perseroan terbatas namun hanya sebatas pada beberapa ketentuan saja, oleh karenanya pengaturannya masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU 40/07). PT PLN (Persero) setidaknya sampai dengan saat ini telah menerapkan konsep *holding sub holding* sebagai sebuah perseroan terbatas dimulai dari dibentuknya anak perusahaan

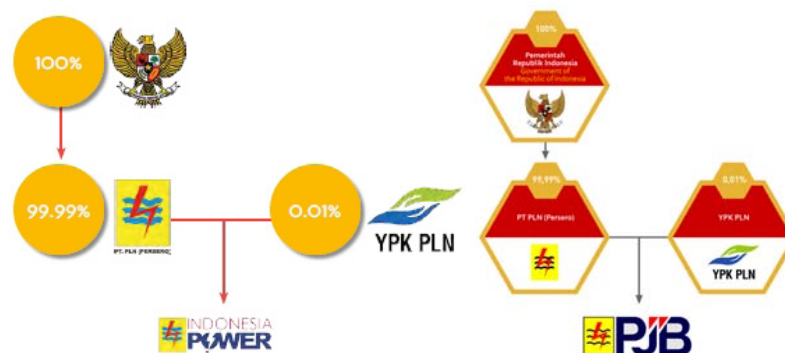
³⁰ Pemahaman saham dwiwarna atau golden share sebagaimana yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas yaitu hak negara dalam menentukan bahwa negara atau induk perusahaan BUMN mempunyai hak veto untuk tujuan mengamankan posisi negara dalam mengendalikan anak perusahaan BUMN agar tidak menyimpang dari tujuan usaha demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

³¹ Andyna Susiawati Achmad dan Astrid Athina Indradewi, “Hubungan Hukum Antar Perusahaan Dalam Sistem Perusahaan Grup Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas,” *Jurnal USM Law Review* 4, no. 2 (5 November 2021): 470, <https://doi.org/10.26623/julr.v4i2.3912>.

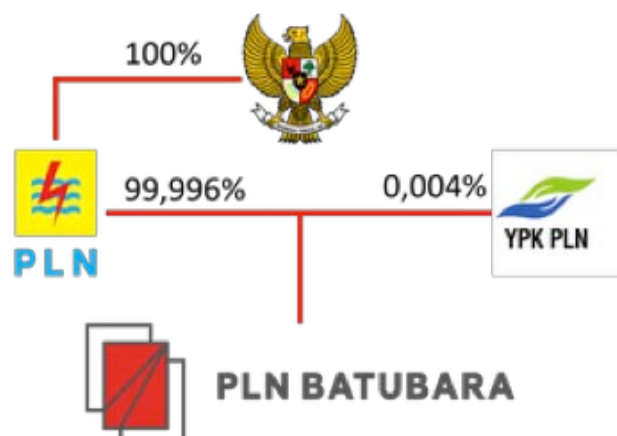
yang bernama PT PLN Batubara, PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+) yang pada pokoknya melaksanakan tugas dengan tiga konsentrasi yaitu energi primer, pembangkitan dan *beyond* kwh.

PT PLN Batubara didirikan oleh PLN pada tanggal 11 Agustus 2008 untuk mengamankan pasokan batu bara ke PLTU dan mengurangi resiko fluktuasi harga batu bara sebagai konsentrasi energi primer, sedangkan dalam konsentrasi pembangkitan yaitu PT Pembangkitan Jawa Bali dan PT Indonesia Power didirikan pada tanggal 3 Oktober 2000, dengan tujuan menyediakan usaha ketenagalistrikan untuk kepentingan umum, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+) didirikan pada tanggal 3 Oktober 2000 untuk melayani kebutuhan PT PLN (Persero) terhadap jaringan telekomunikasi sebagai konsentrasi *beyond* kwh. Keempat anak perusahaan PT PLN (Persero) ini didirikan dengan konfigurasi kepemilikan saham PT PLN (Persero) sebesar lebih dari 90% dan Yayasan Pendidikan dan Kesejahteraan (YPK) PT PLN (Persero) sebesar tidak lebih dari 10%.

Gambar 1. Skema Pemegang Saham di Bidang Pembangkitan PT Indonesia Power dan PT Pembangkitan Jawa Bali³²



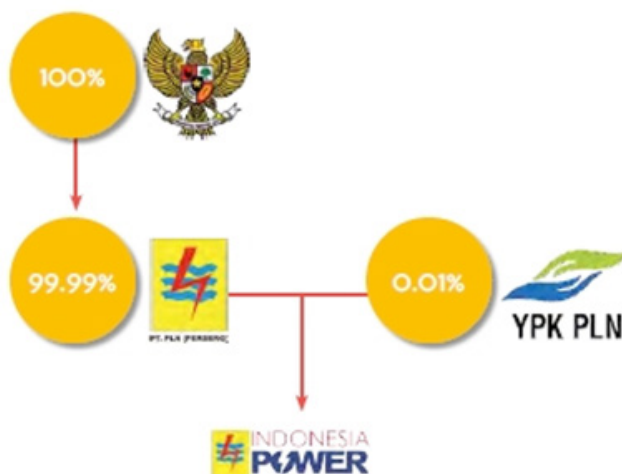
Gambar 2. Skema Pemegang Saham di Bidang Energi Primer PT PLN Batubara³³



³² Olahan data secara mandiri oleh penulis dengan didasarkan pada informasi yang didapat pada <https://www.plnindonesiapower.co.id/id/profil/Pages/Sekilas-Indonesia-Power.aspx> dan <https://www.plnnusantarapower.co.id/pemegang-saham/>

³³ Olahan data secara mandiri oleh penulis dengan didasarkan pada informasi yang didapat pada <https://www.plnepi.co.id/tentang-kami/sejarah-pln-epi>

**Gambar 3. Skema Pemegang Saham di Bidang *Beyond Kwh*
PT Indonesia Comnets Plus (ICON+)³⁴**



Praktek *holding sub holding* yang dilakukan oleh PT PLN (Persero) dalam rangka usaha penyediaan ketenagalistrikan untuk kepentingan umum telah dibatasi sedemikian rupa oleh Pasal 33 UUD 1945 sehingga tidak diperkenankan untuk dilakukannya prinsip *unbundling* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan yang akan menyebabkan hilangnya penguasaan negara.³⁵ Berdasarkan batasan konstitusionalitas tersebut, maka didapat praktek *holding sub holding* PT PLN (Persero) yang membuat anak perusahaan yang bernama PT PLN Batubara, PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+) adalah sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tanggal 29 September 2021 (MK 61/PUU-XVIII/2020), PT PLN Batubara, PT Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+) merupakan perusahaan non BUMN yang dilahirkan dengan tujuan privatisasi yang dilakukan oleh PT PLN (Persero) dan tidak mengakibatkan hilangnya penguasaan negara terhadap usaha penyediaan ketenalistrikan untuk kepentingan umum.³⁶

Praktek *holding sub hoding* PT PLN (Persero) sampai dengan tulisan ini dibuat terus mengalami perkembangan, sebagaimana yang telah dideklarasikan oleh Erick Thohir sebagai Menteri BUMN pada tanggal 21 September 2022 dan ditindaklanjuti oleh Alois Wisnuhardana selaku Sekretaris Perusahaan PT PLN (Persero) dalam dokumen Keterbukaan Informasi

³⁴ Olahan data secara mandiri oleh penulis dengan didasarkan pada informasi yang didapat pada <https://plniconplus.co.id/about/>

³⁵ Noviansyah, "Kajian Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 Tentang Ketenagalistrikan Terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945."

³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 61/PUU-XVIII/2020.

atau Fakta Material Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Listrik Negara (“PLN”), tanggal 3 Januari 2023, didapat hal-hal sebagai berikut:³⁷

1. *Sub holding* Energi Primer (PT PLN Energi Primer Indonesia), yang melayani pasokan energi primer untuk kebutuhan pembangkit listrik PLN. *Sub holding* ini akan menggabungkan berbagai tim energi primer yang saat ini tersebar untuk membangun rantai pasokan batubara, gas dan BBM, serta bahan bakar biomassa yang tangguh dan hemat biaya.
2. *Sub holding* Pembangkitan (PT PLN Nusantara Power & PT PLN Indonesia Power). PT Nusantara Power akan mengelola pembangkit dengan kapasitas 18,4 Gigawatt, dan PT Indonesia Power akan mengelola pembangkit dengan kapasitas 20,6 GW. *Sub holding* ini akan menjadi perusahaan pembangkit listrik berkapasitas terbesar nomor 1 dan nomor 2 di Asia Tenggara. Dua perusahaan ini juga akan memiliki anak usaha bersama yang fokus pada pembangkit panas bumi (*Geothermal Co*) dengan kapasitas 0,6 GW dan pembangkit energi baru terbarukan, seperti tenaga surya, tenaga angin dan tenaga hidro (*New Energy Co*) berkapasitas 3,8 GW. Hal ini merupakan bagian dari upaya PLN dalam melakukan transisi energi.
3. *Sub holding beyond kWh* (PT PLN ICON Plus), yang akan memimpin transformasi produk layanan PLN dan peningkatan pengalaman pelanggan sehingga bisa mendorong penjualan non listrik. *Sub holding* ini memiliki tiga klaster bisnis, yaitu kelistrikan, layanan konektivitas dan layanan IT PLN. PLN ICON Plus juga diharapkan dapat meningkatkan peluang aliansi strategis, khususnya di bidang teknologi dan pendanaan, serta melakukan manuver bisnis yang lebih lincah untuk mendukung PLN sebagai induk usaha.

Ketiga point tersebut di atas menyatakan beberapa hal, *pertama* perubahan nama keempat anak perusahaan PT PLN (Persero) yaitu PT PLN Batubara berubah menjadi PT PLN Energi Primer Indonesia, PT Indonesia Power berubah menjadi PT PLN Indonesia Power, PT Pembangkitan Jawa Bali berubah menjadi PT PLN Nusantara Power, dan PT Indonesia Comnets Plus (ICON+) berubah menjadi PT PLN ICON Plus. *Kedua*, PT PLN Indonesia Power dan PT PLN Nusantara Power bersama-sama akan membentuk anak perusahaan yang fokus pada pembangkit panas bumi yang bernama *Geothermal Co* dengan kapasitas 0,6 GW dan pembangkit energi baru terbarukan, seperti tenaga surya, tenaga angin dan tenaga hidro yang bernama *New Energy Co* berkapasitas 3,8 GW. Selanjutnya akan dibahas lebih mendalam terhadap poin kedua, sedangkan perubahan nama anak perusahaan PT PLN (Persero) sebagaimana perubahan pertama tidak akan dibahas dalam penelitian ini karena tidak berpotensi bermasalah secara hukum. PT PLN Indonesia Power dan PT PLN Nusantara Power bersama-sama diarahkan membentuk anak perusahaan yang bernama *Geothermal*

³⁷ Alois Wisnuhardana, “Dokumen-Pengumuman-Sub-Holding-PT-PLN-Persero” (PT PLN (Persero), 3 Januari 2023), <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2023/01/Dokumen-Pengumuman-Sub-Holding-PT-PLN-Persero.pdf>.

Co dan *New Energy Co* yang akan menerima untuk mengelola unit-unit Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP), dan energi baru terbarukan, seperti Pembangkit Listrik Tenaga Surya (PLTS), Pembangkit Listrik Tenaga Bayu (PLTB), dan Pembangkit Listrik Tenaga Air (PLTA) milik PT. PLN (Persero). Dengan begitu, didapat skema pemegang saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co* sebagai cucu perusahaan PT PLN (Persero) yang telah lepas dari penguasaan negara dalam hal ini PT PLN (Persero) karena pemegang sahamnya adalah PT PLN Indonesia Power dan PT PLN Nusantara Power, dan oleh karenanya bertentangan dengan UUD 1945.

Gambar 3. Skema Pemegang Saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co*³⁸



Pembahasan mengenai pembangkit panas bumi dan pembangkit energi baru terbarukan, haruslah pula dikaitkan bagaimana arah kebijakan pemerintah Indonesia saat ini dan kedepan mengenai netral karbon. Kebijakan ini dapat dilihat pada UU 16/16 dan LTS-LCCR 2050 yang Pemerintah Republik Indonesia, dan Perpres 112/22. Ketiga dokumen ini merupakan tindak lanjut yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia yang telah menandatangani Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim (*Paris Agreement to the United Nations Framework*

³⁸ Merupakan olahan data pribadi penulis berdasarkan data yang didapatkan dari Wisnuhardana.

Convention on Climate Change) pada tanggal 22 April 2016 di New York, Amerika Serikat dalam upaya mengendalikan berlanjutnya perubahan iklim dunia.³⁹ Dalam dokumen LTS-LCCR 2050 dinyatakan pencapaian *Nationally Determined Contribution* (NDC) pertama Indonesia ditargetkan pada tahun 2030, lalu Indonesia akan menuju *net zero emission* di tahun 2070.⁴⁰ Hal ini berdampak langsung kepada penggunaan bahan bakar fosil termasuk di unit-unit pembangkit listrik yang diproyeksikan akan dihentikan penggunaannya paling lambat pada tahun 2050, dan dimulainya transisi dan pengembangan pembangkit listrik tenaga uap dan energi baru terbarukan.⁴¹

Proses transisi menuju *net zero emission* akan memposisikan Pembangkit Listrik Tenaga Uap dan Energi Baru Terbarukan menjadi pembangkit listrik masa depan, hal ini disebabkan pada tahun 2050 diproyeksikan seluruh pembangkit listrik yang menggunakan bahan bakar fosil akan dihentikan. Mengenai hal ini jika dikaitkan dengan konsep *holding sub holding* dalam usaha penyediaan ketenagalistrikan unit-unit Pembangkit Listrik Tenaga Panas Bumi (PLTP), dan energi baru terbarukan akan dikelola dibawah penguasaan perusahaan *Geothermal Co* dan *New Energy Co* yang menjadi cucu perusahaan dari PT PLN (Persero), maka patut dikatakan seluruh pembangkit listrik yang menggunakan bahan bakar fosil dibawah pengelolaan PT Indonesia Power dan PT Pembangkitan Jawa Bali akan berhenti beroperasi paling lambat pada tahun 2050, yang akan menyebabkan kedepan kebutuhan pemenuhan energi listrik akan tergantung pada perusahaan *Geothermal Co.* dan *New Energy Co* yang telah lepas dari penguasaan negara.

C. KESIMPULAN

Implementasi konsep *holding sub holding* yang dilakukan oleh PT PLN (Persero) dengan skema pemegang saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co* sebagai cucu perusahaan PT PLN (Persero) yang telah lepas dari penguasaan negara dalam hal ini PT PLN (Persero) adalah bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini disebabkan konstitusi memberikan garis batas yang tegas mengenai penguasaan negara dalam hal kepemilikan saham dalam relasi *holding sub holding* yaitu harus dimiliki secara langsung oleh PT PLN (Persero) baik dalam bentuk pemilik saham mayoritas maupun minoritas dengan kepemilikan saham dwiwarna (*golden share*), dan dalam hal kepemilikan saham *Geothermal Co* dan *New Energy Co* dimiliki oleh PT PLN Indonesia Power dan PT PLN Nusantara Power sebagai anak perusahaan PT PLN (Persero) yang bukan merupakan BUMN.

³⁹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pengesahan *Paris Agreement To The United Frameworks Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim" (2016).

⁴⁰ Republik Indonesia, "*Long-Term for Low Carbon and Climate Resilience 2050*" (2021).

⁴¹ Republik Indonesia, "Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 Tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik" (2022). Pasal 3 ayat (2).

DAFTAR PUSTAKA





- Achmad, Andyna Susiawati, dan Astrid Athina Indradewi. "Hubungan Hukum Antar Perusahaan Dalam Sistem Perusahaan Grup Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas." *Jurnal USM Law Review* 4, no. 2 (5 November 2021): 470-83. <https://doi.org/10.26623/julr.v4i2.3912>.
- Arizona, Yance. "Perkembangan konstitusionalitas Penguasaan negara atas sumber Daya alam Dalam Putusan mahkamah konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 3 (20 Mei 2016): 257-314. <https://doi.org/10.31078/jk833>.
- Asnawi, Habib Shulton. "Politik Hukum Putusan MK Nomor 36/PUU-X/2012 dalam Upaya Mengembalikan Kedaulatan Negara dan Perlindungan HAM." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (27 Agustus 2016): 299-320. <https://doi.org/10.31078/jk1324>.
- Benuf, Kornelius, dan Muhamad Azhar. "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer." *Gema Keadilan* 7, no. 1 (1 April 2020): 20-33. <https://doi.org/10.14710/gk.2020.7504>.
- Irpan. "Tinjauan Hukum Tentang PT. PLN (Persero) Sebagai Pelaku Usaha Didalam Penyediaan Listrik Bagi Konsumen." *Jurnal Imu Hukum dan Legal Opinion* 1, no. 1 (2013): 1-10.
- Jonaidi, Dona Pratama. "Telaah Terhadap Kebijakan Privatisasi BUMN di Indonesia." *University Of Bengkulu Law Journal* 4, no. 1 (1 Mei 2019): 1-18. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.4.1.1-18>.
- Lestari. "Privatisasi BUMN Dalam Perspektif Maqashid Asy-Syari'ah Studi Kasus UU No. 30/2009 Tentang Ketenagalistrikan." Pascarajana Institut Ilmu Al-Quran (IIQ) Jakarta, 2019. <http://repository.iiq.ac.id//handle/123456789/590>.
- Ma'arif, Syamsul. "Privatisasi BUMN dan Reorientasi Peran Negara di Sektor Bisnis Pasca Orde Baru (Studi Komparasi Tiga Masa Pemerintahan)." *Jurnal Analisis Sosial Politik* 5, no. 1 (2019): 45-58.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 001-021-022/PUU-I/2003.
- _____. Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015.
- _____. Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 4/PUU-VII/2009.
- _____. Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 61/PUU-XVIII/2020.
- _____. Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2021).
- Noviansyah, K.A. "Kajian Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 111/PUU-XIII/2015 tentang Ketenagalistrikan terhadap Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 3, no. 1 (10 Desember 2021): 1-13. <https://doi.org/10.32502/khdk.v3i1.4523>.

- Paryono. "Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia." Dalam *Perkembangan Hukum Energi Ketenagalistrikan di Indonesia*, 504–10. Surakarta: Genta Publishing, 2018. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/xmlui/handle/11617/9723>.
- Rahman, Nurwahda, Samsir Rahim, dan Hafidz Elfiansyah. "Pengaruh Pengawasan Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Kantor Pt Pln (Persero) Wilayah Sulselbar." *Kolaborasi : Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 3 (15 Desember 2018): 323. <https://doi.org/10.26618/kjap.v4i3.1648>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1985 Tentang Ketenagalistrikan.
- _____. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Pengesahan *Paris Agreement to The United Frameworks Convention on Climate Change* (Persetujuan Paris Atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim).
- _____. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2002 Tentang Ketenagalistrikan.
- _____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan.
- _____. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- _____. Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2022 Tentang Percepatan Pengembangan Energi Baru Terbarukan Untuk Penyediaan Tenaga Listrik. Indonesia, 2022.
- _____. *Long-Term for Low Carbon and Climate Resilience 2050*.
- Saragih, Juli Panglima. "Politik Dan Ekonomi Kebijakan Privatisasi Badan Usaha Milik Negara." *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* 22, no. 1 (2018): 83–105. <https://doi.org/10.14203/JEP.22.1.2014.97-119>.
- Suhaimi. "Problem Hukum dan Pendekatan Dalam Penelitian Hukum Normatif." *Jurnal Yustisia* 19, no. 2 (2008): 202–10. <https://doi.org/10.0324/yustitia.v19i2.477>.
- Tarigan, Jefri Porkonanta. "Inkonstitusionalitas Sistem Unbundling dalam Usaha Penyediaan Listrik." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 1 (29 Maret 2018): 185. <https://doi.org/10.31078/jk1519>.
- Wisnuhardana, Alois. "Dokumen-Pengumuman-Sub-Holding-PT-PLN-Persero." PT PLN (Persero), 3 Januari 2023. <https://web.pln.co.id/statics/uploads/2023/01/Dokumen-Pengumuman-Sub-Holding-PT-PLN-Persero.pdf>.



Reformulation of Public Participation in Fast-Track Legislation in an Open Cumulative National Legislative Program

Reformulasi Partisipasi Publik dalam Pembentukan Undang-Undang secara Cepat pada Prolegnas Kumulatif Terbuka

Muhammad Anugerah Perdana¹ , Carolus Borromeus Enggal² ,
Raden Mahdum¹ , Erna Listiawati³ 

¹Faculty of Law, Islamic University of Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

²Faculty of Law, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Indonesia

³Faculty of Law, Islamic University of Nusantara, Bandung, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Muhammad Anugerah Perdana

✉ anugerah.perdana89@gmail.com

History:

Submitted: 06-09-2022

Revised: 27-09-2023

Accepted: 11-10-2023

Keyword:

Law; People; Participation.

Kata Kunci:

Undang-Undang; Masyarakat; Partisipasi.

Abstract

One of the factors contributing to the suboptimal implementation of "meaningful participation" is the exploitation of legal loopholes to expedite the creation of open cumulative draft laws (RUU). This issue is further complicated by Constitutional Court Decision Number 90/PUU-XVIII/2020, which states that the formation of open cumulative draft laws does not necessitate general public participation, thereby posing a distinct challenge. In the context of this matter, by employing a normative legal research method, the author examines the urgency of public participation in the development of open cumulative draft laws through a "fast track" legislative process. The study's results cover three main topics: (1) the mechanism of open cumulative draft law design and its relationship to "fast track" legislation; (2) the legal implications stemming from the Constitutional Court's considerations regarding public participation in the creation of open cumulative draft laws; (3) the essence of integrating public participation into open cumulative draft laws using the "fast track" legislative method.

Abstrak

Salah satu faktor ketidakefektifan pengimplementasian "meaningful participation" adalah pemanfaatan celah hukum untuk membentuk undang-undang dengan cepat dalam rancangan undang-undang (RUU) daftar kumulatif terbuka. Permasalahan ini semakin rumit dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa pembentukan rancangan undang-undang kumulatif terbuka tidak memerlukan partisipasi publik secara umum, yang menjadi sebuah permasalahan tersendiri. Dalam konteks permasalahan tersebut, dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, penulis mengkaji urgensi partisipasi publik dalam pembentukan rancangan undang-undang kumulatif terbuka secara "fast track." Hasil dari penelitian ini mencakup tiga topik, yaitu: (1) mekanisme perancangan undang-undang kumulatif terbuka dan hubungannya dengan legislasi "fast track"; (2) implikasi yang timbul dari pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengenai partisipasi publik dalam perancangan undang-undang kumulatif terbuka; (3) hakikat peletakan partisipasi publik dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka dengan menggunakan metode legislasi "fast track."



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/jk2047>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Salah satu bentuk manifestasi dari hukum sebagai alat untuk merekayasa masyarakat¹ adalah melalui sebuah peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011, sebagaimana terakhir diubah dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3), menyatakan bahwa:

“Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.”

Peraturan Perundang-undangan memiliki jenis dan hierarki yang tersusun dari yang tertinggi, diantaranya:²

- a. *Staatsfundamentalnorm* (dalam penafsiran A. Hamid S. Attamini, *staatsfundamentalnorm* dimanifestasikan ke dalam bentuk Pancasila serta Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), terkhusus pada bagian Pembukaan)³
- b. *Staatsgrundgeszets* (dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, peraturan yang digolongkan ke dalam *staatsgrundgeszets* adalah pasal-pasal dalam UUD NRI 1945)
- c. *Formell Geszets* (A. Hamid S. Attamini menggolongkan undang-undang ke dalam peraturan setingkat *formell geszets*, peraturan lain yang setara adalah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang)⁴
- d. *Verordnung & Autonome Satzung* (peraturan perundang-undangan yang termasuk dalam peraturan setingkat *autonome satzung* adalah peraturan daerah beserta peraturan kelembagaan negara lainnya)

Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, memiliki peran yang sangat penting, karena undang-undang merupakan peraturan yang mengatur spesifik berkaitan dengan suatu bidang dalam kehidupan masyarakat, dan sebagai peraturan pelaksanaan ketentuan yang telah diatur dalam konstitusi, yaitu UUD NRI 1945. Perencanaan pembentukan undang-undang dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁵ Adapun Prolegnas dibagi

¹ Roscoe Pound. Hukum merupakan sarana untuk menciptakan kondisi sosial di tengah masyarakat atau yang biasa disebut sebagai *“Law as a tool of social engineering.”* Oleh karenanya, hukum memiliki peranan yang sangat penting untuk dapat mencapai keadilan, kepastian hukum, dan kebermanfaatannya. Lihat Roscoe Pound dalam Lili Rasjidi dan Ira Tania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), 74.

² Lebih lanjut perhatikan Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan” (2011). Pasal 7 Ayat (1) dan Pasal 8. Lihat pula Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, edisi revisi, cet. 2 (Yogyakarta: Kanisius, 2021), 49-51.

³ A. Hamid S. Attamimi, *UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang: Kaitan Norma Hukum Ketiganya* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1981), 4.

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, cet. 4 (Jakarta: Rajawali Press, 2017), 21.

⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022, Pasal 17.

menjadi 2 (dua) jenis, diantaranya: *Pertama*, Prolegnas prioritas, di mana penyusunan Rancangan Undang-Undang (RUU) didasarkan pada perintah UUD NRI 1945, perintah Tap MPR, perintah UU lainnya, sistem perencanaan pembangunan nasional, rencana pembangunan jangka panjang nasional, rencana pembangunan jangka menengah, rencana kerja pemerintah, rencana strategis DPR, aspirasi, dan kebutuhan hukum masyarakat.⁶ *Kedua*, melalui prolegnas daftar RUU Kumulatif Terbuka yang dapat terdiri atas pengesahan perjanjian internasional tertentu, akibat putusan Mahkamah Konstitusi, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota, serta penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang.⁷

Dalam praktik pembentukan undang-undang daftar kumulatif terbuka, terdapat salah satu permasalahan yang membuat produk legislasi yang dihasilkan menjadi tidak ideal. Salah satu permasalahan tersebut ialah pembentukan undang-undang terkesan terburu-buru dan secepat kilat. Salah satu contoh legislasi yang dimaksud adalah pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi). UU Mahkamah Konstitusi dibahas secara tertutup dan hanya membutuhkan waktu sekitar satu minggu hingga pada akhirnya disahkan.⁸

Saat pandemi Covid-19, Revisi Ketiga UU Mahkamah Konstitusi disahkan oleh Pemerintah dan DPR. Adapun materi muatan yang diubah melalui revisi ini meliputi syarat usia calon hakim konstitusi, pensiun, dan masa jabatan ketua dan wakil ketua mahkamah konstitusi.⁹ Revisi Ketiga UU Mahkamah Konstitusi dinilai cacat formil dikarenakan beberapa hal, yakni bahwa UU ini sejak awal tidak masuk ke dalam Program Legislasi Nasional, tidak memenuhi syarat *carry over*, dan pembahasan yang dilakukan sangat cepat dan minim partisipasi publik.¹⁰ Oleh sebab itu, banyak pihak meliputi akademisi melakukan *Judicial Review* atas Revisi Ketiga UU *a quo* kepada Mahkamah Konstitusi.

Salah satunya ialah permohonan yang diajukan oleh Allan Fatchan Gani Wardhana, Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan Kepala Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Indonesia melalui Perkara Nomor 90/PUU-XVIII/2020. Dalam permohonannya, pemohon merasa sangat dirugikan hak konstitusionalnya karena

⁶ Republik Indonesia, Pasal 18.

⁷ Republik Indonesia, Pasal 23.

⁸ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, "Revisi UU Mahkamah Konstitusi Dinilai Cacat Formil," diakses pada 21 Agustus 2022, <https://pshk.or.id/aktivitas/revisi-uu-mahkamah-konstitusi-dinilai-cacat-formil/>.

⁹ Di dalam Revisi Ketiga UU Mahkamah Konstitusi dilakukan perubahan pada Pasal 4, Pasal 7A, Pasal 15, Pasal 20, Pasal 23, Pasal 26, Pasal 27A, Pasal 57, Pasal 59, Pasal 87, dan penghapusan Pasal 45A dan Pasal 50A.

¹⁰ Hukum Online, "Pandangan Ahli Terkait Pengujian Perubahan UU MK," diakses pada 5 September 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pandangan-ahli-terkait-pengujian-perubahan-uu-mk-lt6125cd16097fa>.

pembentukan dan pembahasan perubahan UU Mahkamah Konstitusi dilakukan secara tertutup dan tergesa-gesa, dan tidak sesuai dengan prinsip keterbukaan sebagaimana diatur dalam UU P3. Pemohon menilai bahwa sejak perencanaan, penyusunan, dan pembahasannya, Revisi Ketiga UU Mahkamah Konstitusi melanggar esensi pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang terencana, terpadu, dan sistematis.¹¹

Dikarenakan proses pembentukan Revisi Ketiga Undang-Undang Mahkamah Konstitusi secara formil telah melanggar dan bertentangan dengan ketentuan legislasi di dalam UU P3, sebagai ketentuan pelaksana dari Pasal 22A UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut tentang tata cara pembentukan undang-undang diatur dengan undang-undang. Selain berkaitan dengan formalitas pembentukannya, pemohon juga berpendapat bahwa secara materiil Pasal 15 ayat (2) huruf d, Pasal 22, Pasal 23 ayat (1) huruf d, Pasal 26 ayat (1) huruf b, dan Pasal 87 huruf b Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1), Pasal 24C ayat (3), Pasal 28D ayat (1), dan Pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945.

Kemudian Mahkamah memberikan pertimbangan bahwa perubahan UU Mahkamah Konstitusi merupakan usulan dalam daftar kumulatif terbuka dalam rangka menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, sebagaimana diatur dalam Pasal 23 ayat (1) UU P3. Usulan RUU dalam daftar kumulatif terbuka dapat dibentuk kapan saja dan tidak terbatas jumlahnya selama memenuhi ketentuan yang berlaku. Perubahan undang-undang melalui daftar kumulatif terbuka memiliki sifat khusus yang tidak sepenuhnya dapat dipersamakan dengan perubahan yang bersifat normal. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan Revisi Ketiga UU Mahkamah Konstitusi dilakukan untuk menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi, sehingga menjadi tidak relevan apabila pembahasan RUU *a quo* masih mempersyaratkan pembahasan termasuk syarat partisipasi publik yang ketat. Hal tersebut dikarenakan untuk mengadopsi sepenuhnya substansi putusan Mahkamah Konstitusi ke dalam perubahan undang-undang. Berdasarkan hal-hal tersebut, Mahkamah dalam putusannya menyatakan menolak permohonan Pemohon untuk seluruhnya.

Berdasarkan penjelasan tersebut, dapat dilihat bahwa mahkamah memiliki pendapat terkait perubahan UU yang diusulkan dalam daftar kumulatif terbuka, tidak dapat disamakan dengan perubahan UU yang bersifat normal. Namun dalam hal ini, penulis menilai bahwa seharusnya partisipasi publik dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan tidak boleh dihilangkan. Menurut Lothar Gundling, alasan diperlukannya peran masyarakat dalam penyusunan suatu kebijakan adalah memberi informasi kepada pemerintah, meningkatkan kesediaan masyarakat untuk menerima keputusan, membantu perlindungan

¹¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), 9.

hukum, dan mendemokratisasikan pengambilan keputusan.¹² Untuk mewujudkan “*meaningful participation*,” masyarakat memiliki hak untuk didengar, dipertimbangkan, dan dijelaskan oleh pengambil kebijakan berkaitan dengan usulannya yang disetujui atau tidak disetujui.¹³

Dalam pembentukan undang-undang, tidak dapat disangkal bahwa pembahasan yang dilakukan oleh legislator dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka seringkali dilakukan dengan cepat. Oleh karena itu, diperlukan konsep *Fast-Track Legislation* di Indonesia untuk menjelaskan proses pembentukan undang-undang yang berlangsung dengan cepat. Gagasan *Fast-Track Legislation* telah diterapkan di beberapa negara seperti Inggris, Selandia Baru, dan Ekuador. Dalam konteks ini, penulis mengusulkan bahwa daftar kumulatif terbuka dalam program legislasi nasional dapat dianggap sebagai implementasi *Fast-Track Legislation*, dan memberikan saran serta rekomendasi kepada Mahkamah Konstitusi agar dalam kasus permohonan yang serupa, Mahkamah dapat menyarankan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk mengikutsertakan partisipasi publik dalam perancangan undang-undang melalui daftar kumulatif terbuka atau penggunaan *Fast-Track Legislation* di masa mendatang.

Terkait dengan *Fast-Track Legislation* sendiri, telah terdapat dua hasil penelitian yang memiliki keterkaitan atau relevansi dengan penelitian yang akan dilakukan, yaitu *Pertama*, penelitian berjudul “Menggagas *Model Fast-Track Legislation* dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia” yang ditulis oleh Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto pada tahun 2021.¹⁴ Penelitian ini membahas pengimplementasian *fast-track legislation* atau pembentukan undang-undang secara cepat di Indonesia. Penelitian ini menyoroti pembentukan beberapa undang-undang yang memperlihatkan proses legislasi yang cukup cepat sehingga tidak memiliki kualitas yang baik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif melalui pendekatan perundang-undangan, konseptual, perbandingan, dan pendekatan kasus. Penelitian ini menggagas *fast-track legislation* sebagai solusi dalam pembentukan undang-undang di Indonesia.

Penelitian terdahulu *kedua* yang berkaitan dengan *Fast-Track Legislation* adalah penelitian berjudul “Pengadopsian Mekanisme *Fast-Track Legislation* dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden,” yang ditulis oleh Ibnu Sina Chandranegara pada tahun

¹² Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik: Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan* (Jakarta: PT Rajagrafindo Persada, 2009). Lihat pula Rahendro Jati, “Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif,” *Jurnal Rechtsvinding* 1, no. 3 (2012): 331, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>.

¹³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), 393.

¹⁴ Bayu Aryanto, Susi Dwi Harijanti, dan Mei Susanto, “Menggagas Model *Fast-Track Legislation* dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia,” *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 187-285, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>.

2021.¹⁵ Penelitian ini menyoroiti pembentukan undang-undang pada tahun 2019-2020 yang seringkali tidak berkualitas, dilakukan secara sembunyi-sembunyi, tidak transparan, dan terkesan terburu-buru. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perbandingan hukum. Penelitian ini membahas proyeksi *fast-track legislation* di Indonesia.

Perbedaan antara penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian terdahulu adalah penulis akan fokus pada RUU yang diusulkan melalui daftar kumulatif terbuka di dalam Prolegnas. Tujuan utama penelitian ini adalah untuk menemukan gagasan baru dalam menjamin kepastian hukum sehubungan dengan partisipasi publik dalam *fast-track legislation*.

2. Perumusan Masalah

- a. Bagaimana mekanisme perancangan undang-undang kumulatif terbuka serta hubungannya dengan *fast-track legislation*?
- b. Apa implikasi yang ditimbulkan dari pertimbangan hukum Mahkamah mengenai partisipasi publik dalam perancangan undang-undang kumulatif terbuka?
- c. Bagaimana hakikat peletakan partisipasi publik dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka dengan metode *fast-track legislation*?

3. Metode Penelitian

Artikel ini disusun dengan menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif. Penelitian ini digunakan untuk menganalisis konsep hukum di masa yang akan datang.¹⁶ Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan perbandingan hukum. Pendekatan perundang-undangan dilakukan melalui pengkajian dan identifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan rumusan masalah.¹⁷ Pendekatan perbandingan hukum merupakan studi yang menganalisis solusi objektif dan sistematis yang ditawarkan oleh berbagai sistem untuk masalah hukum tertentu.¹⁸ Pendekatan perbandingan melibatkan penelitian dan perbandingan pengaturan serta penerapan *fast-track legislation* dari beberapa negara dan organisasi dunia, seperti Inggris, Parlemen Eropa, dan Selandia Baru.

Metode penelitian dalam karya tulis ini juga menggunakan pendekatan konseptual untuk menganalisis konsep *fast-track legislation*. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah

¹⁵ Ibnu Sina Chandranegara, "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (2021): 123-140, <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.

¹⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 81.

¹⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press, 2007), 93.

¹⁸ Walter Hug, "The History of Comparative Law," *Harvard Law Review* 45, no. 6 (1931): 1027, <https://doi.org/10.2307/1332143>. Lihat juga Peter de Cruz, *Comparative Law in A Changing World* (London: Cavendish Publishing Limited, 1999), 18.

data sekunder, yang terbagi menjadi tiga jenis bahan hukum, yaitu¹⁹ bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penulisan ini menganalisis sebuah dokumen yang merupakan sumber hukum dengan menekankan pada analisis logis dan deskriptif serta penyimpulan secara naratif.²⁰ Penyusunan penulisan ini dimulai dari hal yang bersifat umum dan dikerucutkan pada sebuah kesimpulan yang bersifat khusus, yang mana penelitian ini disebut sebagai metode berpikir deduktif.²¹

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Pembentukan Undang-Undang Metode *Fast-track legislation* serta Hubungannya dengan Mekanisme Kumulatif Terbuka

Fast-track legislation adalah sebuah metode pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan dengan cara merumuskan peraturan secara cepat dalam situasi tertentu.²² Dalam praktiknya, di Inggris, *fast-track legislation* memiliki fungsi sebagai mekanisme pembentukan hukum dalam situasi darurat, namun tidak jarang juga digunakan dalam keadaan normal sebagai respons terhadap urgensi pemenuhan hukum.²³ Menurut Anthony Bradley, *fast-track legislation* bisa dibentuk di luar situasi darurat. Hal ini terlihat dari beberapa peraturan di Inggris yang telah dibentuk menggunakan metode *fast-track legislation*, antara lain:²⁴

1. *Criminal Justice (Terrorism and Conspiracy) Bill 1998* sebagai respons darurat terhadap pemberantasan terorisme.
2. *Banking (Special Provisions) Bill 1998* sebagai respons terhadap masalah ekonomi.
3. *Northern Ireland Bill 2009* sebagai respons darurat terhadap kebutuhan hukum dalam proses perdamaian dengan Irlandia Utara dan penyelesaian devolusi.
4. *Dangerous Dogs Bill 1991* sebagai upaya mendesak untuk memenuhi kebutuhan hukum sebagai tanggapan terhadap kekhawatiran Masyarakat.
5. *Human Reproductive Cloning Bill 2001* sebagai upaya perbaikan hukum untuk menutup celah hukum.

Secara mekanisme, sebuah undang-undang yang dibentuk secara *fast-track* di Inggris memiliki beberapa ciri yang mencakup:²⁵ *pertama*, seluruh proses tahapan legislasi dilakukan oleh *House of Commons* (Majelis Rendah) dalam waktu satu hari; *kedua*, *House of Lords* (Majelis Tinggi) menyelesaikan dua tahapan rancangan undang-undang dalam waktu satu

¹⁹ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2016), 192.

²⁰ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 107.

²¹ Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 51.

²² Institute for Government UK, "Fast-tracked Legislation/Emergency Legislation," diakses tanggal 28 November 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>.

²³ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards* Vol. 1 (London: House of Lords, 2009), 11.

²⁴ House of Lords Select Committee on the Constitution, *Fast Track Legislation*, 8.

²⁵ M Lister, "Explaining Counter Terrorism in the UK: Normal Politics, Securitised Politics or Performativity of the Neo-Liberal State?" *Critical Studies on Terrorism* 12, no. 3 (2019): 416-439.

hari; *ketiga*, adanya undang-undang yang dipanggil kembali untuk dipertimbangkan dan disahkan dalam rapat Majelis Kongres; *keempat*, undang-undang yang telah lama dinyatakan tidak berlaku dihidupkan kembali untuk menghadapi situasi yang mendesak. Jika penulis mengamati berbagai model *fast-track legislation* yang ada di Inggris, dapat disimpulkan bahwa undang-undang di Inggris dapat diselesaikan hanya dalam waktu setidaknya satu hingga dua hari saja.

Selain Inggris, Selandia Baru tercatat juga mengimplementasikan *fast-track legislation*. Di Selandia Baru, penggunaan *fast-track legislation* dikenal dengan istilah "*motion urgency*" atau biasa dikenal dengan "*rushed law-making*". Pengaturan mengenai *motion urgency* diatur dalam peraturan teknis yang dibuat di lingkungan parlemen dan dikenal dengan sebutan "*House Standing Orders*."²⁶ Uniknya, mekanisme pembentukan undang-undang dengan cepat di Selandia Baru telah menjadi contoh yang diikuti oleh negara-negara seperti Inggris dan Amerika Serikat. Selandia Baru adalah negara yang mempelopori pembentukan undang-undang secara cepat sejak pengaturan pertamanya pada tahun 1903.²⁷ Dalam praktiknya, dalam kurun waktu tahun 1987 s/d 2010 mekanisme "*motion urgency*" digunakan sebanyak 230 kali, adapun beberapa alasan *motion urgency* digunakan, diantaranya:²⁸

1. Memberikan kepastian bagi pasar keuangan (contohnya: *Crown Retail Deposit Guarantee Scheme Bill* pada tahun 2009).
2. Merespons peristiwa yang tidak terduga (contohnya: *Canterbury Earthquake Response and Recovery Bill* tahun 2010).
3. Memperbaiki kesalahan dalam undang-undang (contohnya: *Social Security (Residence of Spouses Amendment Bill* tahun 2001).
4. Urgensi yang didorong oleh tenggat waktu eksternal yang telah ditentukan sebelumnya (contohnya: *The Smoke-Free Environments Amendment Bill* tahun 1991).

Dalam praktiknya, *fast-track legislation* di Selandia Baru harus memuat prinsip-prinsip legislasi, diantaranya:²⁹

1. Badan legislatif harus memberikan waktu dan kesempatan untuk pertimbangan kebijakan yang terinformasi dan terbuka.
2. Proses legislatif harus memberikan waktu dan kesempatan yang cukup untuk pemeriksaan RUU yang memadai.
3. Warga negara harus dapat berpartisipasi dalam proses legislatif.
4. Parlemen harus beroperasi secara transparan.

²⁶ C Geiringer, P Higbee, dan EM McLeay, *What's the Hurry? Urgency in the New Zealand Legislative Process 1987-2010* (Wellington: Victoria University Press, 2011), 92.

²⁷ John E Martin, "A shifting balance: Parliament, the executive and the evolution of politics in New Zealand," *Australasian Parliamentary Review* Vol. 21, No. 2 (April 2006): 113-131.

²⁸ Dian Kus Pratiwi, "Peluang dan Tantangan Fast Track Legislation dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia," dalam *Prosiding Webinar Nasional Berseri, Perkembangan Hukum Tata Negara di Masa Pandemi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2020), 37.

²⁹ Claudia Gringer, *Whats the Hurry* (New Zealand: Victoria University Press, 2011), 16-19.

5. *House of Representatives* (Dewan Perwakilan Rakyat) harus berupaya untuk menghasilkan legislasi yang berkualitas.
6. *House of Representative* harus berusaha untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang berkualitas.
7. Legislasi tidak boleh membahayakan hak dan prinsip dasar konstitusional.
8. Parlemen harus mengikuti aturan prosedural yang stabil.
9. Parlemen harus mendorong, bukan mengikis, menghormati dirinya sendiri sebagai sebuah institusi.
10. Parlemen harus dapat memberlakukan undang-undang dengan cepat dalam situasi darurat (aktual).

Pemaparan di atas dapat memberikan kesimpulan bahwa secara umum, *fast-track legislation* digunakan dalam beberapa keadaan, antara lain:

1. Dalam situasi darurat atau keadaan yang memaksa.
2. Untuk menyusun peraturan anggaran negara.
3. Untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat yang diperlukan dalam waktu singkat.
4. Untuk memperbaiki sebuah undang-undang.

Praktek *fast-track legislation* di Amerika memiliki sistematika legislasi yang jauh berbeda daripada *fast-track legislation* yang ada di Inggris. Di Amerika, *fast-track legislation*, atau seperti yang disebut oleh Christopher M. Davis, *expedited legislation*³⁰ atau dalam disertasi Molly Elizabeth Reynolds disebut sebagai prosedur *majoritarian exception*. Menurut Davis, *Expedited Legislation* adalah sebuah mekanisme khusus yang diadopsi oleh kongres untuk mengesahkan rancangan undang-undang yang dibutuhkan saat itu.³¹ Dari sisi praktisnya sendiri, Molly beranggapan bahwa mekanisme *fast-track legislation* adalah upaya mempersingkat deliberasi pembahasan rancangan undang-undang pada agenda filibuster dengan membatasi agenda perdebatan pengesahan rancangan undang-undang tersebut.³² Secara khusus, *fast-track legislation* di Amerika sejak awal kemunculannya lebih sering digunakan untuk menanggapi situasi perekonomian dan perubahan tarif pajak untuk menyesuaikan dengan perkembangan perekonomian internasional.³³

³⁰ CM Christopher M Davis, *Expedited Procedures in the House: Variations Enacted into Law* (New York: Congressional Research Service, Library of Congress, 2003), 76.

³¹ Davis, *Expedited Procedures in the House*, 77.

³² ME Reynolds, *Exceptions to the Rule*, 142.

³³ Edmund Walter Sim, "Derailing the Fast-Track for International Trade Agreements," *Florida Journal of International Law* 5, no. 3 (June 1992): Article 6, 472-521, <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol5/iss3/6>. Lihat pula John Linarelli, "International Trade Relations and The Separation of Powers Under the United States Constitution," *Pennsylvania State International Law Review* 13, no. 2 (January 1995): 203-239. Lihat pula Harold Hongju Koh, "The Fast Track and United States Trade Policy," *Brooklyn Journal of International Law* 18, no. 1 (January 1992): 143-180, <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol18/iss1/7>. Lihat pula Michael A. Carrier, "All Aboard The Congressional Fast Track: From Trade to Beyond," *George Washington International Law and Economy* 29 (1986): 687-735.

Praktik *fast-track legislation* di Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Wicipto Setiadi, menunjukkan bahwa ketentuan *fast-track legislation* dalam undang-undang tidak pernah secara tegas diatur, melainkan hanya tersirat dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU PPP).³⁴

Meskipun ada pendapat yang menyatakan bahwa tidak ada aturan yang jelas mengenai pembentukan undang-undang melalui metode *fast-track legislation*, beberapa pakar hukum berpendapat bahwa ada kemungkinan hukum untuk melaksanakannya. Setidaknya ada 2 (dua) pendapat mengenai celah hukum pengimplementasian *fast-track legislation*, diantaranya:

Pertama, pengimplementasian *fast-track legislation* hakikatnya sudah diatur dikarenakan Indonesia menganut paham sistem presidensial, sehingga terdapat sebuah instrumen hukum yang disediakan dalam konstitusi kepada presiden untuk membentuk sebuah peraturan perundang-undangan secara cepat dalam hal ikhwal terjadi sebuah keadaan genting yang bersifat memaksa.³⁵ Peraturan tersebut dalam konstitusi Indonesia disebut sebagai Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu).³⁶ Pembentukan Perppu sendiri tergolong singkat dan ringkas dikarenakan dibentuk tanpa adanya naskah akademik ataupun dibentuk tanpa melibatkan masyarakat. Namun tanggapan ini dalam penelitian Fitra Arsil dianggap tidak sesuai dengan hakikat *fast-track legislation*. Dalam konsepnya *fast-track legislation* tidak dapat dimaknai proses yang sama seperti kekuasaan *Constitutional decree authority* atau kekuasaan eksekutif dalam membentuk sebuah kebijakan, yang mana salah satu contohnya adalah pembentukan perppu.³⁷

Kedua, *fast-track legislation* dapat diimplementasikan karena adanya sebuah pengaturan pengecualian dalam proses pembentukan undang-undang daftar kumulatif terbuka. Pada UU PPP terdapat pengaturan khusus yang menyebutkan pengajuan sebuah undang-undang dapat diajukan diluar daripada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebagaimana penulis menganalisis pada UU PPP, rancangan undang-undang kumulatif terbuka merupakan rancangan undang-undang yang dibentuk oleh pembentuk undang-undang dengan cara yang berbeda dari undang-undang pada umumnya, karena undang-undang *a quo* berada di luar tahapan prolegnas, serta dapat diajukan untuk dibentuk dalam waktu kapanpun.

³⁴ Wicipto Setiadi, "Fast Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum" (materi disampaikan dalam diskusi terbuka Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 17 Desember 2020), 11.

³⁵ Idul Rishan, "Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang," dalam Webinar HTN UII "Refleksi Perjalanan 77 Tahun Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Demokratis," 18 Agustus 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Fr8lp2EhSP8>.

³⁶ Republik Indonesia, "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" (1945). Pasal 22 ayat (1).

³⁷ Fitra Arsil, "Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan perppu di negara-negara presidensial," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 48, no. 1 (2018): 1-21, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>.

Adapun sebab sebuah RUU dimasukkan ke dalam daftar kumulatif terbuka, diantaranya:³⁸

- a. Pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- b. Akibat putusan Mahkamah Konstitusi;
- c. Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- d. Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota; dan
- e. Penetapan/pencabutan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang.

Pengajuan rancangan undang-undang kumulatif terbuka tersebut hakikatnya memiliki beberapa kemiripan dengan metode pembentukan legislasi cepat (*Fast-track legislation*) di berbagai negara pada umumnya, yaitu diajukan sewaktu-waktu tanpa menunggu pengesahan program legislasi nasional. Selain itu, jangka waktu pembahasan untuk membicarakan undang-undang kumulatif terbuka tidak diatur secara jelas. Dengan demikian, pembentuk undang-undang memiliki celah untuk membentuk undang-undang dengan cara yang cepat, hal ini dapat dilihat pada praktik pembentukan undang-undang sebagaimana yang dapat terlihat pada tabel berikut:

Tabel 1. Lama Waktu Pembahasan Undang-Undang

Undang-Undang	Lama waktu pembahasan
Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi	7 (tujuh) hari
Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	7 (tujuh) jam, (kurang dari 1 (satu) hari)
Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	5 (lima) hari

Sumber: Diolah Penulis

Permasalahan utama yang timbul dari singkatnya legislasi tersebut adalah adanya pelanggaran hak konstitusional setiap warga negara untuk menyampaikan aspirasinya

³⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 23.

terhadap undang-undang tersebut. Ketiadaan pengaturan fasilitas partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang daftar kumulatif terbuka mengakibatkan masalah pada materi undang-undang yang telah diubah, sehingga tidak jarang beberapa undang-undang tersebut digugat secara materiil dan formil. Permasalahan ini juga diperparah oleh pernyataan Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 yang menyatakan bahwa pembahasan pada undang-undang kumulatif terbuka tidak memerlukan mekanisme pembahasan yang sama dengan undang-undang pada umumnya.

Dari pemaparan di atas, jelas bahwa Dewan Perwakilan Rakyat selaku pembentuk undang-undang telah menciptakan celah regulasi untuk membentuk undang-undang dengan cepat, namun tidak memberikan ketentuan mengenai partisipasi publiknya, sehingga menghasilkan produk undang-undang kumulatif terbuka yang tidak menerapkan prinsip demokrasi. Oleh karena itu, secara praktis, *fast-track legislation* di Indonesia masih menghadapi beberapa masalah.

2. Implikasi Pertimbangan Hukum Mahkamah Mengenai Partisipasi Publik dalam Perancangan Undang-undang Kumulatif Terbuka

Sebagaimana telah dijelaskan pada materi sebelumnya, pembentukan undang-undang yang tergolong dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka merupakan undang-undang yang mengadopsi metode pembentukan undang-undang *fast-track legislation*. Salah satu undang-undang yang tergolong dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang Perubahan UU MK).³⁹ Sebagaimana telah diterangkan pada materi sebelumnya, dikarenakan undang-undang *a quo* juga termasuk dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka, maka sama halnya dengan undang-undang yang termasuk dalam golongan *a quo*, undang-undang ini juga tidak terlepas dari kontroversi. Kontroversi yang menyelimuti undang-undang *a quo* sama halnya dengan undang-undang yang termasuk ke dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka, yaitu dugaan adanya kecacatan formil dalam pembentukan Undang-Undang *a quo*.⁴⁰

Alasan mengapa undang-undang *a quo* dianggap memiliki kecacatan formil adalah karena pembentukan undang-undang Perubahan UU MK tersebut dinilai minim partisipasi masyarakat atau disebut tidak memiliki partisipasi yang berarti. Selaras dengan hal tersebut, Simon Butt juga mengkritisi bahwa undang-undang *a quo* hakikatnya tidak memenuhi kriteria pembentukan undang-undang yang baik. Selain itu, Simon Butt mengomentari bahwa legislasi undang-undang *a quo* mirip dengan pembentukan Undang-Undang Nomor

³⁹ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Keputusan No. 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019, Lampiran I.

⁴⁰ "Pembahasan Revisi UU Mahkamah Konstitusi Menuai Kontroversi," *Tempo*, diakses pada 21 Agustus 2022, <https://nasional.tempo.co/read/1380213/pembahasan-revisi-uu-mahkamah-konstitusi-menuai-kontroversi>.

19 Tahun 2019 tentang perubahan undang-undang KPK yang cenderung terburu-buru dan penuh dengan kontroversi politik.⁴¹

Minimnya partisipasi masyarakat tentu dianggap sebagai penutupan aksesibilitas serta penutupan transparansi dalam pembentukan undang-undang *a quo*. Melihat adanya itikad pemerintah yang tidak memberikan aksesibilitas dan transparansi atas pembentukan undang-undang Perubahan UU MK, undang-undang Perubahan UU MK kemudian diuji secara formil oleh Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Perkara Pengujian Undang-Undang Perubahan UU MK).⁴² Dalam perkara *a quo*, alasan para pemohon mendalikan bahwa proses penyusunan undang-undang Perubahan UU MK tidak memiliki *meaningful participation*⁴³ dikarenakan pembentukan Undang-Undang *a quo* dilakukan secara tertutup tanpa adanya keterbukaan dengan berupaya menyerap aspirasi, dan publikasi informasi yang aksesibel kepada publik. Hal ini terlihat dari beberapa uraian berikut:⁴⁴

- a. Proses pengusulan dilakukan pada 3 Februari 2020 yang dilakukan oleh DPR. Pengusulan dimulai dengan pembahasan di Rapat Paripurna pada 2 April 2020, kemudian dilanjutkan Rapat Panja untuk Harmonisasi RUU perubahan UU MK yang dilakukan pada 19 Februari 2020, pemohon menemukan fakta bahwa dokumen risalah rapat tersebut tidak dapat diakses publik.
- b. Pemohon juga menemukan fakta mengenai Rapat Harmonisasi Badan Legislasi yang dilakukan pada 13 Februari 2020 yang dilakukan tertutup serta materi rapat yang tidak dikaji secara mendalam. Mengenai fakta tersebut pemohon menyertakan alat bukti sebagai berikut:
 1. Usulan materi kajian yang disampaikan oleh Supratman Andi Agtas, memiliki muatan dengan dasar pijakan riset yang dangkal, (jauh dari standar penelitian), dan hanya elaborasi yang bersifat normatif, dan tidak komprehensif, sehingga tidak menjawab sejumlah kebutuhan perubahan UU MK
 2. Pembahasan dilakukan secara tertutup dan tidak melibatkan publik. Hal *a quo* dibuktikan oleh pemohon dengan kesulitan untuk mendapatkan akses informasi pada tahap harmonisasi pada tanggal 13 Februari 2020

⁴¹ Simon Butt, "The 2020 Indonesian Constitutional Court Law, a gift to Judges?" diakses pada 24 Agustus 2022, <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/the-2020-constitutional-court-law-amendments-a-gift-to-judges/>.

⁴² Idul Rishan, "Retregresi Aktivisme Yudisial di Mahkamah Konstitusi," *Kompas*, diakses pada 21 Agustus 2022, <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/23/retrogresi-aktivisme-yudisial-di-mahkamah-konstitusi>.

⁴³ Stephen P. Marks, "The Politics of the Possible: The Way Ahead for the Right to Development," (Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011), 2.

⁴⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), 35.

- c. Pemohon tidak menemukan dokumen dalam setiap tahapan dan risalah pembahasan yang melibatkan publik secara meluas. Sehingga sudah dapat dipastikan bahwa seluruh proses pembentukan Undang-Undang dilakukan secara tertutup.

Para pemohon menganggap bahwa Mahkamah hakikatnya mengabulkan permohonan Pemohon dengan merujuk pada dissenting opinion yang diberikan oleh Maria Farida pada pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU MD3).⁴⁵ Maria Farida, sebagaimana yang dikutip dalam bukunya, menganggap bahwa pembentuk undang-undang harus memperhatikan asas keterbukaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas yang diuraikan oleh Maria Farida harus diartikan bahwa dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan harus bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁴⁶

Asas *a quo* pernah juga disinggung dalam perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang pengujian formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Mahkamah menyinggung bahwa asas keterbukaan merupakan pengupayaan *meaningful participation*⁴⁷ yang mana untuk memenuhi hal tersebut, pembentuk undang-undang harus memenuhi 3 (tiga) prasyarat, yaitu: *right to be heard*, *right to be considered*, dan *right to be explained*.⁴⁸ Partisipasi publik tersebut utamanya diberikan kepada masyarakat yang terkena dampak langsung atau memiliki perhatian (*concern*) terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.

Mahkamah melalui pertimbangan hukumnya menyampaikan bahwa pelanggaran terhadap asas keterbukaan dapat memberikan sebuah implikasi pada keberlakuan undang-undang. Menurut Mahkamah, undang-undang tanpa pengimplementasian asas keterbukaan telah melanggar hakikat legislasi, sehingga apabila terdapat pelanggaran terhadap proses pembentukan undang-undang, maka undang-undang tersebut layak untuk dinyatakan

⁴⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 79/PUUXII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Bagian *dissenting opinion* Maria Farida, 209.

⁴⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Penjelasan Pasal 5 huruf g. Lihat juga Maria Farida, *Ilmu Perundang-undangan Jilid 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, edisi revisi, cet. 1 (Yogyakarta: Kanisius, 2020), 319.

⁴⁷ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), pertimbangan hukum, 393.

⁴⁸ Penjelasan mengenai 3 syarat *meaningfull participation*. *Right to be heard*: hak setiap individu masyarakat untuk mendengarkan pendapatnya. *Right to be considered*: hak setiap individu masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya. *Right to be explained*: hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan.

inkonstitusional, sehingga berakibat tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, dan tidak memiliki keberlakuan mengatur dalam kehidupan bermasyarakat.⁴⁹

Sayangnya, dalam putusan perkara pengujian undang-undang Perubahan UU MK, Mahkamah tidak menganggap bahwa dalil dan bukti yang disampaikan oleh Pemohon merupakan sebuah pelanggaran terhadap asas keterbukaan dalam pembentukan Undang-undang Perubahan UU MK. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum, dan dengan demikian menolak seluruh permohonan pemohon dalam pengujian formil.⁵⁰ Mahkamah dalam putusan *a quo* memiliki pertimbangan hukum bahwa perubahan undang-undang melalui daftar kumulatif terbuka mempunyai sifat khusus yang tidak dapat sepenuhnya dipersamakan dengan usulan perubahan undang-undang yang bersifat normal, (rancangan undang-undang yang masuk dalam daftar Prolegnas jangka menengah).⁵¹ Lebih lanjut, Mahkamah juga menyebutkan bahwa alasan dimasukkannya undang-undang Perubahan UU Mahkamah Konstitusi telah sesuai dengan ketentuan persyaratan sebuah undang-undang dimasukan sebagai sebuah rancangan undang-undang kumulatif terbuka. Undang-Undang Perubahan UU Mahkamah Konstitusi dibentuk untuk mengubah beberapa ketentuan yang diminta oleh MK dalam beberapa putusan pengujian undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU Mahkamah Konstitusi).⁵² Putusan beserta pasal yang diminta untuk diubah dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi dasar perubahan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi

Putusan MK	Amar Putusan
Putusan MK Nomor 49/PUU-IX/2011	Pasal 4 ayat (4f), ayat (4g), dan ayat (4h), Pasal 10, Pasal 15 ayat (2) huruf h sepanjang frasa “dan/atau pernah menjadi pejabat negara”, Pasal 26 ayat (5), Pasal 27A ayat (2) huruf c, huruf d, dan huruf e, ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6), Pasal 50A, Pasal 59 ayat (2), dan Pasal 87 Undang-Undang

⁴⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), pertimbangan hukum, 403.

⁵⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), amar putusan, 210.

⁵¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bagian Pertimbangan Hukum, 208.

⁵² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bagian Pertimbangan Hukum, 209.

Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan MK Nomor 34/PUU-X/2012

Pasal 7A ayat (1) yang menyatakan, “Kepaniteraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 merupakan jabatan fungsional yang menjalankan tugas teknis administratif peradilan Mahkamah Konstitusi” Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang disertai frasa “dengan usia pensiun 62 tahun bagi Panitera, Panitera Muda, dan Panitera Pengganti”.

Putusan MK Nomor 7/PUU-XI/2013

Pasal 15 ayat (2) huruf d 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) bertentangan secara bersyarat dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu tidak konstitusional sepanjang tidak dimaknai, “Berusia paling rendah 47 (empat puluh tujuh) tahun dan paling tinggi 65 (enam puluh lima) tahun pada saat pengangkatan pertama”

Putusan MK Nomor 48/PUU-IX/2011

Pasal 45A dan Pasal 57 ayat (2a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Putusan MK Nomor 68/PUU-IX/2011.

Pasal 15 ayat (2) huruf b sepanjang frasa “dan magister” UndangUndang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi bertentangan dengan UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sumber: Diolah Penulis

Lebih lanjut, Mahkamah juga menuturkan keterlibatan pembahasan dalam rancangan undang-undang kumulatif terbuka berpotensi menilai dan bahkan ditakutkan masuknya partisipasi masyarakat dalam proses pembahasan berpotensi menjadikan legislator untuk membangkangi putusan Mahkamah.⁵³

⁵³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bagian Pertimbangan Hukum, 211.

Dengan adanya pernyataan demikian, Mahkamah hakikatnya memberikan pembatasan atas partisipasi publik dalam pembentukan undang-undang pada RUU daftar kumulatif terbuka, namun Mahkamah tidak memberikan sebuah kepastian hukum mengenai sejauh apa batas garis pembatasan partisipasi publik dalam RUU daftar kumulatif terbuka. Ketiadaan kepastian hukum tersebut memperbesar celah untuk menghindari partisipasi publik dalam pembentukan sebuah undang-undang. Padahal partisipasi publik merupakan hal yang tidak terpisahkan dalam sebuah pembentukan undang-undang, sekalipun undang-undang tersebut masuk ke dalam RUU daftar kumulatif terbuka yang dibentuk dengan cara *fast-track legislation*.

3. Hakikat Peletakan Partisipasi Publik dalam Rancangan Undang-Undang Kumulatif Terbuka

Walaupun Mahkamah memberikan pertimbangan hukum yang kontroversial, terdapat pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang perlu dipertimbangkan. Dalam *dissenting opinion* yang diberikan oleh Wahiduddin Adams, beliau mengamini bahwa Undang-undang *a quo* terindikasi kuat dibentuk secara tergesa-gesa. Terlebih lagi, setelah dilakukan pemeriksaan yang jernih dan mendalam terhadap setiap tahapan pembentukan Undang-Undang *a quo*, berbagai alat bukti yang diajukan, serta petunjuk yang terungkap dalam persidangan, mahkamah sangat yakin bahwa pembentukan Undang-Undang *a quo* memang memiliki kekurangan, yang mana hakikatnya Undang-Undang *a quo* tidak boleh melupakan asas keterbukaan, karena hakikatnya sebuah pembentukan undang-undang dibuka untuk memberikan aksesibilitas kepada masyarakat agar dapat turut berpartisipasi.⁵⁴

Terhadap pandangan tersebut, penulis memberikan pernyataan yang senada dan satu arah atas *dissenting* yang diberikan oleh Wahiduddin Adams. Penulis mengkaji bahwasanya partisipasi publik merupakan hal yang tak boleh dilupakan dalam sebuah pembentukan peraturan. Hal ini dikarenakan negara hukum yang dianut oleh Indonesia dilaksanakan berdasar atas kedaulatan rakyat.⁵⁵ Secara filosofis, dalam pandangan Rousseau, sebuah negara yang mengedepankan kedaulatan rakyat menganggap sebuah undang-undang sebagai penjelmaan dari kehendak rakyat yang dibentuk berdasarkan kehendak umum (*volonte generale*). Oleh karena itu, pembentukan sebuah undang-undang merupakan hak yang dimiliki oleh rakyat.⁵⁶

Konsep hak yang dimiliki masyarakat sejalan dengan ciri negara hukum yang dikemukakan oleh Barry M. Hager. Dalam teorinya, Barry M. Hager menyatakan bahwa pembentukan sebuah peraturan perundang-undangan oleh negara yang berdasar atas

⁵⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bagian *dissenting opinion* Wahidudin Addams, 211.

⁵⁵ Sherlock Halmes Lekipiouw, "Konstruksi Kelembagaan Perwakilan Dalam Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat" *Jurnal Sasi*, 24. No.1 (2018): 81. <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.120>

⁵⁶ Theo Hujibers, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, 91

hukum hukum memiliki ciri adanya partisipasi masyarakat yang ditunjang dengan adanya transparansi dan aksesibilitas.⁵⁷ Transparansi yang dimaksud oleh Barry M. Hager terbagi dalam 2 (dua) makna, diantaranya:⁵⁸

Pertama, hukum harus dapat dimengerti secara baik dan dipublikasikan secara luas, sehingga masyarakat mendapatkan cukup peringatan dari tindakan apa yang mungkin melahirkan sanksi dari pemerintah serta masyarakat dapat menuntut hak-hak hukumnya pada saat yang tepat dan dihormati oleh beberapa pihak lain yang memiliki akses yang sama terhadap makna atas keberlakuan hukum tersebut. *Kedua*, hukum tersebut dibentuk secara terbuka dan dapat disaksikan oleh masyarakat, sehingga masyarakat yang berkepentingan atau terdampak atas keberadaan rancangan undang-undang tersebut dapat mengajukan pendapat atas materi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan tersebut.⁵⁹

Mengenai makna aksesibilitas, Barry M. Hager sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Palguna dimaknai sebagai pengupayaan pembentuk undang-undang untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat terhadap undang-undang serta undang-undang yang sedang dirancang. Dalam pembentukan undang-undang, aksesibilitas juga harus dimaknai oleh pembentuk undang-undang untuk memberikan kemudahan kepada setiap masyarakat untuk turut serta dalam pembentukan hukum untuk menuntut haknya ataupun mempertahankan haknya secara pribadi, ataupun secara ekonomis.⁶⁰

Partisipasi publik tersebut oleh Saifudin dianggap sebagai sebuah fasilitas yang perlu diadakan oleh negara dikarenakan pembentuk undang-undang perlu mendapatkan sebuah kontrol, dikarenakan produk perundang-undangan tersebut sarat akan kepentingan politik, sehingga berpotensi untuk menyingkirkan hak konstitusional warga negara. Selain itu, Saifudin menambahkan bahwa partisipasi publik merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari sebuah demokrasi dalam bernegara.⁶¹

Selain sebagai kontrol masyarakat terhadap legislator, dalam penyelenggaraan negara di era modern partisipasi publik merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dan menjadi hal yang terus dimajukan untuk mencapai penyerapan suara yang efektif.⁶² Sherry Arnstein juga menyatakan bahwa, walaupun pasrtisipasi masyarakat merupakan hal yang baik dalam penyelenggaraan bernegara.⁶³ Hal tersebut dikarenakan keterlibatan partisipasi masyarakat merupakan sebuah fasilitas untuk mengupayakan kebijakan yang bersifat

⁵⁷ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint). Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika 2013), 32.

⁵⁸ Barry M. Hager, *The Rule of Law. A Lexicon for Policy Makers*, the mansfield center for pacific affairs, (Missoula: the mansfield center for pacific affairs, 2000), 20.

⁵⁹ Barry M. Hager, *The Rule of Law*, 22.

⁶⁰ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional*, 33.

⁶¹ Saifudin, *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2009), 86-88.

⁶² Marcus B. Lane, "Public Participation in Planning: an intellectual history," *Australian Geographer* 36, No.3 (2005): 285, <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>.

⁶³ Sherry Arnstein, "A Ladder of Citizen Participation," *Journal of The American Institute of Planners* 35, No.4 (1969): 216, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

win-win solution, atau pengupayaan kebijakan yang memberikan keuntungan bagi setiap masyarakat. Pengupayaan tujuan partisipasi publik tersebut akan tercipta melalui hubungan kerja antara *stakeholder* dengan masyarakat yang terdampak oleh suatu kebijakan melalui hubungan kerja yang jujur, transparan, akuntabel, serta tanpa kooptasi.⁶⁴

Dari alasan yang dikemukakan pada paragraf di atas, dapat ditarik sebuah konklusi bahwa praktik pembentukan peraturan perundang-undangan hakikatnya tidak terlepas dari keberadaan partisipasi publik. Bahkan apabila dikaitkan dengan *fast-track legislation*, hakikatnya pengupayaan partisipasi publik tidak boleh dilupakan oleh pembentuk undang-undang. Walaupun pembentukan sebuah undang-undang dengan metode *fast-track legislation* digunakan dalam rangka untuk memperbaiki undang-undang ataupun digunakan dalam rangka mengatasi keadaan darurat, hakikatnya keterlibatan masyarakat dalam pembentukan undang-undang tidak boleh dilupakan, terlebih masyarakat adalah pihak yang terdampak dan harus mematuhi peraturan tersebut.

Selain pernyataan di atas, terdapat fakta bahwa ada negara yang memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam *fast-track legislation*. Salah satu negara yang tetap memberikan fasilitas partisipasi publik dalam *fast-track legislation* adalah negara Selandia Baru. Hal ini dapat dilihat pada prinsip *fast-track legislation* Selandia Baru yang tetap mempertahankan partisipasi publik di dalamnya. Pengimplementasian prinsip *a quo* hakikatnya ditempatkan pada 3 (tiga) tahapan dalam proses pembentukan undang-undang *fast track* di Selandia Baru, yaitu pada tahap pengusulan; tahap pengusulan, pembahasan, dan pengundangan.⁶⁵ Selain di Austria, konsep *Fast-track legislation* pada Parlemen Eropa juga diberlakukan dengan melibatkan masyarakat aliansi eropa untuk berpartisipasi dalam pembentukan pengaturan untuk wilayah yang tergabung dalam aliansi eropa.⁶⁶ Bahkan, parlemen eropa sendiri memiliki pernyataan bahwa hakikat pengimplementasian *fast-track legislation* adalah untuk meningkatkan efektifitas pengakomodasian suara masyarakat.⁶⁷ Oleh karena itu, partisipasi publik menurut Parlemen Eropa tidak boleh ditinggalkan begitu saja, sehingga pada saat pengimplementasian *fast-track legislation* di Parlemen Eropa tidak mengakomodasi partisipasi masyarakat secara efektif, Parlemen Eropa pada tahun 2010 melakukan perombakan pengaturan *fast-track legislation* untuk menyediakan ruang yang lebih luas untuk partisipasi masyarakat.⁶⁸

⁶⁴ Imraan Buccus, "Rebuilding active Public Participation After COVID-19 era: The South African Case," *Journal of Public Affairs* 21, No.4 (2021): 4, <https://doi.org/10.1002/pa.2720>.

⁶⁵ Claudia Gringer, *Whats the Hurry*, 16-19.

⁶⁶ Christine Reh, Adrienne He'ritier, Edoardo Bressanelli, Christel Koop, "The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union," *Comparative Political Studies* 46, No.9 (2011): 1114, <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706414>.

⁶⁷ Christine Reh; *et.al* "The Informal Politics of Legislation," 1115

⁶⁸ Christine Reh, Adrienne He'ritier, "Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament," *West European Politics* 35, No. 5 (2012): 1140, <https://doi.org/10.1177/0010414011426415>.

Berdasarkan argumen yang disebutkan pada paragraf di atas, maka pernyataan Mahkamah dalam Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 hakikatnya terbantahkan dengan adanya praktik tersebut. Pernyataan mahkamah hakikatnya tidak boleh mengarah pada putusan yang tidak memberikan pengabulan atas permohonan pemohon, melainkan mahkamah hakikatnya memberikan putusan jalan tengah seperti inkonstitusional bersyarat dengan memberikan tugas kepada pembentuk undang-undang untuk membuat penjelasan atas kekhususan partisipasi publik dalam praktik pembentukan undang-undang *fast-track legislation* pada rancangan undang-undang daftar kumulatif terbuka.

Gagasan pada pemaparan paragraf sebelumnya hakikatnya harus diatur secara pasti dalam pengaturan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Mahkamah ataupun pembentuk undang-undang hakikatnya dapat merujuk pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Dalam putusan *a quo* mahkamah secara nyata telah memberikan petunjuk bahwa sebuah pembentukan undang-undang yang mencerminkan *meaningful participation* hakikatnya memfasilitasi partisipasi publik pada setiap tahap pembentukan peraturan-perundang-undangan. Namun pada keadaan tertentu seperti pembentukan undang-undang pada daftar kumulatif terbuka, maka partisipasi publik dapat dilakukan, paling tidak, dalam beberapa tahapan, diantaranya⁶⁹

1. Pengajuan rancangan undang-undang;
2. 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
3. Persetujuan bersama antara DPR dan Presiden.

Walaupun pada putusan *a quo* Mahkamah menyatakan bahwa partisipasi publik dalam pembahasan dikhawatirkan membangkangi eksekutorial putusan Mahkamah, Penulis merasa hal tersebut tidaklah benar secara absolut dikarenakan putusan Mahkamah terhadap norma yang bersifat *open legal policy*⁷⁰ juga perlu dikaji ulang agar kebijakan dalam pengaturan perundang-undangan tidak merugikan masyarakat. Dengan demikian, penulis merekomendasikan untuk membedakan partisipasi publik antara undang-undang biasa dengan undang-undang *fast-track legislation* ataupun kumulatif terbuka pada tabel berikut:

⁶⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bagian pertimbangan hukum, 393.

⁷⁰ "Open legal policy (kebijakan hukum terbuka) dalam pandangan MK merupakan kebijakan mengenai ketentuan dalam pasal tertentu dalam undang-undang yang merupakan kewenangan pembentuk undang-undang" Iwan Satriawan dan Tanto Lailam, "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi* 16 No.3 (September 2019): 563, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1636>.

Tabel 3. Perbedaan Partisipasi Publik Antara Undang-Undang Biasa dengan Undang-Undang *Fast Track*/Undang-Undang Kumulatif Terbuka⁷¹

Tahapan	Undang-Undang Biasa	Undang-Undang <i>Fast Track</i> / Undang-Undang Daftar Kumulatif Terbuka
Perencanaan Prolegnas Prioritas/jangka menengah	✓	-
Pengumuman Pengusulan	✓	✓
Penyusunan	✓	-
Pembahasan dan Persetujuan Rancangan Undang-Undang	✓	✓
Pengundangan Undang- Undang	✓	✓
Penyubarluasan	✓	✓

Sumber: Diolah Penulis

Dengan adanya kajian tersebut, diharapkan Mahkamah pada perkara di masa depan dapat memberikan sebuah keputusan yang tetap memberikan partisipasi masyarakat yang memadai dan sesuai dengan konsep *meaningful participation*, sehingga pelanggaran hak konstitusional oleh penyelenggara negara dapat dicegah.

C. KESIMPULAN

Dari pemaparan materi pada pembahasan di atas penulis menyimpulkan 2 (dua) hal, diantaranya: *Pertama*, *fast-track legislation* meskipun belum diatur secara tersurat oleh DPR, namun DPR telah mengimplementasikan metode *fast-track legislation* melalui celah hukum pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan memasukan undang-undang pada daftar kumulatif terbuka. *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 bermasalah karena mahkamah tidak memperhatikan pentingnya *meaningful participation* dalam pembentukan undang-undang. *Ketiga*, dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020, Mahkamah hakikatnya memberikan putusan jalan tengah inkonstitusional bersyarat dengan memberikan tugas

⁷¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Pasal 96 ayat (2) sebelumnya menyebutkan media partisipasi Masyarakat yang pada umumnya hanya dilakukan pada tahap pembicaraan tingkat I. Namun setelah dirubah dalam Republik Indonesia, "Undang-undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan" (2022), ketentuan tersebut diwajibkan, namun belum ada perincian mekanisme pengupayaannya. Jika dikaitkan pada proses daftar kumulatif terbuka, pengajuan dalam tahap perencanaannya terkadang secara tiba tiba diajukan tanpa memberikan isu tersebut kepada Masyarakat.

kepada DPR untuk membuat penjelasan atas kekhususan partisipasi publik dalam praktik pembentukan undang-undang *fast-track legislation* pada RUU daftar kumulatif terbuka.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainudin. *Metode penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika 2016.
- Arnstein, Sherry. "A Ladder of Citizen Participation" *Journal of The American Institute of Planners*, 35 No.4 (1969). 216-24. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Arzil, Fitra. "Menggagas Pembatasan Pembentukan Dan Materi Muatan Perppu: Studi Perbandingan Pengaturan Dan Penggunaan perppu di negara-negara presidensial." *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 48 No. 1, (2018): 1-21. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol48/iss1/1/>.
- Aryanto, Bayu; Harijanti, Susi Dwi; dan Susanto, Mei. "Menggagas Model *Fast-Track Legislation* dalam Sistem Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): 187-285. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.703>.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perihal Undang-Undang*, Cetakan ke-4, Jakarta: Rajawali Press, 2017.
- Attamini, A. Hamid S. *UUD 1945, TAP MPR, Undang-undang (Kaitan Norma Hukum Ketiganya)*, Jakarta: Universitas Indonesia, 1981.
- Buccus, Imraan "Rebuilding Active Public Participation after the COVID-19 Era: The South African Case." *Journal of Public Affairs*, 21, no. 4 (2021): 1-8. <https://doi.org/10.1002/pa.2720>.
- Carrier, Michael A. "All Aboard The Congressional Fast Track: From Trade to Beyond." *George Washington International Law and Economy* 29 (1986): 687-735.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Pengadopsian Mekanisme Fast-Track Legislation dalam Pengusulan Rancangan Undang-Undang oleh Presiden." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21, no. 1 (2021): 123-40. <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.123-140>.
- Cruz, Peter d. *Comparative Law in A Changing World*, London: Cavendish Publishing Limited, 1999.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. "Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 19/DPR RI/I/2018-2019 tentang Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Prioritas dan Perubahan Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2015-2019."
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Farida, Maria. *Ilmu Perundang-undangan Jilid I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Kanisius, 2020.
- Gringer, Claudia. *What's the Hurry*, New Zealand: Victoria University Press, 2011.

- Hager, Barry M., *The Rule of Law. A Lexicon for Policy Makers*, Missoula: the mansfield center for pacific affairs 2000.
- House of Lords Select Committee on the Constitution. *Fast Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*. Volume 1. London: House of Lords, 2009.
- Hug, Walter. "The History of Comparative Law." *Harvard Law Review* 45, no. 6 (1931): 1027-070. <https://doi.org/10.2307/1332143>.
- Hujibers, Theo. *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 1982.
- Hukum Online. "Pandangan Ahli Terkait Pengujian Perubahan UU MK," 25 Agustus 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/a/pandangan-ahli-terkait-pengujian-perubahan-uu-mk-lt6125cd16097fa>. Diakses pada tanggal 5 September 2022.
- Idul Rishan. "Kedaulatan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang." Webinar HTN UII "Refleksi Perjalanan 77 Tahun Indonesia Sebagai Negara Hukum Yang Demokratis," 18 Agustus 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=Fr8Ip2EhSP8>.
- _____. "Retrogresi Aktivisme Yudisial di Mahkamah Konstitusi." *Kompas*, 25 Juli 2022, <https://www.kompas.id/baca/opini/2022/07/23/retrogresi-aktivisme-yudisial-di-mahkamah-konstitusi>. Diakses pada 21 Agustus 2022.
- Institute for Government UK. "Fast-tracked Legislation/Emergency Legislation." <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>. Diakses pada 28 November 2020.
- Jati, Rahendro. "Partisipasi Masyarakat dalam Proses Pembentukan Undang-Undang yang Responsif." *Jurnal Rechtsvinding* 1, no. 3 (2012): 329-42. <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v1i3.88>.
- Koh, Harold Hongju. "The Fast Track and United States Trade Policy." *Brooklyn Journal of International Law* 18, no. 1 (January 1992): 143-80. <https://brooklynworks.brooklaw.edu/bjil/vol18/iss1/7>.
- Lane, Marcus B. "Public Participation in Planning: an intellectual history." *Australian Geographer* 36, no. 3 (2005): 283-99. <https://doi.org/10.1080/00049180500325694>.
- Lekipiouw, Sherlock Halmes. "Konstruksi Kelembagaan Perwakilan Dalam Pelaksanaan Asas Kedaulatan Rakyat." *Jurnal Sasi* 24, no. 1 (2018): 73-83. <https://doi.org/10.47268/sasi.v24i1.120>.
- Linarelli, John. "International Trade Relations and The Separation of Powers Under the United States Constitution." *Pennsylvania State International Law Review* 13, no. 2 (January 1995): 203-39.
- Lister, M. "Explaining Counter Terrorism in the UK: Normal Politics, Securitised Politics or Performativity of the Neo-Liberal State?" *Critical Studies on Terrorism* 12, no. 3 (2019): 416-39.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 34/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-IX/2011 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 68/PUU-IX/2011 Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 7/PUU-XI/2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

_____. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Marks, Stephen P. *The Politics of the Possible: The Way Ahead for the Right to Development*. Bonn: Friedrich Ebert-Stiftung, 2011.

Palguna, I Dewa Gede. *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint): Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-hak Konstitusional Warga Negara*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

- Prosiding Webinar Nasional Berseri, *Perkembangan Hukum Tata Negara di Masa Pandemi*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, 2020
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia. "Revisi UU Mahkamah Konstitusi Dinilai Cacat Formil." 2021. <https://pshk.or.id/aktivitas/revisi-uu-mahkamah-konstitusi-dinilai-cacat-formil/>. Diakses pada 21 Agustus 2022.
- Rasjidi, Lili, dan Rasjidi, Ira Tania. *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.
- Reh, Christine; Héritier, Adrienne; Bressanelli, Edoardo; Koop, Christel. "The Informal Politics of Legislation: Explaining Secluded Decision Making in the European Union." *Comparative Political Studies* 46, no. 9 (2011): 1112-142. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706414>.
- Reh, Christine; Héritier, Adrienne; Bressanelli, Edoardo; Koop, Christel. "Codecision and Its Discontents: Intra-Organisational Politics and Institutional Reform in the European Parliament." *West European Politics* 35, no. 5 (2012): 1134-157. <https://doi.org/10.1177/0010414011426415>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- _____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- _____. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- _____. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.
- _____. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Saifudin. *Partisipasi Publik dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Cetakan Pertama. FH UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Satriawan, Iwan, dan Lailam, Tanto. "Open Legal Policy dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (September 2019): 559-84. <https://doi.org/10.31078/jk1636>.
- Sim, Edmund Walter. "Derailing the Fast-Track for International Trade Agreements." *Florida Journal of International Law* 5, no. 3 (June 1992): 472-521. <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol5/iss3/6>.
- Simon Butt. "Indonesia at Melbourne, The 2020 Indonesian Constitutional Court Law, a gift to Judges?," 20 September 2020. <https://indonesiaatmelbourne.unimelb.edu.au/the-2020-constitutional-court-law-amendments-a-gift-to-judges/>. Diakses pada 24 Agustus 2022.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2007.

Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan ke-16. Jakarta: Rajawali Press, 2016.

Tempo. "Pembahasan Revisi UU Mahkamah Konstitusi Menuai Kontroversi." 28 Agustus 2020. <https://nasional.tempo.co/read/1380213/pembahasan-revisi-uu-mahkamah-konstitusi-menuai-kontroversi/>. Diakses pada tanggal 21 Agustus 2022.

Setiadi, Wicipto. "Fast-Track Legislation sebagai Bentuk Peningkatan Supremasi Hukum." Materi disampaikan dalam diskusi terbuka. Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 17 Desember 2020.



The Concept of Additional State Capital to Cover the Lack of Capital in the Indonesian Investment Management Agency (LPI)



Konsep Penambahan Modal Negara untuk Menutup Kekurangan Modal Lembaga Pengelola Investasi

Yuli Indrawati

Faculty of Law, University of Indonesia, Indonesia

Article Info

Corresponding Author:

Yuli Indrawati

[✉ yuli.indrawati@ui.ac.id](mailto:yuli.indrawati@ui.ac.id)

History:

Submitted: 21-07-2022

Revised: 01-03-2023

Accepted: 04-04-2023

Keyword:

*Additional State Capital; Investment
Management Agency; Losses.*

Kata Kunci:

Kerugian; Lembaga Pengelola Investasi;
Penambahan Modal Negara.

Abstract

The Investment Management Agency (LPI) is a sui generis institution managing long-term investment in Indonesia. This investment carries high business risks. UU Cipta Kerja and PP LPI regulates that should a loss that reduces the initial capital by 50%, the Government “can” increase the capital of LPI. The research problems are the concept of increasing capital to cover LPI’s initial capital shortage and its supporting mechanism to achieve state goals. This research uses a normative juridical method with a multi-disciplinary approach. The results are that the Constitutional Court as “the Guardian of the Constitution” must emphasize the concept of additional capital to cover LPI’s capital shortage must be interpreted, that the State is “obligated” to cover capital shortage as long as the existence of LPI is deemed necessary to add significant value for revenue. The approval from DPR is required to increase LPI capital, in order to achieve state goals.

Abstrak

Lembaga Pengelola Investasi (LPI) merupakan lembaga *sui generis* yang mengelola investasi jangka panjang di Indonesia. Sifat investasi seperti ini memuat risiko bisnis yang tinggi. Dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI diatur bahwa dalam hal terjadi kerugian hingga menjadikan modal awal berkurang 50%, Pemerintah “dapat” menambah modal LPI. Masalah yang diteliti adalah konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dan mekanismenya yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan multi disiplin (hukum, ekonomi, dan politik). Adapun hasil penelitian adalah Mahkamah Konstitusi sebagai “*the Guardian of Constitution*” harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai bahwa Negara “berkewajiban” menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara. Untuk mendukung pencapaian tujuan bernegara, mekanisme penambahan modal awal LPI “harus” dengan persetujuan DPR.



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/jk2048>

A. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Pasal 165 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) mengamanatkan pembentukan Lembaga Pengelola Investasi (LPI) sebagai suatu institusi yang diberi kewenangan khusus untuk mengelola investasi pemerintah. Pada tahun 2020 dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No. 74 Tahun 2020 tentang Lembaga Pengelola Investasi (selanjutnya disingkat PP LPI) secara resmi dibentuklah LPI. Dalam perkembangan selanjutnya, lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Formil UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja terhadap UUD 1945 yang diputus pada November 2021, maka UU Cipta Kerja dinyatakan inkonstitusional secara bersyarat (2 tahun). Langkah yang dilakukan pemerintah menyikapi hal tersebut adalah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja yang mencabut UU Cipta Kerja. Perppu ini sudah disahkan DPR pada 21 Maret 2023 menjadi UU. Secara materi, norma terkait LPI dalam Perppu tersebut tidak mengalami perubahan, hanya nomenklatur kelembagaan yang mengatur LPI tidak lagi disebutkan Menteri Keuangan melainkan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara, demikian pula dengan pejabat pada kementerian tersebut menggunakan nomenklatur yang sama. Dengan demikian norma terkait LPI tetap sama.

LPI merupakan lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah dalam upaya memberikan solusi bagi defisitnya pembiayaan pembangunan. LPI dibentuk sebagai institusi yang bertindak atas nama Pemerintah dalam pengelolaan investasi, termasuk melakukan kerjasama dengan investor asing. LPI, sebagai lembaga yang melakukan kegiatan investasi, memiliki beberapa kelebihan dibandingkan dengan BUMN yang dapat meningkatkan kepercayaan investor akan kredibilitas LPI, yaitu LPI merupakan badan hukum yang memiliki kewenangan khusus (*sui generis*) untuk mengelola investasi pemerintah, kekayaan LPI bukan kekayaan negara, pengelolaan keuangan LPI tunduk pada pengelolaan keuangan negara, dan LPI tidak dapat dipailitkan. LPI diharapkan dapat meningkatkan investasi di Indonesia yang tentunya dapat memberikan manfaat bagi perkembangan perekonomian dan kesejahteraan rakyat.

Modal LPI bersumber dari negara dan sumber lainnya. Penyertaan modal negara itu sendiri dapat berupa dana tunai, barang, piutang, saham. Sedangkan sumber lain berasal dari LPI berupa kapitalisasi cadangan, akumulasi laba ditahan, keuntungan revaluasi aset (Pasal 3 dan Penjelasan PP LPI). Adapun modal LPI yang bersumber dari penyertaan modal negara merupakan kekayaan negara yang dipisahkan (Pasal 2 ayat (2) PP No. 73 Tahun 2000 tentang Modal Awal LPI).

LPI dengan kekayaan tersebut diberi kewenangan untuk antara lain menyelenggarakan sendiri kegiatan investasi. Investasi merupakan suatu kegiatan bisnis, yang mana kegiatan tersebut lekat dengan risiko kerugian. UU Cipta Kerja mengatur bahwa dalam hal terjadi

penurunan modal LPI yang cukup signifikan maka Pemerintah dapat menambah modal LPI. Norma tersebut kemudian diatur lebih jelas dalam PP LPI, yaitu dalam hal terjadi kerugian yang mengakibatkan modal LPI turun menjadi 50% dari modal awal, Pemerintah dapat menambah modal tersebut.

Konsep penutupan kekurangan modal awal oleh Pemerintah diberlakukan bagi otoritas sektor keuangan, dalam hal ini Bank Indonesia (BI)¹ dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).² Penutupan kekurangan modal tersebut bahkan bersifat wajib, setelah melewati prosedur yang ditetapkan peraturan perundang-undangan. Kewajiban tersebut menjadi salah satu unsur risiko fiskal yang hingga saat ini selalu melekat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).³ Konsep kewajiban penutupan kekurangan modal oleh Pemerintah pada BI dan LPS didasarkan pada kewajiban Pemerintah untuk menjaga sektor keuangan yang membutuhkan kestabilan, mengingat pengaruh dari ketidakstabilan sektor keuangan tidak hanya bagi pelaku sektor keuangan melainkan juga berdampak pada kehidupan masyarakat. Meski demikian konsep kewajiban penutupan kekurangan modal BI dan LPS memiliki sifat berjenjang dan membutuhkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).⁴ Dalam hal BI dan LPS mengalami defisit yang mengakibatkan terjadinya kekurangan modal, maka BI dan LPS berkewajiban untuk menutup kekurangan modal tersebut sesuai aturan yang berlaku. Selanjutnya dalam hal upaya yang dilakukan oleh BI dan LPS tidak mampu pula menutup kekurangan modal tersebut, maka BI dan LPS harus mengajukan permohonan bantuan kepada Pemerintah. Permohonan tersebut akan ditelaah oleh Pemerintah berdasarkan masukan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang mengevaluasi laporan keuangan BI dan LPS. Dalam Pemerintah berpendapat bahwa BI dan LPS memang membutuhkan bantuan dari Pemerintah, Pemerintah meneruskan permohonan tersebut kepada DPR. Setelah mendapat persetujuan DPR, barulah dialokasikan bantuan tersebut.

Berbeda dengan LPI, dalam peraturannya baik dalam UU Cipta Kerja yang memerintahkan pembentukan LPI maupun dalam PP LPI tidak diatur tentang mekanisme persetujuan DPR untuk memberikan dana Pemerintah dalam rangka menutup kekurangan modal LPI. Mekanisme penambahan modal pada LPI cukup dilakukan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah.⁵ Mengingat dana yang digunakan oleh pemerintah untuk menutup kekurangan dana LPI tersebut berasal dari APBN, maka menjadi suatu pertanyaan mengapa DPR tidak dilibatkan. Secara konstitutif, APBN merupakan otoritas DPR selaku wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan APBN dalam bentuk pemberian persetujuan. Tanpa persetujuan DPR maka suatu APBN tidak dapat dilaksanakan. Persetujuan DPR merupakan wujud bahwa segala sesuatu terkait dengan APBN hanya diputuskan oleh rakyat selaku

¹ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia" (1999).

² Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan" (2004).

³ Republik Indonesia. "Undang Undang tentang APBN."

⁴ Yuli Indarwati, "Risiko Fiskal Dalam Operasionalisasi Bank Indonesia Dan Lembaga Penjamin Simpanan: Suatu Telaah Hukum, Ekonomi Dan Politik" (Universitas Indonesia, 2019), 291 dan 304.

⁵ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja" (2020).

pemegang kedaulatan, karena APBN merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara yaitu kesejahteraan yang adil dan makmur.⁶ APBN hanya untuk pembiayaan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang berorientasi pada pencapaian tujuan bernegara.⁷

Berdasarkan perspektif orientasi kegiatan dan bentuk kelembagaan LPI, kewajiban Pemerintah untuk menutup kekurangan modal LPI masih menjadi suatu pertanyaan. LPI adalah institusi yang mengelola bisnis yang dimaksudkan untuk mendapatkan keuntungan – bukan menyelenggarakan layanan umum. Kegiatan yang dilakukan LPI didasarkan pada konsep bisnis. Berbeda dengan BI dan LPS yang kegiatan utamanya adalah menjaga kestabilan sektor keuangan, yang sama sekali tidak berorientasi pada keuntungan. Kegiatan BI dan LPS adalah berupa kegiatan pelayanan umum. Peran negara dengan menutup kekurangan modal BI dan LPS didasarkan pada kewajiban negara untuk menjaga stabilitas sektor keuangan yang berdampak langsung pada kehidupan masyarakat. Dengan demikian, BI dan LPS tetap dapat menyelenggarakan pelayanan umum yang meminimalisir kerugian masyarakat dari ketidakstabilan moneter dan sektor keuangan. Berdasarkan kegiatan yang dilakukan oleh LPI, maka LPI dapat disepadankan dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang melakukan kegiatan usaha bisnis untuk mendapatkan keuntungan, yang mana negara akan mendapatkan deviden sebagai penerimaan negara. Dari segi mekanisme pemberian penambahan modal LPI, penambahan modal negara dilakukan dengan menerbitkan peraturan pemerintah tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal ini serupa dengan mekanisme penambahan modal negara pada BUMN yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Memang Negara selaku pendiri BUMN dapat memberikan tambahan penyertaan modal negara, tetapi apakah konsep penambahan modal negara pada BUMN sama dengan konsep yang digunakan untuk memenuhi kekurangan modal LPI?

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang bertugas untuk menjaga nilai-nilai yang terkandung dalam Undang-Undang Dasar⁸ perlu memahami konsep dan mekanisme penambahan modal LPI, mengingat penggunaan APBN yang sifatnya terbatas yaitu hanya untuk kemakmuran rakyat (Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen). Pemahaman atas konsep penambahan modal LPI menjadi penting karena menentukan mekanisme penambahan modal itu sendiri, sehingga penambahan modal yang dilakukan tidak menjadi inkonstitusional. Kekhasan LPI itu sendiri baik dalam perspektif kelembagaan maupun orientasi kegiatannya, membutuhkan telaah lebih lanjut mengenai konsep penambahan modal LPI. Berdasarkan pemahaman tersebut dapat dinilai apakah mekanisme yang diatur dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI tidak mencederai nilai-nilai yang terkandung dalam UUD

⁶ Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), 9-20.

⁷ John H. Adler, *Publik Finance and Economic Development* (Stamfort: Stamford University Press, 1952), 23-24.

⁸ Mahkamah Konstitusi mempunyai peranan penting dalam usaha menegakkan konstitusi dan prinsip negara hukum sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan, dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi. Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi" (2003).

1945 (Pembukaan dan Pasal 23 ayat (1)) atau hak-hak rakyat untuk mendapatkan manfaat dari pengelolaan APBN.

Sampai saat ini penelitian tentang LPI sebagai lembaga yang dipersamakan dengan *Sovereignty Wealth Fund* (SWFs) lebih banyak dilakukan menggunakan perspektif ekonomi. Seperti penelitian yang dilakukan Ambarwati yang memandang LPI sebagai bentuk kapitalisme baru dari Negara.⁹ Ambarwati menilai bahwa peningkatan peran Negara sebagai pelaku kegiatan ekonomi dengan modal yang besar dapat menguasai dan mengendalikan kegiatan perekonomian bahkan menurunkan peran pihak swasta. Dahulu kapitalisme dilakukan oleh swasta, saat ini kapitalisme dilakukan oleh Negara. Kemudian penelitian yang dilakukan oleh Justin Alexander Halim yang mempertentangkan fungsi pembangunan dan stabilitas dari LPI.¹⁰ Kenan Aslanli juga meneliti tentang pengaruh SWF terhadap kesinambungan fiskal.¹¹ Kajian ekonomi juga dilakukan oleh Antonio Vicova yang memandang SWF sebagai bentuk pengalokasian dana yang bertujuan untuk memberikan sumbangsih bagi pertumbuhan ekonomi.¹² Hanya beberapa yang meneliti dari perspektif hukum, diantaranya penelitian yang dilakukan oleh Putu Samawati dan Shinta Paramita Sari yang menelaah tentang *privilege* bagi LPI sebagai badan pengelola investasi.¹³ Jeffry Leonard P. Tobing, Joko Trio Suroso, dan Jafar Sidik menelaah kewenangan LPI dalam mengelola barang milik negara.¹⁴ Berbeda dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, penelitian yang dilakukan dalam artikel ini adalah menganalisis konsep penambahan modal negara dalam mencukupi kekurangan modal LPI karena kegiatan bisnis yang dilakukannya. Telaah atas konsep penambahan modal negara tersebut akan bermuara pada urgensi penambahan modal negara tersebut dan tujuan yang akan diraihinya, serta mekanisme penambahan modal tersebut. Hal ini mengingat adanya batasan penggunaan APBN dalam konstitusi yaitu ditujukan untuk kesejahteraan rakyat.

2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini mengangkat permasalahan berupa (1) bagaimanakah konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal

⁹ Ambarwati, "Souverinity Wealth Funds (SWFs): Kapitalisme Baru oleh Negara?," *Majalah Ilmiah Ekonomika Vol 14, No. 4*, 2011, 71-79.

¹⁰ Justin Alexander Halim, "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization," *The Lawpreneurship Journal* 1, no. 1 (2021): 1-29, <https://doi.org/10.21632/tlj.1.1.1-29>.

¹¹ Kenan Aslanli, "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan," *Journal of Eurasian Studies* 6, no. 2 (1 Juli 2015): 114-21, <https://doi.org/10.1016/j.euras.2015.03.004>. like many resource-rich countries, decided to set up a sovereign wealth fund in order to avoid income volatility, to achieve intergenerational equity and to transform resource wealth into more productive assets. Azerbaijan established the State Oil Fund of the Azerbaijan Republic (SOFAZ)

¹² Antonia Ficova, "Analysis of Sovereign Wealth Funds: From Assets Allocation to Growth," *Global Journal of Management and Business Research: C Finance* 15, no. 9 (2015): 64-74.

¹³ Putu Samawati dan Shinta Paramita Sari, "The Privilege of The Indonesia Investment Authority in Indonesia Omnibus Law on Job Creation," *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (30 Maret 2021): 77-92, <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.20164>.

¹⁴ J. T. Tobing, J. L. P., & Suroso, "Kewenangan Lembaga Pengelola Investasi Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara," *Iustitia Omnibus (Jurnal Ilmu Hukum)* 2, no. 2 (2021): 1-9

awal LPI? (2) bagaimana mekanisme penutupan kekurangan modal LPI oleh Negara yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara?

3. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode penelitian yang berbentuk yuridis normative dengan menggunakan pendekatan multi disiplin, yaitu hukum, ekonomi, dan politik. Telaah hukum dilakukan berdasarkan norma-norma dalam peraturan perundangan-undangan, konsep dan teori hukum. Sedangkan dalam perspektif ekonomi akan menelaah faktor kemanfaatan. Adapun konsep-konsep politik akan menjadi pisau analisis untuk menguji kepentingan rakyat dalam konsep pemenuhan kekurangan modal LPI oleh Pemerintah yang bersumber dari APBN.

B. PEMBAHASAN

1. Konsep Penambahan Modal Untuk Menutup Kekurangan Modal Awal LPI

Terdapat beberapa model penambahan modal yang diberlakukan di Indonesia yaitu pertama, penambahan modal kepada badan hukum yang melakukan kegiatan bisnis yang didasari oleh kurangnya modal untuk mempertahankan dan memperluas kegiatan bisnis, dan sifatnya tergantung pada kebijakan fiskal dan kemampuan keuangan negara. Penambahan modal ini akan mempengaruhi prosentase dividen yang diterima oleh negara. Penambahan modal ini ditujukan untuk kegiatan investasi.¹⁵ Kedua, pemberian dana kepada badan hukum publik yang melakukan kegiatan pelayanan publik sebagai bagian dari tugas negara yang didasari oleh kekurangan modal awal badan hukum tersebut, sifatnya wajib karena untuk mempertahankan keberlangsungan kegiatan pelayanan publik tersebut.¹⁶

Berdasarkan hal tersebut, telaah terhadap konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI dapat dipilah berdasarkan status kelembagaan, sifat usaha, sifat dan tujuan pemberian penambahan modal.

Secara kelembagaan LPI merupakan badan hukum yang dibentuk oleh Negara berdasarkan undang-undang. Dalam undang-undang tersebut diatur bahwa LPI merupakan lembaga khusus yang dibentuk dengan kewenangan khusus (*sui generis*). LPI menyampaikan tanggung jawab atas pengelolaan dari penyelenggaraan kewenangan khusus tersebut kepada Presiden. Dengan model pemberian kewenangan khusus dan mekanisme pertanggungjawaban tersebut, dapat disimpulkan bahwa LPI menjalankan tugas Negara sehingga dapat dikategorikan sebagai badan hukum publik.¹⁷

Sebagaimana ditetapkan dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI, pendirian LPI dimaksudkan untuk meningkatkan dan mengoptimalkan nilai investasi yang dikelola secara jangka

¹⁵ Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah" (2019).

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia; Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan.

¹⁷ A.A. Gede D. H. Santosa, "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152–66, <https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468>.

panjang dalam rangka mendukung pembangunan secara berkelanjutan. Dengan demikian, LPI berfungsi untuk melakukan pengelolaan terhadap investasi yang sifatnya jangka panjang untuk mendapatkan manfaat yang simultan. Untuk itu LPI diberi tugas oleh Negara untuk merencanakan, mengawasi dan mengendalikan investasi, menyelenggarakan investasi serta mengevaluasinya. Oleh karenanya LPI diberi kewenangan khusus untuk:

- a. melakukan penempatan dana dalam instrument keuangan;
- b. menjalankan kegiatan pengelolaan aset;
- c. melakukan kerja sama dengan pihak lain termasuk entitas dana perwalian (*trust fund*);
- d. menentukan calon mitra investasi;
- e. memberikan dan menerima pinjaman; dan/atau
- f. menatausahakan aset.

Berdasarkan fungsi, tugas dan kewenangan LPI tersebut, kegiatan yang dilakukan LPI adalah kegiatan pengelolaan investasi (*bussinnes oriented*), yang mana atas kegiatan tersebut diperoleh keuntungan. Keuntungan menjadi tujuan utama dari pengelolaan investasi. Dengan demikian, sifat usaha LPI adalah bisnis.

Sebagai suatu entitas bisnis, keberadaan LPI dikhususkan untuk mengelola investasi yang sifatnya jangka panjang. Berkaca pada keberhasilan lembaga serupa di berbagai negara,¹⁸ kehadiran LPI diharapkan dapat memberikan nilai tambah yang signifikan dan bersifat simultan bagi penerimaan negara. Penambahan penerimaan negara inilah yang diharapkan mampu mendongkrak kondisi fiskal Indonesia sehingga memberikan ruang lebih untuk dapat menentukan kebijakan fiskal yang berdampak pada peningkatan pembangunan nasional dan percepatan pencapaian tujuan bernegara. Mengacu pada orientasi kegiatan LPI yaitu pengelolaan investasi yang bersifat jangka panjang, tentunya harus dicermati risiko bisnis yang mengiringinya. Pada investasi jangka panjang selalu diikuti dengan risiko bisnis tingkat tinggi. Oleh karenanya terbuka peluang adanya kerugian. Keuntungan dan kerugian dalam suatu kegiatan bisnis bagaikan dua sisi mata uang yang selalu berdampingan. UU Cipta Kerja dan PP LPI mengatur mekanisme untuk mengatasi kerugian. Dalam hal setelah

¹⁸ Aslanli, "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan"; Larry Catá Backer, "International Financial Institutions (IFIs) and Sovereign Wealth Funds (SWFs) as instruments to combat corruption and enhance fiscal discipline in Developing States," *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-27, <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.5>; G. Kratsas dan J. Truby, "Regulating Sovereign Wealth Funds to Avoid Investment Protectionism," *Journal of Financial Regulation* 1, no. 1 (1 Maret 2015): 95-134, <https://doi.org/10.1093/jfr/fju002>; Kazuhiro Nakatani, "Sovereign Wealth Funds: Problems of international law between possessing and recipient States," *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-14, <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.7>; Zeineb OUNI, Prosper BERNARD, dan Michel PLAISENT, "Sovereign Wealth Funds Empirical Studies: A Critical View," *Journal of Economics Studies and Research*, 1 Oktober 2020, 1-13, <https://doi.org/10.5171/2020.434738>; Eko Eddy Supriyanto, "Strategi Penerapan Kebijakan Sovereign Wealth Funds (SWFs) di Indonesia: Studi Literatur dan Studi Komparatif Oman," *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)* 3, no. 1 (2021): 10-21, <https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.6959>; Daniil Wagner, "Sovereign wealth funds: Investment objectives and asset allocation strategies," *Journal of Governance and Regulation* 3, no. 2 (2014): 32-52, https://doi.org/10.22495/jgr_v3_i2_p4; Cheng YU dan Li YANG, "Implications of Sovereign Wealth Funds on the Governance of the Middle East Region," *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 11, no. 4 (2017): 64-75, <https://doi.org/10.1080/2576594.9.2017.12023318>.

dilakukan upaya penyelesaian atas kerugian tersebut tetap mengakibatkan berkurangnya modal awal menjadi 50% maka Pemerintah dapat menambah modal awal tersebut. UU Cipta Kerja dan PP LPI ditetapkan bahwa modal awal LPI adalah 75 triliun rupiah. Nilai ini dianggap cukup sebagai langkah awal untuk melakukan investasi jangka panjang yang dapat memberikan imbal balik yang cukup bagi penerimaan negara. Oleh karenanya nilai 75 triliun rupiah ini menjadi penting untuk dipertahankan.

Mengacu pada model penambahan modal negara pada BUMN berdasarkan Pasal 7 PP No. 44 Tahun 2005 tentang tata cara penyertaan dan penatausahaan modal negara, penambahan modal negara pada BUMN yang telah terdapat saham milik negara dilakukan dengan tujuan untuk memperbaiki struktur permodalan dan meningkatkan kapasitas usaha BUMN. Selain itu, penambahan modal tidak didasarkan pada prosentase kurangnya modal awal. Sifat penambahan modal tergantung pada pertimbangan Pemerintah atas kegiatan usaha BUMN tersebut dan kemampuan kondisi fiskal. Dasar pertimbangan sepenuhnya pada penilaian secara ekonomi. Tidak ada kewajiban bagi Negara untuk menambah modal.

Pada konsep yang diajukan dalam UU Cipta Kerja dan PP LPI terkait penambahan modal negara menggunakan konsep pada BUMN yang sifatnya tidak wajib. Akan tetapi mengacu pada tujuan dari pendirian LPI yang tidak murni pada kegiatan bisnis tetapi juga memuat unsur kepentingan publik, yang mana keberadaan LPI menjadi suatu hal yang harus dipertahankan. Penambahan modal negara pada LPI harus dibaca sebagai suatu penutupan kecukupan modal awal layaknya yang diberlakukan pada badan hukum publik lainnya yaitu BI dan LPS. Sifat tidak wajib yang terumus dalam penggunaan kata “dapat” harus dibaca, sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara, maka harus dibaca wajib.

2. Mekanisme Penutupan Kekurangan Modal LPI oleh Negara yang Dapat Mendukung Pencapaian Tujuan Bernegara

Friedmann mengemukakan empat fungsi negara, yaitu:¹⁹ (1) sebagai *provider* atau penyelenggara standar minimum kehidupan secara keseluruhan dan memberikan jaminan sosial lainnya; (2) sebagai *regulator* atau pengatur kehidupan bernegara; (3) sebagai *entrepreneur* atau pelaku usaha yang menjalankan sektor ekonomi dalam rangka menciptakan kondisi yang kondusif untuk berkembangnya bidang-bidang usaha; (4) sebagai *umpire* atau wasit untuk menjaga keseimbangan peran negara dan sektor swasta atau antar bidang-bidang usaha tertentu.

Pada negara-negara berkembang, peran negara pada perekonomian masih diperlukan. Hal ini mengingat²⁰

- a. kondisi sosial, politik dan ekonomi masih dalam kondisi labil sehingga kurang kondusif bagi pertumbuhan ekonomi. Peran pemerintah dibutuhkan untuk menciptakan iklim bekerja yang baik dan menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi.

¹⁹ W. Friedmann, *The State and The Rule of Law in Mixed Economy* (London: Steven & Son, 1971), 3.

²⁰ Faried Wijaya M., *Seri Pengantar Ekonomika, Ekonomi Makro*, Edisi 3 (Yogyakarta: BPFE, 1997), 308-310.

- b. Kurang optimalnya kemampuan sektor swasta untuk bertindak di semua bidang. Kegiatan pemerintah di sektor bisnis diperlukan untuk menyelenggarakan kegiatan usaha yang tidak dikehendaki oleh sektor swasta terutama untuk penyediaan barang publik.
- c. Pemerintah memiliki kekuasaan untuk mempengaruhi perekonomian melalui berbagai kebijakan fiskal dan moneter.
- d. Pemerintah menguasai sumber-sumber daya yang dibutuhkan untuk kegiatan ekonomi.

Peran negara masih diperlukan untuk mendorong kegiatan sektor swasta agar roda pertumbuhan kegiatan perekonomian tetap berjalan.

Menurut Wolf, sekarang kita tidak bisa lagi mengatakan secara dogmatis bahwa 'negara adalah buruk' dan 'pasar adalah baik'²¹ atau sebaliknya, karena baik pasar maupun negara memiliki kelemahan dan kebaikan. Tidak tepat untuk menempatkan posisi negara dan pasar dalam posisi antagonis. Peran negara dan pasar seharusnya ditempatkan sesuai dengan kebutuhan. Bukan hanya sekedar menyeimbangkan peran negara dan pasar, tetapi harus mendasarkan pada kondisi dari suatu negara. Lebih tepat jika dikatakan bahwa hubungan antara negara dan pasar adalah saling mengisi atau keseimbangan pada titik tertentu yang sesuai dengan kebutuhan. Pendulumnya bisa bergeser ke titik negara atau pasar sesuai kebutuhan. Menurut Stiglitz, "layaknya pasar, pemerintah memiliki ketaksempurnaan yang bisa mengarah ke "kegagalan pemerintah," ini bisa sama berbahayanya dengan kegagalan pasar. Maka, pemerintah dan pasar harus bekerja dan saling melengkapi untuk mengatasi kelemahan masing-masing dan membangun kekuatan masing-masing."²²

Penyelenggaraan tugas pemerintahan dalam perspektif hukum anggaran negara adalah menerbitkan hak dan kewajiban negara terhadap keuangan negara. Pelaksanaan hak dan kewajiban negara atas keuangan negara dirumuskan dalam kebijakan anggaran berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang meliputi kebijakan pendapatan, kebijakan belanja, dan kebijakan pembiayaan.

Meski konsep anggaran seringkali digunakan dalam ilmu ekonomi, sesungguhnya konsep anggaran juga melibatkan ilmu sosial lainnya seperti ilmu hukum, ilmu administrasi dan ilmu politik. Dalam persepektif ilmu hukum, kebijakan anggaran ditujukan untuk "menjamin adanya alokasi unsur produksi yang tepat, mengadakan distribusi pendapatan nasional yang lebih baik, dan memelihara stabilisasi di dalam pertumbuhan ekonomi masyarakat."²³

Pengertian anggaran negara berdasarkan perspektif yuridis lazimnya dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan. Seperti yang terungkap dalam pendapat Arifin P. Soeria Atmadja yang menggunakan perkembangan sistem ketatanegaraan untuk memaknai anggaran.²⁴ *Pertama,*

²¹ Vedi R. Hadiz, "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia," *Prisma* 28, no. 1 (2009): 3-14.

²² Hadiz, "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia."

²³ John H. Adler, *Publik Finance and Economic Development* (Stamfort: Stamford University Press, 1952), 23-24.

²⁴ Anggaran negara dalam perspektif adminisratif, anggaran negara ditinjau dari sudut konstitusi, dan anggaran negara ditinjau dari sudut Undang-undang dan Peraturan Pelaksanaan. Penjelasan selanjutnya dalam naskah disarikan dari uraian perihal tersebut dalam Arifin P. Soeria Atmadja, *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*, (Jakarta: PT. Gramedia, 1986), 9-20.

anggaran negara adalah administrasi (penatausahaan) belaka. Hal ini dapat dicermati pada sistem kerajaan, dimana raja sebagai pewaris dan pemegang kekuasaan tunggal (*la conception partrimoniale de l'etat*) yang dapat bertindak sebagai pembuat, pelaksana, sekaligus pengawas dari anggaran negara yang dibuatnya. Pada masa itu, anggaran merupakan urusan pribadi (raja). Penerimaan dan pengeluaran disusun (ditatausahakan) secara sebagian (sesuai kebutuhan) dengan memperhatikan keseimbangan antara keduanya. *Kedua*, anggaran negara merupakan wujud dari kedaulatan. Makna anggaran yang demikian didasarkan pada perspektif konstitusi. Pendekatan ini muncul seiring dengan berkembangnya paham negara hukum dan paham demokrasi. Paham negara hukum menentukan bahwa kekuasaan negara termasuk dalam hal menentukan anggaran negara harus didasari oleh hukum yang biasanya tercantum dalam konstitusi. Paham demokrasi menghendaki keterlibatan rakyat sebagai pemegang kedaulatan untuk turut serta dalam pemerintahan melalui hak untuk menentukan anggaran negara atau yang dikenal dengan hak budget yang dipegang oleh parlemen (sebagai wakil rakyat). Lazimnya hak rakyat tersebut juga dicantumkan dalam konstitusi. Anggaran negara adalah cerminan kedaulatan rakyat yang diperintahkan konstitusi. *Ketiga*, anggaran bermakna otorisasi. Pengertian tersebut didapat berdasarkan perspektif undang-undang dan peraturan pelaksanaan. Undang-undang merupakan wujud hukum dari pelaksanaan hak budget parlemen dalam menentukan anggaran negara. Melalui undang-undang, secara yuridis, rakyat (parlemen) memberikan otorisasi kepada pemerintah dan pemerintah terikat untuk melaksanakan anggaran negara yang ditetapkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya.

Rencana anggaran memuat program kerja pemerintah dan pembiayaan atas program tersebut. Dari perspektif hukum anggaran negara, rencana anggaran memiliki fungsi otorisasi, perencanaan, pengawasan, alokasi, distribusi, dan stabilisasi.²⁵ Fungsi alokasi, distribusi, dan stabilisasi merupakan fungsi kebijakan fiskal (kebijakan anggaran), sedangkan fungsi otorisasi, perencanaan, dan pengawasan merupakan fungsi pengelolaan keuangan negara.²⁶ Fungsi kebijakan fiskal tersebut sesuai dengan fungsi pemerintah sebagai *agent of socio-economic development*, dimana pemerintah tidak hanya bertugas mendorong pertumbuhan ekonomi, melainkan juga memperluas distribusi ekonomi melalui pengalokasian *public expenditure* dalam APBN.²⁷ Selain itu, peran pemerintah juga meliputi penyediaan alokasi dana dan daya untuk menjamin pemerataan dan kompensasi bagi mereka yang tercecer dari persaingan pembangunan.²⁸ Paling tidak, pemerintah harus menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar rakyat melalui pengalokasian dananya dalam APBN.²⁹ Fungsi pengelolaan keuangan negara

²⁵ Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara" (2003).

²⁶ Miryam B L Wijaya dan Ivantia Savitri Mokoginta, "Identifikasi risiko fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja negara" (mbaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, 2014), 9.

²⁷ Guritno Mangkoesobroto, *Ekonomi Publik*, Edisi Ketiga, Cetakan ketujuh (Yogyakarta: BPFE-Yogyakarta, 1999), 2.

²⁸ Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik*, (Jakarta: Alfabeta, 2005), 49.

²⁹ Menurut Spicker, negara penganut paham negara kesejahteraan mempunyai peran lebih besar untuk

merupakan wujud dari penyelenggaraan kekuasaan presiden dalam pengelolaan keuangan yang menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan³⁰ untuk menyelenggarakan pelayanan publik (*bestuurzorg*).

Untuk mewujudkan hal tersebut, Pemerintah, dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945, diamanatkan untuk membuat suatu perencanaan anggaran dan kegiatan melalui APBN. Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen menyebutkan “Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Ketentuan ini memberikan batasan konstitusional³¹ tentang fungsi APBN yaitu untuk mencapai kemakmuran rakyat.³² Menggunakan perspektif utilitarian (Jhering), maka kebijakan anggaran tersebut didasarkan untuk memberikan manfaat yang optimal bagi seluruh rakyat bukan untuk kepentingan segolongan orang.³³

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menetapkan bahwa cara negara mencapai tujuan negara yaitu melalui APBN, yang mana pemerintah mengajukan rencana anggaran untuk membiayai rencana kerja pemerintah dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Dengan kata lain, APBN merupakan sarana pengejawantahan tujuan bernegara melalui rencana anggaran dan rencana kerja.

Berdasarkan uraian di atas, Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 pasca amandemen secara yuridis konstitusional merupakan norma etis yang menciptakan karakter hukum APBN yang istimewa, sebagai dasar untuk mengikat pemerintah³⁴ (selaku institusi yang diberi kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan) melaksanakan apa yang telah ditetapkan dan juga sebagai cerminan legitimasi pengelolaan keuangan negara untuk kepentingan rakyat. Karakter hukum kebijakan anggaran adalah melegitimasi pengelolaan keuangan negara dan kesejahteraan rakyat, yang terwujud dalam membangun asumsi ekonomi makro. Karakter hukum APBN mendorong perubahan ekonomi dan transformasi sosial masyarakat (*social need gap*) dan keadilan sosial (*social equity*) untuk mencapai kesejahteraan dan pemerataan.

mengalokasikan sebagian dana publik demi menjamin terpenuhinya kebutuhan dasar warganya sebagai suatu sistem kesejahteraan sosial. Suharto, 50.

³⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara Pasal 6 ayat (1).

³¹ Menurut Jimly Ashidique, konstitusi dapat dikatakan konstitusi ekonomi yang mana memuat norma-norma dan pedoman bagi sistem perekonomian suatu negara. Berdasarkan norma konstitusi inilah nantinya dibentuk peraturan tentang perekonomian. Tentu termasuk didalamnya APBN. Lihat Jimly Asshiddiqie, “Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi” (makalah disampaikan dalam Seminar yang diadakan oleh Universitas Trisaksi, Jakarta, 12 Juli 2012), 5.

³² Batasan konstitusional tersebut mencerminkan Indonesia sebagai negara hukum modern, yang berdasarkan konsep Lemaire dan de Kat Angelino, tugas pemerintah adalah untuk mencapai kesejahteraan umum melalui penyelenggaraan pemerintahan termasuk didalamnya kegiatan pengelolaan keuangan negara. Lihat Utrecht dalam Dian Puji N. Simatupang, *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. (Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011), 345-346.

³³ Jhering, Rudolph von. *Der Zweck Im Recht*. (Leipzig: Breitkopf & Haertel, 1877), 3-25, Digitalized By <http://Books.Google.Com>.

³⁴ UU APBN hanya bersifat formil, berbeda dengan UU lainnya yang bersifat formil dan materiil. Arifin P. Soeria Atmadja, “Sifat Hukum dari UU APBN,” *Majalah Hukum dan Pembangunan* Vol 8, No. 3 (1978): 238-240, DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol8.no3.770>.

Secara administrasi pengelolaan keuangan negara, pengeluaran pemerintah terbagi untuk pengeluaran yang ditujukan untuk penyelenggaraan pemerintahan dan pengeluaran yang ditujukan untuk pembangunan mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur. Keterbatasan fiskal yang dimiliki oleh Pemerintah, mengharuskan Pemerintah untuk membuat prioritas kegiatan sesuai dengan dua tujuan tersebut. Pemilihan prioritas tersebut (kebijakan fiskal) perlu ada keseimbangan dalam rencana anggaran dan rencana kerja yang sifatnya rutin untuk penyelenggaraan pemerintahan, yang sifatnya mendorong pertumbuhan ekonomi dan yang sifatnya menyejahterakan rakyat atau berdampak pada peningkatan kesejahteraan rakyat secara merata. Disinilah kebijakan fiskal yang dipilih dapat diuji dengan menggunakan *publik choice theory*. James M Buchanan Jr., menyatakan bahwa norma konstitusi dapat dijadikan alat ukur untuk menilai suatu kebijakan ekonomi apakah dipengaruhi oleh kepentingan pribadi para politisi dan kekuatan-kekuatan non-ekonomi (*how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy*). Hal ini dikarenakan norma konstitusi merupakan norma hukum tertinggi dalam suatu negara, dimana norma konstitusi, menurut Frank I. Michelman, merupakan suatu *political-moral principle*.³⁵ Kebijakan fiskal sebagai kebijakan operasional konstitusi terikat secara moral dengan norma konstitusi dan tidak boleh bertentangan dengan norma konstitusi yang mendasarinya. Kebijakan fiskal (APBN) harus mengacu pada tujuan bernegara (norma konstitusi).

Berdasarkan perspektif badan hukum, dilihat dari status hukum keuangan atas modal, dalam perspektif badan hukum. Hubungan yang terjadi antara negara dengan LPI adalah sebagai berikut. Negara sebagai badan hukum original (pembentuk) dan LPI sebagai badan hukum (yang dibentuk). Berdasarkan UU Cipta Kerja, LPI ditetapkan sebagai badan hukum. Negara selaku pembentuk LPI memberikan sejumlah uang sebagai modal awal LPI. Sesuai doktrin badan hukum, setiap badan hukum memiliki kekayaan yang terpisah dari pendirinya dan badan hukum mempunyai hak untuk melakukan pengelolaan atas kekayaan tersebut agar dapat melaksanakan kegiatan untuk mencapai tujuan badan hukum. Sebagai implikasi yuridis atas hak yang dipunyainya untuk melakukan pengelolaan atas kekayaan tersebut, maka badan hukum juga bertanggung jawab atas segala dampak dan risiko yang terjadi dalam pengelolaan kekayaannya. Sesuai dengan status hukum kelembagaan LPI sebagai badan hukum, maka konsep-konsep hukum yang berlaku bagi badan hukum juga berlaku bagi LPI. Oleh karenanya, secara yuridis, uang yang berasal dari keuangan negara, yang disetorkan negara kepada LPI berubah status hukumnya menjadi keuangan LPI. Dengan perubahan status hukum keuangan tersebut, maka hak untuk melakukan pengelolaan atas modal tersebut ada pada LPI. Sejalan dengan hak pengelolaan keuangan, melekat pula kewajiban untuk bertanggung jawab atas pengurusan dan pengelolaannya termasuk tanggung jawab atas beban risiko. Oleh karenanya, LPI mempunyai tanggung jawab atas pengelolaan modal tersebut termasuk tanggung jawab atas risiko berkurangnya modal.

³⁵ James M. Buchanan Jr, "The Constitution of Economic Policy," Nobel Prize Lecture, diakses 20 April 2017, <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>.

Pencukupan kekurangan modal LPI menjadi beban dan tanggung jawab LPI. LPI harus melakukan upaya maksimal untuk mengembalikan modal pada posisi semula. Adapun bentuk tanggung jawab LPI terwujud dengan penggunaan sebagian atau seluruh cadangan wajib untuk menutup defisit modal.

Mengacu pada analisa di atas yang mendasarkan pada doktrin badan hukum, diperoleh gambaran bahwa kewajiban pemenuhan atas kekurangan modal LPI harus dilihat secara berjenjang, yaitu:

- (1) LPI sebagai badan hukum bertanggung jawab penuh untuk melakukan upaya maksimal dalam memenuhi kekurangannya;
- (2) apabila LPI tetap tidak dapat menanggulangnya, maka Negara sebagai pendiri LPI menanggulangnya.

Dengan demikian, pola pertanggungjawaban berjenjang berimplikasi:

- a. dana yang dikeluarkan pemerintah terminimalisir karena upaya penanggulangan kekurangan modal telah lebih dahulu diupayakan secara maksimal oleh LPI;
- b. dapat dipastikan bahwa tekanan fiskal yang diakibatkan oleh terjadinya risiko fiskal penutupan kekurangan modal LPI dapat diminimalisir.

Oleh karenanya, penetapan risiko fiskal atas kekurangan modal LPI secara yuridis harus dimaknai:

- a. sebagai perwujudan peran dan kewajiban Negara dalam menjaga kestabilan perekonomian melalui penjagaan keberlangsungan kelembagaan LPI; dan
- b. sebagai perwujudan peran dan kewajiban Negara untuk memberikan perlindungan dan meningkatkan nilai kemanfaatan bagi rakyat.

Sistem politik bersifat terbuka dan pada hakekatnya mengadakan interaksi dan dipengaruhi dengan/oleh lingkungannya yaitu sistem ekonomi, sistem budaya, dan sistem kepercayaan.³⁶ Dalam konsep sistem politik selalu ditemukan istilah proses, struktur, dan fungsi. Dalam konteks negara, proses adalah pola-pola (sosial dan politik) yang dibuat oleh lembaga-lembaga politik dalam mengatur hubungan-hubungan antara satu sama lainnya. Pola-pola tersebut mencerminkan struktur perilaku dalam melaksanakan fungsinya yaitu membuat keputusan-keputusan yang mengikat seluruh masyarakat seperti kebijakan-kebijakan umum dan pengalokasian nilai-nilai dalam masyarakat.³⁷

DPR merupakan institusi politik yang dibentuk untuk menjaga kepentingan rakyat. Meski anggota DPR berasal dari partai yang juga memiliki kepentingan tersendiri, akan tetapi marwah utama dari DPR adalah untuk kepentingan rakyat. Apalagi dalam era demokrasi saat ini, anggota DPR dipilih oleh rakyat. Kekuasaan yang dimiliki oleh DPR berasal dari rakyat. Oleh karena itu, DPR harus dapat bertindak secara riil untuk kepentingan rakyat bukan hanya sekadar atas nama rakyat. Membela kepentingan rakyat harus menjadi bahan

³⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1982), 8.

³⁷ Budiardjo.

pertimbangan utama dalam memutuskan segala sesuatu dalam kehidupan berbangsa dan negara, termasuk dalam menentukan penambahan kecukupan modal LPI. Dalam hal ada nilai kemanfaatan rakyat yang diraih, baik dari segi dampak keberlangsungan fiskal maupun dari segi dampak keberlangsungan eksistensi LPI terhadap rakyat, maka DPR harus memberikan persetujuan. Hal ini penting mengingat hal-hal berikut:

- a. selaku institusi politik yang menggunakan nilai kepentingan, DPR melakukan penilaian untuk menjaga kepentingan rakyat terhadap fluktuasi perekonomian;
- b. persetujuan DPR diperlukan agar pengeluaran anggaran untuk menutup kekurangan modal LPI tidak mencederai kepentingan rakyat.

Peran DPR yang demikian sangat penting artinya untuk menjaga esensi fungsi pengelolaan uang publik yaitu untuk kepentingan rakyat sesuai dengan *publik choice theory*. DPR memberikan justifikasi dan legitimasi atas kebijakan pemerintah yang bebas dari kepentingan pribadi para politisi dan kekuatan-kekuatan non-ekonomi (*how politicians' self-interest and non-economic forces affect government economic policy*³⁸).

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 memberikan batasan tentang penggunaan uang negara yaitu hanya untuk kemakmuran rakyat. Untuk menegakkan prinsip konstusionalitas hukum, dalam hal ini penggunaan uang negara untuk menambah kekurangan modal awal LPI akibat dari kegiatan yang dilakukannya, maka Mahkamah Konstitusi harus memberikan batasan yang jelas bahwa penambahan modal LPI menjadi wajib sifatnya bagi pemerintah sepanjang keberadaan LPI membawa manfaat bagi kemakmuran rakyat. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi memberikan kepastian hukum bagi penggunaan uang negara yang sejalan dengan pengaturan dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 (sesuai dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi - *The Guardian of Constitution*) dan juga memberikan jaminan kemanfaatan bagi rakyat selaku pemegang kedaulatan untuk tidak terlanggar hak konstusionalnya dalam meraih kesejahteraan (sesuai dengan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai Pelindung Hak Konstusional Warga Negara - *The Protector of Citizen's Constitutional Rights*).

C. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Konstitusi (*The Guardian of Constitution*) dan Pelindung Hak Konstusional Warga Negara (*The Protector of Citizen's Constitutional Rights*) harus menegaskan bahwa konsep penambahan modal untuk menutup kekurangan modal awal LPI adalah harus dimaknai bahwa Negara berkewajiban untuk menutup kecukupan modal awal sepanjang keberadaan LPI dinilai diperlukan untuk memberikan nilai tambah yang signifikan bagi penerimaan negara, maka harus dibaca wajib. Hal ini mengingat tujuan dari

³⁸ James M. Buchanan Jr., (1986), "The Constitution of Economic Policy," *Nobel Prize Lecture*. <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>. diakses 20 April 2017.

pendirian LPI yang tidak murni pada kegiatan bisnis tetapi juga memuat unsur kepentingan publik. Untuk memenuhi konsep penambahan modal tersebut, maka mekanisme penutupan kekurangan modal LPI oleh Negara yang dapat mendukung pencapaian tujuan bernegara adalah dengan menggunakan mekanisme berjenjang, yaitu pada saat terjadi kekurangan modal, LPI berkewajiban untuk menutup kekurangan modal tersebut. Dalam hal LPI tidak lagi sanggup mengatasi kekurangan tersebut, maka LPI mengajukan permohonan penutupan kekurangan modal tersebut kepada Pemerintah yang untuk selanjutnya dimintakan persetujuan DPR.

DAFTAR PUSTAKA

- Adler, John H. *Public Finance and Economic Development*. Stamford: Stamford University Press, 1952.
- Ambarwati. "Souverinity Wealth Funds (SWFs): Kapitalisme Baru oleh Negara?" *Majalah Ilmiah Ekonomika Vol 14, No. 4*, 2011.
- Aslanli, Kenan. "Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan." *Journal of Eurasian Studies* 6, no. 2 (1 Juli 2015): 114–21. <https://doi.org/10.1016/j.euras.2015.03.004>.
- Asshiddiqie, Jimly. "Memperkenalkan Gagasan Konstitusi Ekonomi." *Seminar*. Jakarta: Universitas Trisakti (2012).
- Atmadja, Arifin P. Soeria. "Sifat Hukum dari UU APBN." *Majalah Hukum dan Pembangunan* Vol. 8, No. 3 (1978): 236-244. DOI: <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol8.no3.770>.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. *Mekanisme Pertanggungjawaban Keuangan Negara*. Jakarta: PT Gramedia, 1986.
- Backer, Larry Catá. "International Financial Institutions (IFIs) and Sovereign Wealth Funds (SWFs) as instruments to combat corruption and enhance fiscal discipline in Developing States." *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1–27. <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.5>.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 1982.
- Ficova, Antonia. "Analysis of Sovereign Wealth Funds: From Assets Allocation to Growth." *Global Journal of Management and Business Research: C Finance* 15, no. 9 (2015): 64–74.
- Friedmann, W. *The State and The Rule of Law in Mixed Economy*. London: Steven & Son, 1971.
- Hadiz, Vedi R. "Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia." *Prisma* 28, no. 1 (2009): 3–14.
- Halim, Justin Alexander. "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization." *The Lawpreneurship Journal* Volume 1, Issue 1 (2021): 1-29.
- Hartanto, Rahra. "Pengelolaan Investasi Pemerintah oleh Pusat Investasi Pemerintah (PIP) antara Gagasan Kreatif dan Problematika Hukumnya." *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 33, No. 2 (2014): 133-148.

- Indarwati, Yuli. "Risiko Fiskal Dalam Operasionalisasi Bank Indonesia Dan Lembaga Penjamin Simpanan: Suatu Telaah Hukum, Ekonomi Dan Politik." Universitas Indonesia, 2019.
- Indrawati, Yuli. "Interpreting Fiscal Risk for Lack of Bank Indonesia's Capital." *Jurnal Media Hukum* Volume 28, No. 1 (2021): 90-101. doi:10.18196/jmh.v28il.8712.
- Jhering, Rudolph von. *Der Zweck Im Recht*. Leipzig: Breitkopf & Haertel, 1877.
- Jr, James M. Buchanan. "The Constitution of Economic Policy." Nobel Prize Lecture. Diakses 20 April 2017. <http://nobelprizes.com/nobel/economics/1986a.html>.
- Justin Alexander Halim. "Indonesia's New Sovereign Wealth Fund: When Strategic Development Converges with Stabilization." *The Lawpreneurship Journal* 1, no. 1 (2021): 1-29. <https://doi.org/10.21632/tlj.1.1.1-29>.
- Kratsas, G., dan J. Truby. "Regulating Sovereign Wealth Funds to Avoid Investment Protectionism." *Journal of Financial Regulation* 1, no. 1 (1 Maret 2015): 95-134. <https://doi.org/10.1093/jfr/fju002>.
- M., Faried Wijaya. *Seri Pengantar Ekonomika, Ekonomi Makro*. Yogyakarta: BPFE, 1997.
- Mangkoesoebroto, Guritno. *Ekonomi Publik*. Yogyakarta: BPFE, 1999.
- Nakatani, Kazuhiro. "Sovereign Wealth Funds: Problems of international law between possessing and recipient States." *International Review of Law* 2015, no. 2 (Maret 2015): 1-14. <https://doi.org/10.5339/irl.2015.swf.7>.
- Nuzul Fathyah, et.al. "Penyertaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara di Perusahaan Umum (Perum) (Studi pada Perum Perhutani)." *Journal Business Administration Economic & Entrepreneurship* Volume 1, No. 1 (2019): 16-26.
- OUNI, Zeineb, Prosper BERNARD, dan Michel PLAISENT. "Sovereign Wealth Funds Empirical Studies: A Critical View." *Journal of Economics Studies and Research*, 1 Oktober 2020, 1-13. <https://doi.org/10.5171/2020.434738>.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2019 tentang Investasi Pemerintah (2019).
- . Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020).
- . Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (2003).
- . Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (1999).
- . Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (2003).
- . Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Lembaga Penjamin Simpanan (2004).
- Samawati, Putu, dan Shinta Paramita Sari. "The Privilege of The Indonesia Investment Authority in Indonesia Omnibus Law on Job Creation." *Jurnal Cita Hukum* 9, no. 1 (30 Maret 2021): 77-92. <https://doi.org/10.15408/jch.v9i1.20164>.

- Santosa, A.A. Gede D. H. "Perbedaan Badan Hukum Publik Dan Badan Hukum Privat." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 152–66. <https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18468>.
- Simatupang, Dian Puji N. *Paradoks Rasionalitas Perluasan Ruang Lingkup Keuangan Negara dan Implikasinya Terhadap Kinerja Keuangan Pemerintah*. Jakarta: Badan Penerbit FHUI, 2011.
- Suharto, Edi. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2005.
- Supriyanto, Eko Eddy. "Strategi Penerapan Kebijakan Sovereign Wealth Funds (SWFs) di Indonesia: Studi Literatur dan Studi Komparatif Oman." *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik (JISoP)* 3, no. 1 (2021): 10–21. <https://doi.org/10.33474/jisop.v3i1.6959>.
- Tobing, J. L. P., & Suroso, J. T. "Kewenangan Lembaga Pengelola Investasi Dalam Pengelolaan Barang Milik Negara Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara." *Iustitia Omnibus (Jurnal Ilmu Hukum)* 2, no. 2 (2021): 1–9.
- Wagner, Daniil. "Sovereign wealth funds: Investment objectives and asset allocation strategies." *Journal of Governance and Regulation* 3, no. 2 (2014): 32–52. https://doi.org/10.22495/jgr_v3_i2_p4.
- Wijaya, Miryam B L, dan Ivantia Savitri Mokoginta. "Identifikasi risiko fiskal dalam anggaran pendapatan dan belanja negara." mbaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Katolik Parahyangan, 2014.
- YU, Cheng, dan Li YANG. "Implications of Sovereign Wealth Funds on the Governance of the Middle East Region." *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies* 11, no. 4 (2017): 64–75. <https://doi.org/10.1080/25765949.2017.12023318>.



Legal Pluralism Perspective in Prosecuting Perpetrators of Bribery and Gratuities Corruption Crimes



Perspektif Pluralisme Hukum dalam Penindakan Pelaku Tindak Pidana Korupsi Suap dan Gratifikasi

Jamin Ginting¹ , Patrick Talbot² , Erdick Darry¹ 

¹Faculty of Law, Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia

²YWAM, University of Nation, Hawaii, United States

Article Info

Corresponding Author:

Jamin Ginting
✉ jamin.ginting@uph.edu

History:

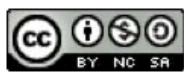
Submitted: 27-01-2023
Revised: 17-07-2023
Accepted: 12-09-2023

Keyword:

Corruption Crime; Bribery and Gratuities;
Legal Pluralism.

Kata Kunci:

*Korupsi; Penyipuan dan Gratifikasi; Pluralisme
Hukum.*



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/jk2049>

Abstract

The act of giving and receiving has been a practice since feudal times. Gifts or tributes to kings or officials, among other forms of giving, are part of traditional customs and are considered social etiquette. To address these issues, the authors analyze the theory of criminal liability, lawlessness, legal pluralism, and the legal system. This research uses a normative juridical research methodology. The findings reveal that there are no clear boundaries concerning regulations related to bribery and gratuities, specifically regarding gifts or promises in which civil servants or public officials can or cannot accept. The application of the bribery and gratuity clause was misdirected, resulting in innocent individuals being punished while the guilty were acquitted.

Abstrak

Tindakan memberi dan menerima sudah menjadi praktik sejak zaman feodal. Hadiah atau upeti kepada raja atau pejabat, di antara bentuk pemberian lainnya, merupakan bagian dari adat istiadat dan dianggap sebagai etika sosial. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, penulis menggunakan teori pertanggungjawaban pidana, pelanggaran hukum, pluralisme hukum, dan sistem hukum. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif. Temuan penelitian menunjukkan bahwa tidak ada batasan yang jelas mengenai peraturan terkait suap dan gratifikasi, khususnya mengenai hadiah atau janji yang boleh atau tidak bisa diterima oleh pegawai negeri atau pejabat publik. Penerapan klausul suap dan gratifikasi salah sasaran, sehingga mengakibatkan orang yang tidak bersalah dihukum sedangkan yang bersalah dibebaskan.

A. INTRODUCTION

1. Background

In Dutch, a criminal act or event is referred to as a “*strafbaar feit*” or “*delict*”. The Indonesian translation defines a criminal event as a punishable act.¹ From the perspective of criminal law, criminal events consist of crimes and violations. The distinction is made by the fact that some actions are declared as criminal acts by law, while others are considered offenses under the law.

Acts that are declared criminal by law are often viewed as offenses within the legal framework. In this context, a crime is an act that is deemed inconsistent with the rule of law. It’s important to note that the interpretation and application of these terms can vary based on the specific legal system and cultural context.

On the other hand, a violation is an act that is considered a breach of formal law because it does not disrupt legal objects. In this case, the legal purpose determines whether it pertains to the associated crime, the extent of the breach of the law, and other factors.

Criminal acts do not fall within the definition of criminal responsibility. A criminal act only refers to the prohibition and threat of a criminal act. Whether an individual is subsequently sentenced to a criminal sentence, as threatened under the Criminal Code, depends on his/her capacity to assume responsibility. The ability to be responsible is demonstrated by the presence of an element of error in the act and the negligence of the act of the perpetrator of the crime. This refers to the principle of accountability in criminal law, which means no punishment if there is no mistake (*geendsttraf zonder schuld*).²

The principle of “*geen straf zonder schuld*” (no punishment without guilt) may not exist in written law, but it is nevertheless applicable. Generally, Dutch law does not distinguish between the prohibition of an act and the punishment of a person who commits a criminal act. The relationship between a criminal act and a crime is expressed in the unlawful nature of an act.³

According to Roeslan Saleh, law-breaching behavior must render the perpetrator accountable and guilty. Thus, a criminal event can be considered if two elements are met:⁴ unlawful conduct and a person who can be held accountable for his or her behavior. It can be concluded that a person cannot be held accountable (found guilty of a crime) without committing a criminal act. However, even if a person commits a criminal act, he or she may not always be convicted.⁵

At the international level, bribery in many cases can threaten the stability and security of society. Bribery has the potential to undermine democratic institutions and values, ethical

¹ Erns Utrecht, *Rangkaian Sari Kuliah: Hukum Pidana I* (Bandung: Pustaka Tinta Mas, 1965), 251.

² Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana* (Jakarta: Rineka Cipta, 2008), 165.

³ Moeljatno.

⁴ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana* (Jakarta: Aksara Baru, 1983), 75.

⁵ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, 165.

values, and justice. It is discriminating and undermines the ethical and honest nature of business competition. Besides, it also threatens sustainable development and the rule of law.⁶

Bribery of public officials is a practice that has evolved from the tradition of giving and receiving in the community. Traditionally, giving gifts or tributes to kings or officials, as well as other forms of giving, were common practices and even considered as a part of social etiquette. However, the perception of giving gifts to public officials who have authority has changed when it is put within the framework of positive legal rules with a normative legalistic pattern. Such practice is in contrary with legal rules that prohibit and may even criminalize the giver and the recipient. The articles of gratification regulated in Act Number 31 of 1999 in conjunction with the Act Number 20 of 2001 concerning the Eradication of Corruption Crimes (Anti-Corruption Act)⁷ have a slight difference from the bribery article.

Indonesians need alternative standards and legal communication to be able to demonstrate good law to the society to help create a healthy system. This is known as legal pluralism. Even though legal pluralism is a new approach in the legal world, it involves other norms. Thus, this perspective aims to balance the legal aspects and social reality of people who adhere to reciprocal ways of giving gifts.

2. Research Questions

In this study, the authors formulate some questions as follows:

1. What is the difference between bribery and gratification in the context of Indonesian law from the perspective of legal pluralism?
2. How does legal pluralism influence prosecution and eradication of corruption in Indonesia?

3. Research Methods

The author uses a normative legal research methodology, based on a literature review of societal events.⁸ The author utilizes secondary data types, which include primary legal sources, such as the Anti-Corruption Act. The secondary legal sources are several books related to the topic under investigation. The author uses qualitative data analysis. Qualitative analysis is an activity that involves formal and argumentative analysis. This approach allows a comprehensive understanding on the subject matter, considering various perspectives. It is important to note that the choice of methodology should align with the research questions and objectives, and linear with the type of data being analyzed.⁹

⁶ Tim Penyusunan Kompendium Pidana Suap, *Bidang Pidana Suap* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2006), 3, https://bphn.go.id/data/documents/bidang_pidana_suap.pdf

⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999.

⁸ Sri Mamudji, *Penelitian Hukum dan Metode Penelitian* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), 93.

⁹ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007), 133.

B. DISCUSSION/ANALYSIS

Legal pluralism, as defined by John Griffiths, is a situation where multiple legal systems coexist in the same social sphere.¹⁰ This concept is a critique of centralism and positivism in law enforcement. Legal pluralism is not only the diversity, but also the potential for conflict and uncertainty that it may create.¹¹ The Anti-Corruption Act aims to establish a fair and upright administrative system for the government. This legal norm is also enforced in society. To enforce the law effectively, extensive and intensive legal communication is necessary to raise public awareness about the rules that must be adhered to. In this way, the public can interact with the government officials without falling into legal pitfalls.

Lawrence M. Friedman proposed a legal system composed of several components: the legal structure, legal substance, and legal culture. The legal structure includes the court system, appeal procedures, powers, duties of the president, and others. The substance of the law encompasses the actual rules, norms, and patterns of human behavior within the legal system, including judicial decisions.¹² Legal culture is a humane approach to laws and humans, underlying the enforcement of law, and determining whether the law is used, avoided, or misused.¹³

The effectiveness of law enforcement depends on three elements of the legal system: the legal structure, legal substance, and legal culture.¹⁴ A good legal structure and substance will not function well without the support of a good legal culture in society. Therefore, the success of law enforcement relies on the harmonious interplay of these three elements.

1. Bribery and Gratification Arrangements in Indonesia

According to Indonesian law, as regulated in the Anti-Corruption Act, there are 30 forms of corruption. These can be grouped into seven categories:

1. State financial losses (Article 2 and Article 3),
2. Bribery (Article 5, paragraph (1) letters a and b, paragraph 2; Article 13; Article 12, letters a, b, c, and d; Article 11; Article 6, paragraph (1) letters a and b),
3. Embezzlement in position (Article 8; Article 9; Article 10, letters a, b, and c),
4. Extortion (Article 12, letters e, g, h),
5. Cheating (Article 7, paragraph (1) letters a, b, c, and d, and paragraph (2)),
6. Conflict of interest in procurement (Article 12, letter i), and
7. Gratification (Article 12B in conjunction with Article 12C).¹⁵

¹⁰ John Griffiths, "What is Legal Pluralism," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986): 1. <https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387>

¹¹ John Griffiths.

¹² Lawrence M. Friedman, *American Law: An Introduction, second edition*, trans. Whisnu Basuki (Jakarta: Tatanusa, 2001), 7.

¹³ Lawrence M. Friedman.

¹⁴ Soleman B. Taneko, *Struktur Dan Proses Sosial: Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1933), 47.

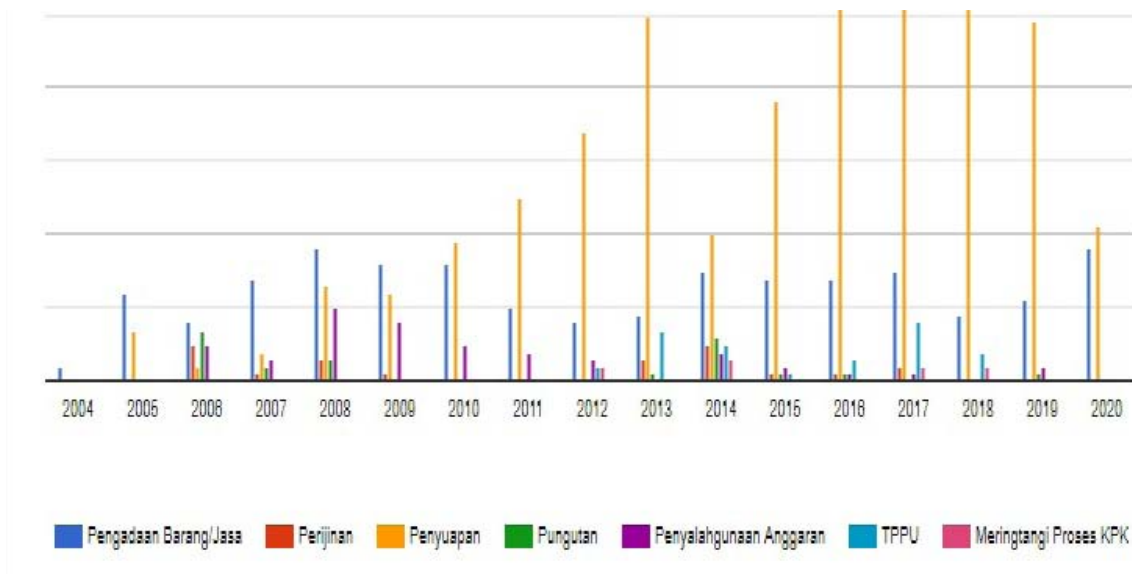
¹⁵ Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi: Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi* (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006), 16-17.

Meanwhile, passive corruption is divided into 10 forms or types, as listed in Article 5 paragraph 2, Article 6 paragraph 2, Article 11, Article 12 letter a and letter d, and Article 12B. Therefore, there are 15 articles or types regulated in the Anti-Corruption Act regarding the bribery, including five crimes of active bribery and 10 crimes of passive bribery.¹⁶

Subsequently, the act of gratification in the Anti-Corruption Act is broadly defined to include gifts such as money, goods, discounts, commissions, interest-free loans, travel tickets, accommodation, tourist trips, free medical treatment, and other facilities. It is considered gratification when there is a work or official relationship between the giver and the receiver, or if it is solely due to the position or authority of the official.

Article 12B of the Anti-Corruption Act does not only have provisions for the crime of bribery to be gratified (material criminal law) but also criminal procedural law (formal criminal law), specifically regarding proof of gratification.¹⁷ The articles on active and passive bribery have relatively the same formulation. Coupled with the regulation regarding gratification in the Anti-Corruption Act, this results in almost all types of passive bribery contained in the Anti-Corruption Act being applicable in the gratification arrangement as stipulated in Article 12B. Considering these differences, this overlap between bribery and gratification underscores the complexity of the legal framework of corruption and the need for clear distinctions and definitions.

Chart 1: Statistics of Corruption Cases by KPK in 2004-2020¹⁸



Source: KPK

¹⁶ Adami Chazawi, *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi* (Malang: MNC Publishing, 2018), 170.

¹⁷ Adami Chazawi.

¹⁸ Komisi Pemberantasan Korupsi, "Statistik Tindak Pidana Korupsi Menurut Jenis Perkara", KPK, 2020 <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-based-type-perkara>, tanggal akses

Table 1: Corruption Cases by KPK in 2004-2020¹⁹

Perkara	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Jumlah
Pengadaan Barang/Jasa	2	18	16	16	10	8	9	15	14	14	15	17	18	18	224
Perijinan	0	3	1	0	0	0	3	5	1	1	2	1	0	0	23
Penyuapan	0	13	12	19	25	34	50	20	38	79	93	168	119	25	708
Pengutan/ Pemasangan	0	3	0	0	0	0	1	6	1	1	0	4	1	0	26
Penyalahgunaan Anggaran	0	10	8	5	4	3	0	4	2	1	1	0	2	0	48

Source: KPK

The data shows that from 2010 to 2020, bribery was the most common type of corruption in Indonesia, handled by the Corruption Eradication Commission (KPK). The KPK recorded 670 corruption cases of bribery during this period, with continual increase. In 2018, the KPK recorded 168 corruption cases of bribery, and in 2019, there were 119 cases. The increased number of corruptions, particularly bribery cases, could lead to a catastrophe in Indonesia, giving a negative impact for the nation.

On a global scale, a substantial number of bribery cases can jeopardize societal stability and security.²⁰ In this nature, corruption may harm democratic institutions and values, ethical standards, and justice. Besides, it promotes discrimination, undermine ethics and fair business competition, and are detrimental to sustainable development and the rule of law.²¹

Public administration is closely linked with bureaucracy, referring to the procedures that must be followed to manage various aspects, including public services, within government agencies or departments.²² Bribery in the administrative domain may occur due to a relationship of interest between the bribe giver and the recipient.²³ The recipient, having the authority to fulfill or refuse the interests of the bribe giver, creates an enticing relationship for the bribe giver. Hence, bribery is often referred to as a transactional crime.²⁴

Bribery arises from a transactional relationship between those who have an interest in civil servants or public administrators. This transactional relationship also exists within the justice system, particularly in the case settlement process. The litigants are the party seeking justice, while the apparatus in the criminal justice system has the authority to provide justice. All parties involved in the case, including lawyers, police officers, prosecutors, clerks, judges, or the justice seekers themselves, may involve in the case settlement transaction.²⁵

¹⁹ KPK.

²⁰ Tim Penyusunan Kompendium Pidana Suap.

²¹ Tim Penyusunan Kompendium Pidana Suap.

²² Rachmat Trijono, *Kamus Hukum* (Jakarta: Pustaka Kemang, 2016), 39.

²³ Muhammad Mustofa, "Suap Menyuap dan Mafia Peradilan di Indonesia: Telaah Kriminologis" *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42 no.1 (2013): 2, <https://doi.org/10.14710/mmh.42.1.2013.1-5>

²⁴ George P. Fletcher, "A Transactional Theory of Crime", *Columbia Law Review* 85 no. 5 (1985): 921-930.

²⁵ Muhammad Mustofa, "Suap Menyuap dan Mafia Peradilan di Indonesia: Telaah Kriminologis".

The fraud triangle theory, introduced by Cressey, states that fraud occurs due to a combination of three factors: opportunity, pressure, and rationalization. Pressure serves as the motivation for a person to commit bribery. Opportunity provides the means to execute the act. While rationalization helps the perpetrator reconcile feelings of guilt associated with the act of corruption.²⁶ In the context of public administration, council members are expected to represent and protect the interests of the people. However, they are often the ones most involved in bribery cases, resulting in hindered efficiency and effectiveness of projects.²⁷

The overlapping of bribery and gratification arrangements in the Anti-Corruption Act does not equate the two. The distinction between bribery and gratification in the Anti-Corruption Act is very limited and almost indistinguishable. The author differentiates between bribery and gratification in the Anti-Corruption Act in the following table:

Table 2: Differences in the Crime of Bribery and Gratification

No	Bribery	Gratification
1	Bribery is regulated in 15 (fifteen) different articles in the Anti-Corruption Act	Gratification is only regulated in 1 (one) article, namely Article 12B of the Anti-Corruption Act.
2	The element of the bribery is an element of giving something or a promise	The element of the criminal act of gratification is only the element of giving gifts (in a broad sense), not including promises.
3	Bribery happens because the giver intends to influence a civil servant or public administrator. In addition, bribes are accepted by civil servants or state officials because the bribe has something to do with their position.	The gratification received or given is not always related to the position. However, if the gratification is related to the position and contrary to the obligations or duties of the civil servant or public administrator, it is considered a bribe.
4	Bribes received or given to civil servants or public administrators are criminal acts that have been completed and will be subject to sanctions under applicable laws and regulations.	The gratification received must be reported to the KPK within 30 (thirty) working days. In this case, reporting gratuities to the KPK is an opportunity for civil servants or public officials not to be convicted.

Source: Author

Based on the table above, the authors conclude that the distinction between bribery and gratification lies solely in the element of promise and the abolition of criminal liability through the reporting of gratuities to the KPK. Distinguishing grants related to the positions of civil servants or public administrators is challenging, to the point of being nearly indistinguishable.

²⁶ Supeni Anggraeni Mapuasari and Hadi Maheasy, "Korupsi Berjamaah: Konsensus Sosial tentang Gratifikasi dan Suap", *Integrity* 4 no. 2 (2018): 166. <https://doi.org/10.32697/integritas.v4i2.279>

²⁷ Supeni Anggraeni Mapuasari and Hadi Maheasy.

The overlap of gratification with passive bribery is a result of the give-and-take culture, as previously explained. The author applies a legal pluralism perspective to the gratification arrangement in the Anti-Corruption Act, considering that the arrangement is also related to the societal habit of giving and receiving gifts.

Legal pluralism, a critique of centralism and positivism perspectives in law implementation, is defined by John Griffiths as a situation where two or more legal systems coexist in the same social domain.²⁸

The act of giving and receiving is a part of Indonesian society.²⁹ For instance, giving gifts as an expression of gratitude is a common practice in daily life. However, this is prohibited for civil servants or public administrators. Thus, the authors conclude that giving and receiving have become a societal habit to reciprocate others' good deeds.³⁰

The author links this habit to the nature of illegality as regulated in criminal law. The nature of illegality in criminal law is divided into two types.³¹ The first is the violation of formal law, which is an act that is expressly prohibited and threatened by law. The second is the violation of material law, which is an act that may be illegal even though it is not expressly prohibited and threatened with punishment by law (e.g., general principles within the legal domain).³²

However, the nature of violating material criminal law brings a negative function. This negative function is applied as a basis to justify the abolition of crime.³³ Moeljatno stated:

“Law is a law we have never experienced. Even better, almost all original Indonesian laws are unwritten. It is important to emphasize that while most of our criminal law is in the Criminal Code and other laws and regulations, the views on the law and the nature of the material against the aforementioned law have any meaning except to exclude acts which, even though they are included in the formulation of the Act, are not criminal acts. This is usually referred to as the negative function of the unlawful nature of the material.”

The author agrees with this view through the perspective of legal pluralism, asserting that the nature of being against material law, which brings a negative function, which is the act of giving and receiving in Indonesian society. Thus, according to the author, the activities of giving and receiving can be used as a justification that eliminates the unlawfulness of the bribery arrangement in the Anti-Corruption Act.³⁴

²⁸ John Griffiths, “What is Legal Pluralism”.

²⁹ Pitan Daslani, ed. *Menyibak Kebenaran: Eksaminasi terhadap Putusan Perkara Irman Gusman* (Jakarta: Bumi Aksara, 2018). Sebutkan halaman yang dikutip.

³⁰ Pitan Daslani, ed. *Mengungkap Kebenaran*, Sebutkan halaman yang dikutip.

³¹ Albert Aries, “Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Perdata dan Hukum Pidana,” Hukum Online, Sebutkan tanggal akses, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5142a15699512/perbuatan-melawan-hukum-dalam-hukum-perdata-dan-hukum-pidana/>.

³² Albert Aries.

³³ Septri Yustisiani, “Pemberlakuan Sifat Melawan Hukum Materil Berfungsi Negatif Dalam Tindak Pidana Korupsi”. *Dialogia Iuridica* 7 no. 1 (2015): 73. <https://doi.org/10.28932/di.v7i1.710>.

³⁴ Indriyanto Seno Adji, *Tindak Pidana Ekonomi, Bisnis, dan korupsi Perbankan, Modul Kuliah “Kejahatan Bisnis”*, (Bandung: Universitas Padjajaran, 2004), sebutkan halaman yang dikutip.

It does not mean that the author condones with the bribery of civil servants or public officials. The authors argue that the act of giving and receiving is a culture that exists in people's lives. Further, the bribery of government officials or public administrators cannot be conducted freely. However, the authors believe that the regulation of the criminal act of bribery as regulated in the Anti-Corruption Act does not distinguish between giving and receiving which is a crime, and giving and receiving which is not a crime. In this context, a culture of giving and receiving that is prevalent in Indonesia.

The overlapping regulation of bribery and gratification articles impacts the implementation of these articles in prosecuting perpetrators of bribery and corruption. Applying these articles becomes challenging as it's impossible to distinguish whether gifts are related to the positions of civil servants or public administrators. These articles do not clearly define what constitutes an acceptable gift. This ambiguity often leads to misapplication of these articles, resulting in a lack of confidence in decision-making and weak evidence in court.

Lawrence Friedmann argues that the law is a shock wave in the form of demands coming from the society, which ultimately drives the legal process. Friedmann asserts that a legal system must operate from a complex organism comprising structure, substance, and legal culture. These elements interact to explain the background and effects of each part, necessitating the role of many elements. In other words, a legal system should ensure the correct and appropriate distribution of the law's objectives among individuals and groups.

2. The Constitution and Legal Pluralism in Gratification and Bribery: A Walk-Through Living Law

There are several methods to understand legal pluralism. First, legal pluralism explains the connection between various legal systems in society. Second, it reflects the various laws existing within the social scope. Third, it explains the relations, equality, and competition between legal systems. Lastly, legal pluralism demonstrates the citizens' choice to apply a certain law in conflict. From these perspectives, it can be concluded that legal pluralism is a reality in societal life.

Living Law refers to the law that is obeyed in a law-abiding society. It is defined in Article 1 of the Act Number 1 of 2023 concerning the Criminal Code, ratified at the beginning of 2023. Further, Article 2 stipulates that the living law in question applies throughout the areas not arranged in the Criminal Code, following Pancasila, the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, human rights, and generally recognized legal principles.

This chapter on Living Law refers to the law that continues to evolve in Indonesian society. In some regions of Indonesia, there are unwritten laws which are considered as local laws that determine that someone must be punished. To establish a legal basis for the application of ordinary criminal law, the government must strengthen and organize it

from a regional regulation where the ordinary criminal law is applied. This set contains living laws in society classified as ordinary crimes.

Living Law is the law obeyed or applied in society. Studies on legal pluralism suggest that state law is not the only law that governs citizens' behavior. There are also customary laws, religious laws, traditional customs, or a mix of these, which are equally effective in governing relations between citizens. State law, with its supremacy, has the strongest binding force. If someone is proven to violate the law, the police (state agencies) can directly apprehend them. However, state laws are rarely encountered in everyday life, except in civil administration, civil trade, or crime. The laws most closely related to daily life are those outside the state.

Living law is not identical to normative legal formulas, constitutional law, customs, religion, and unwritten legal norms. Legal texts always contain immaterial norms and ideals to protect the public from harm, greed, and injustice. However, there is always a gap between the ideal formulation and the practice of law. Not everyone complies with the law, and some violate it. Living Law, or laws that live and develop in society, can be examined in legal disputes. This happens when a violation of law is explained in the court or in the community's custom or religion. Their part or normal ideals are put to the test through discussions between the judge and the parties. Then comes the examination and the judge's decision. Living law is a decision or jurisdiction of society, resulting from the inspection of legal texts, and it is the law that is obeyed and taken seriously in society.

Legal pluralism is not only the coexistence of different legal systems in a region or social area but also the encounter and mutual recognition of legal systems. In the era of globalization, the complexity of inter-judicial meetings increases due to the influence of international law on national legislation, especially in the field of basic human rights. At the United Nations (UN), delegates from various countries discuss the problems of their countries and seek joint legal protection. After it becomes an international legal instrument, countries will ratify (whole or part of) its contents, then incorporate it into a national law. Because of the intersection between legal systems, the law is always changing. So, not every legal system can be considered as a clear unity with distinct boundaries between other laws.

The act of gratification or bribery is strictly prohibited by law because it is considered that giving something to someone is subject to the law to gain profit for a certain purpose. Giving something (in the form of goods or money) does not always refer to gratuity or bribery. In Indonesia, giving gifts to kings or important people who lead a certain area is an expression of gratitude for what they have done for the society. The deep-rooted habit in Indonesian society of giving gifts is considered common and often happens from kingdom era to modern era like now.

The values in Pancasila, the 1945 Constitution, and human rights are critical for the enforceability of The Living Law (the law that applies in society). If it does not contradict

with the values or norms in Pancasila, the 1945 Constitution, and basic human rights, it has the power to apply in social life. Furthermore, if the actions based on The Living Law do not contradict with the normative values that apply to society, it can be used as a basis for determining whether a certain deed is deemed appropriate or not.

3. Analysis of the Constitutional Court Decision No. 75/PUU-XI/2013 Regarding Article 12B of Law Number 20 of 2001 on the Eradication of Criminal Corruption

A. Case Position

The applicant is Drs. H. Zulkarnain Djabar, who has filed a judicial review with the Constitutional Court (MK) under case number 75/PUU-XI/2013. This application was accepted by the Supreme Court on August 15, 2013. The applicant believes that his constitutional rights, protected by the 1945 Constitution, have been violated by the application of Article 12a and Article 12b of Law Number 20 of 2001 concerning Eradication of Criminal Corruption.

The applicant argues that the norms stipulated in Article 12a and Article 12b of Law 20/2001 are vague. The content of Article 12a and Article 12b of the Law differs only in terms of the severity of the criminal penalties and higher fines, compared to the sanctions stipulated in Article 5 of Law 20/2001. This is due to the introduction of the phrase “properly presumed” in Article 12a and Article 12b of the Law, the ‘a phrase’ implies uncertainty.

The content of Article 5 and Article 12 of Law 20/2001 is a repetition of Article 419 of the Criminal Code. It should follow the logic of criminal law when imposing heavier penalties in the arrangement of criminal norms, such as in the case of aggravated prison penalties in Article 340 of the Criminal Code, due to the presence of “planning” elements in the offense. It is different from normal murder offenses as stipulated in Article 338 of the Criminal Code.

The application of these norms, with high punishment threats in Article 12a and Article 12b applies to the applicant himself in the corruption cases at the Central Jakarta District Court. Therefore, the applicant feels harmed by the application of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001. The application of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001 makes the applicant experience legal uncertainty as a citizen and feels that his rights for equality before the law, as guaranteed in the 1945 Constitution, have been violated. Accordingly, such application violates the 1945 Constitution, for the following reasons:

- a) Article 1 paragraph (3) states, “Indonesia is a country based on law.” The idea of a “rule of law” provides legal protection for citizens against unfair and uncertain legal processes, as experienced by the applicant due to the application of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001 in the criminal case proceedings alleging corruption against the applicant.
- b) Article 27 paragraph (1) states, “All nationals are equal in the eyes of the law and government and are obliged to uphold the law and government without exception.”

The application of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001, which have nuances of “uncertainty, doubt in the offense formula” in the criminal case proceedings alleging corruption against the applicant, makes the applicant feel that they have been treated “unequally in the eyes of the law and government.”

- c) Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution states, “Everyone has the right to recognition, guarantees, protection, and fair legal certainty as well as equal treatment before the law.” The application of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001, which have nuances of “uncertainty, doubt in the offense formula” in the criminal case proceedings alleging corruption against the petitioner, makes the applicant feel that they have been treated “unequally in the eyes of the law and government.”

B. Petitum

Based on the arguments, the applicant, Drs. H. Zulkarnain Djabar, feels harmed by violation of his constitutional rights due to the enforcement of Article 12a and Article 12b of Law 20/2001. According to the applicant, this situation has led to legal uncertainty. Therefore, the petitioner requests the Constitutional Court to grant:

- a) Declare that Article 12a and Article 12b of Law Number 20 of 2001, concerning amendments to Law Number 31 of 1999 on Eradication of Criminal Corruption, are contrary to Article 27 paragraph (1), and Article 28D, paragraph (1).
- b) Declare that Article 12a and Article 12b of Law Number 20 of 2001, concerning amendments to Law Number 31 of 1999 on Eradication of Criminal Corruption does not have a legal binding force.

C. Court Rulings

The Constitutional Court has decided to reject the entire application filed for the following reasons:

- a) The application filed by the petitioner is not legally justified.
- b) Article 12a and Article 12b does not create dissimilarity, legal uncertainty, or injustice. Accordingly, these norms apply to everyone (subject to law), so they are not in contrary to Article 27 paragraph (1) and Article 28D paragraph (1) of the 1945 Constitution.
- c) Article 12a and Article 12b are in accordance with the intent and purpose of the amendment to Constitution Number 31 of 1999 concerning the Eradication of Criminal Corruption.

D. Analysis

According to the applicant, Article 12a and Article 12b violate his constitutional rights because they are perceived to create legal uncertainty, injustice, and inequality. Hence, contradict with the Article 27 paragraph (1), Article 28D paragraph (1), and Article 28I paragraph (2) of the 1945 Constitution. However, according to the Constitutional Court,

Article 12a and Article 12b are in accordance to Article 27 paragraph (1), Article 28D paragraph (1), and Article 28I paragraph (2) of the 1945 Constitution.

The Article 12a and Article 12b reads as follows: “A civil servant or state official who accepts or promises, though it is known or reasonably suspected that the gift or promise is given to motivate them to do something or not to do something in their position, contrary to their obligations; and civil servants or state officials who accept gifts or promises, though it is known or reasonably suspected that the gift or promise is given as a consequence or because they have done or not done something in their position, contrary to their obligations.” The breakdown of such norms are as follows:

1. Civil Servants or State Officials who accept gifts or promises: This is addressed to government officials who must accept gifts or promises from other parties.
2. Is known: This phrase indicates that civil servants or authorized officials already know that a gift or promise is for the purpose of motivating them to do something contrary to their official position.
3. Reasonably Suspected: This phrase is where civil servants or officials are uncertain or do not yet know that a gift or promise given by other parties so that civil servants or officials do something that may be contrary to their authorities.
4. Consequence or because they have done or not done something in a position conflicting with their obligations: This explanation is where civil servants or officials who have accepted or do not know that a gift or promise given from another party is a risk from later actions carried out by civil servants or officials that violate the authority possessed by the incumbent government officials.

The provisions in Article 12a and Article 12b concerning gratuities and bribery committed by civil servants or state officials, are not in contrary to Article 1, paragraph (3), which states that Indonesia is a constitutional state. This can be seen in the legal certainty for all Indonesian citizens who feel that they have been harmed or have acted in conflict with the applicable laws. This is evidenced by the soundness of Article 12a and Article 12b, with the consequences or sanctions given for actions taken by civil servants or authorized officials.

Article 27 paragraph (1) states “Each national is equal in position within the law and government and is obliged to uphold the law and government without exception.” This means that with the validity of the applicable laws, all Indonesian citizens, without exception, must uphold the law.

Article 28D paragraph (1) states “Everyone has the right to recognition, guarantee, protection, and fair legal certainty as well as equal treatment before the law.” In this matter, there is legal certainty and justice under the provisions of Article 12a and Article 12b. Hence, it is equally before the law.

However, the point is that every gift or promise to civil servants or government officials can fall within the scope of bribery or gratuities. These actions clearly violate the provisions of Article 12a and Article 12b. However, not every gift or promise for an action already done or successful is categorized as gratuity or bribery. Specifically in Indonesia, where giving gifts or tributes has been a long-standing tradition since the kingdom era. Gifts or tributes given by the society to the king or officials are signs of gratitude for the success of something which has a positive impact on Indonesian society.

Giving a gift or tribute to the king is an action that can be categorized as Living Law or applicable law in society. It is a part of daily life in society and does not contradict with the norms in society. If such actions fall under the act of bribery or gratuities, it should be explained and confirmed as follows:

Civil Servants should be able to explain and detail how much nominal value (if a gift is in the form of money) falls into the category of gratification or bribery. For example, if the Anti-Corruption Law determined that a gift (money) with a value of IDR 10,000,000 falls into the category of bribery, and proven validly and convincingly that a gift with such value has been presented, then the party doing so can be punished under the Anti-Corruption Law. Also, it should be explained in detail, what kind of promised or presented gifts can be classified as gratification.

Therefore, with such determination, it can provide clarity on whether a gift, present, or tribute falls into the category of gratification-bribery or not, without having to eliminate the tradition that the Indonesian society have been practicing since long time ago.

C. CONCLUSIONS

The concept of legal pluralism provides a critique of centralism and positivism in the implementation of law in society. To enforce the law, extensive and intensive legal communication is necessary to raise public awareness about the regulations that must be adhered to. This ensures that, when interacting with government officials, individuals are not caught in the traps that could lead to negative consequences. The legal structure pertains to law enforcement officials, legal substance encompasses statutory instruments and legal culture refers to the law that exists within society. In Indonesia, as stipulated in the Anti-Corruption Act, there are 30 forms of corruption. It can be grouped into seven categories, one of which is state financial losses (Article 2 and Article 3). Consequently, there are 15 articles or types regulated in the Anti-Corruption Act regarding the crime of bribery.

REFERENCES

- Adji, Indriyanto Seno. *Tindak Pidana Ekonomi, Bisnis, dan korupsi Perbankan, Modul Kuliah "Kejahatan Bisnis"*, Bandung: Universitas Padjajaran, 2004.
- Aries, Albert. "Perbuatan Melawan Hukum Dalam Hukum Perdata dan Hukum Pidana," Hukum Online, Sebutkan tanggal akses, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5142a15699512/perbuatan-melawan-Hukum-dalam- Hukum-perdata-dan-Hukum-Pidana/>.
- Chazawi, Adami. *Hukum Pembuktian Tindak Pidana Korupsi*. Malang: MNC Publishing, 2018.
- Daslani, Pitan. ed. *Menyibak Kebenaran: Eksaminasi terhadap Putusan Perkara Irman Gusman*. Jakarta: Bumi Aksara, 2018.
- Fletcher, George P. "A Transaction Theory of Crime", *Columbia Law Review* 85 no. 5 (1985): 921-30. Friedman, Lawrence M. *American Law: An Introduction, second edition*, trans. Whisnu Basuki Jakarta: Tatanusa, 2001.
- Griffiths, John. "What is Legal Pluralism," *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 18, no. 24 (1986): 1-55. <https://doi.org/10.1080/07329113.1986.10756387>
- Komisi Pemberantasan Korupsi, "Statistik Tindak Pidana Korupsi Menurut Jenis Perkara", KPK, sebutkan tanggal akses, <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-based-type-perkara>
- Komisi Pemberantasan Korupsi, *Memahami Untuk Membasmi: Panduan Untuk Memahami Tindak Pidana Korupsi*. Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006.
- Mamudji, Sri. *Penelitian Hukum dan Metode Penelitian*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.
- Mapuasari, Supeni Anggraeni and Maheasy, Hadi. "Korupsi Berjamaah: Konsensus Sosial tentang Gratifikasi dan Suap", *Integrity* 4 no. 2 (2018): 159-76. <https://doi.org/10.32697/integritas.v4i2.279>
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta, 2008.
- Mustofa, Muhammad. "Suap Menyuap dan Mafia Peradilan di Indonesia: Telaah Kriminologis" *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 42 no.1 (2013): 1-5. <https://doi.org/10.14710/mmh.42.1.2013.1-5>.
- Syamsudin, M. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007.
- Saleh, Roeslan. *Perbuatan Pidana dan Pertanggung Jawaban Pidana*. Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Taneko, Soleman B. *Struktur Dan Proses Sosial: Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan*. Jakarta: Rajawali Press, 1933.

Tim Penyusunan Kompendium Pidana Suap, *Kompendium (Doktrin) Bidang Hukum: Bidang Pidana Suap*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2006. https://bphn.go.id/data/documents/bidang_pidana_suap.pdf

Trijono, Rachmat. *Kamus Hukum*. Jakarta: Pustaka Kemang, 2016.

Utrecht, Erns. *Rangkaian Sari Kuliah: Hukum Pidana I*. Bandung: Pustaka Tinta Mas, 1965.

_____, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, M. Khozim (trans). Bandung: Nusamedia, 2011.

Yustisiani, Septri. "Pemberlakuan Sifat Melawan Hukum Materil Berfungsi Negatif Dalam Tindak Pidana Korupsi". *Dialogia Iuridica* 7 no. 1 (2015): 67-82. <https://doi.org/10.28932/di.v7i1.710>.

Biodata

Denny Indra Sukmawan, dilahirkan di Mataram, 08 Oktober 1990. Riwayat pendidikan ditempuh di Sekolah Dasar Negeri 3 Tanjung Karang, Sekolah Menengah Pertama 02 Mataram, Sekolah Menengah Atas 01 Mataram. Studi S1 diselesaikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Padjadjaran. Melanjutkan Studi S2 di Fakultas Manajemen Pertahanan, Universitas Pertahanan. Saat ini, Denny sedang melanjutkan Studi S3 di University of Liverpool, konsentrasi Politik (Hubungan Internasional). Selain aktif mengajar di homebase di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta, Denny juga aktif menulis di media cetak dan digital, meneliti, dan melakukan konsultasi kebijakan untuk beberapa Kementerian/ Lembaga.

Syaugi Pratama, lahir 13 September 1990, Meraih gelar Magister Hukum pada Tahun 2017 di Fakultas Hukum, Magister Hukum Kenegaraan, Universitas Indonesia. Kursus Singkat “Managing Ethnic Conflict and Religious Violence” Tahun 2015 di Naval Postgraduate School Monterrey, California. Pengalaman pekerjaan pada Tahun 2013-2015 Junior Legal di Syarif Fadillah Law Office, Tahun 2016-2018 Senior Legal di 218 Law Office, Tahun 2018 Dosen Tidak Tetap Fakultas Hukum Usahid Jakarta, Tahun 2019-2021 Analis Sengketa Peradilan, Tahun 2021 Plt. Kepala Sub Bagian Penyelesaian Sengketa Proses dan Hukum Bawaslu Provinsi Kalimantan Timur, Tahun 2022 Dosen Tidak Tetap Fakultas Syariah UIN Sultan Aji Muhammad Idris, saat ini Analis Hukum Ahli Pertama, Biro Hukum dan Humas Bawaslu RI.

Muhammad Fitra Kurniawan, lahir di Kota Medan, 16 Desember 2001. Saat ini merupakan Analis Hukum di Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia. Lulusan S-1 dengan konsentrasi hukum tata negara di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta pada Mei 2023. Fokus penelitian berkaitan dengan isu kekuasaan kehakiman, demokrasi, hukum legislasi, dan hak asasi manusia. Sebelumnya, terlibat aktif dalam editorial Jurnal Mimbar Hukum periode 2020-2023 dan sekretariat Pusat Kajian Demokrasi, Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia (PANDEKHA) Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Muhammad Hamzah Al Faruq, lahir di Kota Bogor, 24 April 2001. Lulusan S-1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada berkonsentrasi hukum tata negara. Fokus penelitian Peneliti berkaitan dengan isu legislasi daerah, hukum perizinan, pajak retribusi daerah, penyertaan modal, dan CSR. Saat ini, Penulis aktif sebagai asisten peneliti konsultan publik Swasaba Research Initiative dalam kegiatan pembentukan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Kutai Kartanegara 2025-2045. Untuk kepentingan kolaborasi penelitian maupun konsultasi, dapat menghubungi Muhammadhamzah01@mail.ugm.ac.id.

Garuda Era Ruhpinesthi, lahir di Kota Yogyakarta, 1 November 2001. Saat ini sedang menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada berkonsentrasi hukum tata negara. Fokus penelitian Peneliti berkaitan dengan isu lembaga kepresidenan, Pemilu, hukum legislasi, hukum perizinan, dan pajak retribusi daerah. Saat ini, Penulis aktif sebagai asisten peneliti konsultan publik Swasaba Research Initiative Untuk kepentingan kolaborasi penelitian maupun konsultasi, dapat menghubungi Garudaera@mail.ugm.ac.id

Sonia Sekar Sari, dilahirkan di Pammase 13 April 2000. Pendidikan dasar sampai atas ditempuh di SD Inp 6/75 Selli, SMPN 1 Lappariaja, SMAN 5 Bone. Menyelesaikan studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar tahun 2022. Saat ini, sedang melanjutkan pendidikan formal pada program Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin,

Makassar. Sonia sapaan akrabnya, aktif menulis di media digital. Sonia dapat dihubungi melalui soniasekarsari20413@gmail.com.

Aminuddin Ilmar, Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar. Menyelesaikan Strata Satu (S.1) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar di tahun 1988. Strata Dua (S.2) Magister Hukum pada Universitas Airlangga, Surabaya diselesaikan tahun 1995 dan Strata Tiga (S.3) Doktor Ilmu Hukum pada Universitas Airlangga, Surabaya diselesaikan tahun 1999. Saat ini aktif sebagai dosen pengajar di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar dan aktif sebagai pembicara/narasumber pada seminar/pertemuan sejak tahun 2012. Selain aktif sebagai dosen dan pembicara/narasumber, juga aktif sebagai penulis karya ilmiah buku/jurnal sejak tahun 2009 sampai sekarang. Adapun buku-buku yang sudah diterbitkan yaitu: Pada tahun 2009 menerbitkan buku dengan judul “Konstruksi Teori dan Metode Kajian Ilmu Hukum”, dan buku dengan judul “Hukum Penanaman Modal di Indonesia”. Pada tahun 2012 menerbitkan buku dengan judul “Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN”. Tahun 2014 menerbitkan buku dengan judul “Hukum Tata Pemerintahan”, dan buku dengan judul “Membangun Negara Hukum Indonesia”.

Eka Merdekawati Djafar, lahir di Ujung Pandang, 13 Mei 1982. Saat ini mengabdikan sebagai dosen di Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Menyelesaikan studi Ilmu Hukum/Hukum Administrasi Negara pada program Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar di tahun 2004 dan melanjutkan pendidikan formal pada program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar yang diselesaikan pada tahun 2009. Selain aktif sebagai dosen, juga aktif menulis pada media cetak maupun digital. Pada tahun 2011 menerbitkan buku dengan judul “Kejahatan di Bidang Perpajakan”. Tahun 2016 menerbitkan buku dengan judul “Hukum Keuangan Negara; Teori dan Praktif” dan pada tahun 2021 kembali menerbitkan buku dengan judul “Hukum Keuangan Negara; Teori dan Praktif (Cetakan 7)”.

Pan Mohammad Faiz, Kepala Pusat Penelitian dan Pengkajian Perkara, dan Pengelolaan Perpustakaan (Puslitka) di Mahkamah Konstitusi. Faiz meraih Sarjana Hukum (S.H.) dari Universitas Indonesia, Master of Comparative Laws (M.C.L.) dari University of Delhi, dan Doctor of Philosophy (Ph.D.) dari TC Beirne School of Law, University of Queensland, Australia. Saat ini, selain sebagai Dosen Pengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan beberapa universitas lainnya, Faiz juga menjadi External Research Fellow di Center for Public, International, and Comparative Law (CPICL), University of Queensland, Australia. Karya tulis ilmiahnya di bidang hukum dan konstitusi telah tersebar di berbagai media publikasi, baik berupa artikel opini, buku, maupun jurnal di tingkat nasional dan internasional (Scopus). Buku terbarunya akan diterbitkan pada April 2024 oleh Penerbit Brill di Leiden dengan judul “Court and Diversity: The Twenty Years of the Indonesian Constitutional Court”. Pan Mohamad Faiz dapat dihubungi melalui faiz@mkri.id.

Muhammad Alief Farezi Efendi, dilahirkan di Kabupaten Tanggamus, 26 Februari 2001. Pendidikan dasar ditempuh di SD Muhammadiyah Gisting, Pendidikan Menengah Pertama di SMP N 1 Gisting, dan Pendidikan Menengah Atas di SMA N 1 Gadingrejo. Menempuh jenjang sarjana di Fakultas Hukum Universitas Lampung dan selesai pada bulan Maret 2023. Alief sapaan akrabnya, telah menyelesaikan Pendidikan Khusus Profesi Advokat dan saat ini menjadi staff legal corporate di salah satu perusahaan yang ada di Jakarta. Pernah dan sering menulis serta mengirimkan beberapa karya tulis di berbagai media masa.

Muhtadi, adalah Dosen tetap bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unila sejak 2008. Menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Hukum Univ. Tadulako (1995), S2 Hukum Univ. Andalas Padang (2008), dan S3 Prodi Ilmu Hukum Unpad Bandung (2019). Memperoleh sertifikat Manajemen Resiko Profesional (BNSP 2001), dan Mediator Non Hakim (2023).

Ahmad Saleh, dilahirkan di Bandar Lampung 25 September Tahun 1978, adalah Dosen tetap bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Unila . Menyelesaikan pendidikan S1 Fakultas Hukum Univ. Lampung, S2 Hukum Univ. Lampung,. Penulis aktif dan terlibat dalam kegiatan penelitian dan penulisan karya tulis ilmiah di Fakultas Hukum Universitas Lampung.

Abdul Munif Ashri, dilahirkan di Ujung Pandang (Makassar), 27 Maret 1999. Pendidikan dasar sampai Strata 1 ditempuhnya di kota kelahirannya. Memperoleh gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Unhas) tahun 2021. Per Agustus 2022, Munif menempuh studi Strata 2 pada Program Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), Yogyakarta. Dari Strata 1 sampai Strata 2, hukum internasional menjadi konsentrasi akademisnya. Di Fakultas Hukum UGM, Munif turut berpartisipasi sebagai volunteer di Pusat Studi Hukum dan Keadilan Sosial (Law and Social Justice, LSJ) dan Pusat Kajian Konstitusi, Demokrasi, dan HAM (Pandekha). Tulisan-tulisannya banyak mengkaji tentang hukum HAM, hukum pidana internasional, juga keadilan transisi, yang dapat dibaca di beberapa jurnal nasional, seperti Jentera: Jurnal Hukum, Justitia et Pax, Jurnal Hukum Poros Padjajaran, Uti Possidetis: Journal of International Law, Undang: Jurnal Hukum, Arena Hukum, dan The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies.

Mohamad Fandrian Adhistianto, dilahirkan di Serang 17 Maret 1988. Saat ini mengabdikan sebagai dosen Hukum Ketenagakerjaan sekaligus menjabat sebagai Ketua Pusat Kajian Hukum Ketenagakerjaan (PUSKAMNAKER) Fakultas Hukum Universitas Pamulang, dan sebagai peneliti perburuhan pada Pusat Kajian Kebijakan dan Advokasi Perburuhan (PAKKAR). Menyelesaikan studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya tahun 2010, Program Studi Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia pada tahun 2015, dan sedang dalam Program Studi Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Bandung. Beberapa buku telah ditulis dan diterbitkan antara lain Panduan Advokasi Hubungan Industrial, Penegakan Hukum Ketenagakerjaan Dalam Kerangka Heteronom dan Otonom, Monograf Disharmonis Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja, Bunga Rampai Serikat Pekerja dan Kondisi Ketenagakerjaan di Indonesia, Masalah-Masalah Hukum Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No.91/PUU-XVIII/2020, Hukum Acara Perdata, Hukum Ketenagakerjaan, Hukum Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Selain buku, beberapa naskah jurnal juga telah diterbitkan di berbagai Online Jurnal Sistem (OJS) yang telah terakreditasi Sinta 2 dan Sinta 4.

Muhammad Anugerah Perdana, saat ini merupakan mahasiswa sarjana strata 1 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, merupakan mantan Staff Researcher Pusat Studi Hukum Konstitusi Universitas Islam Indonesia. Sebagai mahasiswa, beliau aktif menulis di berbagai media, seperti Bagaimana Proses Uji Formil Setelah Revisi UU PPP di KawanHukum.Id dan sudah pernah menulis buku seperti: Naskah Akademik Perubahan Ke-5 UUD NRI tentang PPHN yang diterbitkan MPR RI; Daya Lenting Konstitusi yang diterbitkan oleh PSHK UII Press; dan terakhir Antologi Juris Muda yang diterbitkan oleh JPI Press.

Carolus Borromeus Enggal, merupakan lulusan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, yang dulunya aktif mengikuti kegiatan kompetisi antar mahasiswa, seperti: Juara 3 Legislative Drafting yang diadakan oleh Scienstional Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2021 dan Juara 3 pada Legislative Drafting Piala Mohamad Natsir Universitas Islam Indonesia.

Raden Mahdum, lahir di Indramayu, 10 Februari 2002, aktif sebagai anggota BPD Himpunan Pengusaha Muda Indonesia Jawa Barat. sering menulis artikel di internet seperti: Menilik Lebih dalam Legalitas Pernikahan Beda Agama di Indonesia yang diterbitkan oleh IDN Times, BUMN: Solusi atas Problematika Inflasi Harga Minyak Goreng oleh kumparan, serta Metode Omnibus Law Harus diatur dalam Regulasi oleh Geotimes.

Erna Listiawati, Sarjana Hukum dari Universitas Islam Nusantara, aktif dalam organisasi pengembangan inovasi kepemudaan Jawa Barat dan penulisan ilmiah dengan interest isu-isu sosial dan hukum, selama kuliah serta berhasil lulus dalam waktu 3,5 tahun dengan predikat cumlaude, aktif menulis jurnal, seperti: Dumpster Diving Threat In Personal Data Leakage Case In Indonesia yang diterbitkan oleh International Journal of EthnoSciences and Education Reseach; Enigma Perlindungan Hak Kekayaan Intelektual Terhadap Tindakan Misappropriation Oleh Pihak Asing Dalam Regulasi Internasional yang diterbitkan oleh Jurnal USM Law Review; dan Acces to Justice Penyandang Disabilitas Intelektual: Peradilan Pidana sebagai Implementasi Asas Equality Before the Law oleh Jurnal Simbur Cahaya

Yuli Indrawati, dilahirkan di Jakarta, 7 Juli 1969. Saat ini bekerja sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia, bidang hukum administrasi negara, khususnya hukum keuangan publik. Pendidikan Sarjana ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pendidikan Magister Ilmu Hukum ditempuh di Karl Ruprecht Universitaet Heidelberg Jerman, dan pendidikan doktor Ilmu Hukum ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Selain aktif sebagai dosen, saat ini bertugas sebagai Ketua Unit Pemeringkatan Internasional dan Pusat Dokumentasi dan Referensi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan juga membantu di beberapa lembaga pemerintahan, antara lain di Kementerian Keuangan sebagai Anggota Komite Audit dan di Kementerian Hukum dan HAM sebagai Wakil Ketua Majelis Pengawas Wilayah Notaris Wilayah DKI Jakarta.

Jamin Ginting, menyelesaikan pendidikan sarjana hukum dari Universitas 17 Agustus 1945 pada tahun 2000 dan memperoleh gelar Magister Hukum (M.H) dari Universitas Pelita Harapan pada tahun 2002. Pada tahun 2011, beliau meraih gelar Doktor Hukum (Dr.) juga dari Universitas Pelita Harapan pada tahun 2002. Beliau mengajar beberapa mata kuliah seperti Hukum Pidana, Tindak Pidana Korupsi dan Tindak Pidana Pencucian Uang, Perbandingan Hukum Pidana, Kejahatan Korporasi, Kebijakan Publik, dan Anti Korupsi, Kapita Selekta Hukum Pidana, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum. Saat ini beliau menjabat sebagai Guru Besar di Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan. Beliau juga merupakan managing partner di JAT&Co. Law Firm dan juga konsultan untuk kurator, dan kekayaan intelektual, serta instruktur untuk Pendidikan Khusus Profesi Advokat (PKPA) di Jakarta.

Patrick Talbot, adalah Wakil Presiden Advocates International (AI). Beliau lulus dari Georgetown University's School of Foreign Service dan meraih gelar Juris Doctor dari Regent University School of Law pada tahun 1993. Beliau juga merupakan Associate Professor Hukum di Handong International Law School dari tahun 2005 hingga 2013. Patrick Talbot juga menjadi konsultan dosen di Universitas Pelita Harapan dari tahun 2013 hingga 2018 untuk ruang lingkup Hukum Komersial dan Perdagangan Internasional, Hukum Indonesia, Arbitrase Internasional, Hak Asasi Manusia, Advokasi Anti-Perdagangan Orang, Hukum dan Pembangunan, Keadilan Global, Kebebasan Beragama, Pemikiran Kristiani tentang Hukum dan Keadilan. Sekarang beliau adalah dosen di YWAM, University of Nation, Hawaii, Amerika Serikat.

Erdick Darryl, menyelesaikan gelar sarjana hukum dari Universitas Pelita Harapan pada tahun 2021. Selama masa studinya, ia memimpin Komunitas Peradilan Semu Hukum Nasional UPH dan meraih beberapa penghargaan dalam kompetisi peradilan semu tingkat nasional bersama UPH. Tidak lama setelah ia memperoleh gelar sarjana hukum pada tahun 2021, ia menjadi pengacara di SHM Partnership, sebuah firma hukum yang menyediakan layanan hukum untuk berbagai industri.

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:

Alistair 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 (Pyrmont, 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

Anti-Corruption Act 723-725,
727-729, 734

Asas Postliminium 644

B

Badan Usaha Milik Negara 707,
719

Beheersdaad 665

Bestuursdaad 665

Bijeenkomst voor Federaal
Overleg 645

C

Causal Verband 559

Conditionally

Constitutional 625, 628

Inconstitutional 669

Unconstitutional 668

Conflict of Interest 609, 617

Constitutional

Decree Authority 687

Dialog 636, 637

Thought 641

D

Declaratoir 635

Demos 649

Dokuritsu Junbi Chōsa-Kai 641

E

Erga Omnes 612, 616, 625

Error In Persona 557

Expedited Legislation 686

F

Fast-Track Legislation 682-689,
694, 696-699

Floating Execution 631, 635

Formell Geszets 679

G

Geendstraf Zonder Schuld 722

Good Offices Commission 645

Government-In-Exile 644

Grund-Und Freiheitsrechte 641

H

Holding Sub Holding 661, 662,
664, 670, 672, 675

House of

Commons 684

Lords 684, 700

I

Inkracht 586

J

Judicial

Activism 626, 635, 638

Order 627, 639

Review 560, 680, 731

L

Law in Action 635

Legally Binding 626

Legal

Opinion 625

Policy 559, 560, 697

Reasoning 577

Lembaga Pengelola Investasi
704, 705, 708, 720

M

Mahkamah Konstitusi 556-560,
566, 570, 573, 574, 577,

578, 588, 599, 604-612,

617-626, 629-631, 634, 635,

637-639, 662, 664-670, 672,

676, 678, 680-682, 688-694,

697, 698, 700-705, 707,

717, 719

Majoritarian Exception 686

Meaningful Participation 678,
682, 690, 691, 697, 698

N

Negative Legislature 623, 624,
626, 627, 635

Niet Ontvankelijk Verklaard 557

Non-Self Executing 631

O

Obscuur Libel 557

Omnibus Law 668, 708, 719

Open Legal Policy 560, 697

Oversized Coalition 564

P

Parliamentary Threshold 563,
571

Penjabat

Bupati/Walikota 586, 587

Gubernur 586

Penyerahan Kedaulatan 645,
646

Plurium Litis Consortium 557

Police Actions 644

Political-Moral Principle 715

Positive Legislature 622-631,
634-637

- Presidential Threshold 557, 559-567, 570, 571, 572
 Prinsip Check and Balances 623
 Program Legislasi Nasional 679, 680, 687, 689, 699
R
 Ratio
 Decidendi 578, 611, 624, 625
 Legis 583
 Rechtsvacuum 667
 Regelendaad 665
 Revolutie Grondwet 641
 Right to
 Be A Candidate 559
 Vote 559
- S**
 Social Equity 714
 Soevereiniteitsoverdracht 645
 Sovereignty Wealth Fund 708
 Staatsfundamentalnorm 679
 Staatsgrundgeszets 679
 Straafbaar Feit 722
 Sui Generis 704, 705, 709
- T**
 Temporary Legislature 626
 Teori Negara Integralistik 641
 The Guardian of Constitution 717
- The Guardian of The Constitution 619
 The Protector of Citizen's Constitutional Rights 717
 Toezichthoudensdaad 665
- V**
 verfassungsänderung 623
 Verordnung & Autonome Satzung 679
 Volonte Generale 694

Indeks Pengarang

A

Abdul Ghoffar 560
A. Hamid S. Attamini 679
Allan Fatchan Gani Wardhana
680
Antonio Vicova 708

B

Barry M. Hager 694, 695
Bayu Aryanto 682
Bima Arya 597

C

Christopher M. Davis 686

D

Dokuritsu Junbi Chōsa-kai 641

F

Febri Sianipar 560, 574
Frank I. Michelman 715

G

Giovanni Sartori 562

H

Hamdan Zoelva 635
Harjono 625
Henry Merryman 630

I

Ibnu Sina Chandranegara 682,
683
I Dewa Gede Palguna 695

J

Jafar Sidik 708
Jeffry Leonard P. Tobing 708
Jimly Asshiddiqie 623, 627, 642,
643, 679, 714
Joko Trio Suroso 708
Juli Panglima Saragih 664

L

Lestari 663, 676
Lothar Gundling 681

M

Maria Farida 679, 691
Miriam Budiarjo 591
Moh. Mahfud, MD 627
Molly Elizabeth Reynolds 686

N

Nasution 641, 642, 651, 655,
658

P

Pan Mohammad Faiz 626
Paryono 663, 664, 677
Philip Nonet 630
Philip Selznik 630

R

Ridho Al-Hamdi 561
Rizki Prasetio 560

S

Saifudin 695, 702
Sherry Arnstein 695
Sherry R. Arnstein 594
Sholahudin Al-Fatih 560
Simon Butt 651, 689, 690, 702
Soepomo 641, 642, 643, 645,
646, 656, 657, 659
Stiglitz 712
Susi Dwi Harijanti 682
Syamsul Ma'arif 663

T

Titon Kurnia 560, 569

W

Wahiduddin Adams 694
Wicipto Setiadi 687
Wolf 712

SERTIFIKAT

Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Riset dan Teknologi
Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia



Kutipan dari Keputusan Direktorat Jendral Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi
Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi Republik Indonesia

Nomor: 79/E/KPT/2023

Peringkat Akreditasi Jurnal Ilmiah Periode I Tahun 2023

Nama Jurnal Ilmiah:

Jurnal Konstitusi

E-ISSN: 25481657

Ditetapkan Sebagai Jurnal Ilmiah:



TERAKREDITASI PERINGKAT 2

Akreditasi Berlaku selama 5 (lima) Tahun, yaitu:
Volume 14 Nomor 2 Tahun 2022 sampai Volume 19 Nomor 1 Tahun 2027
Jakarta, 11 May 2023
Plt. Direktur Jendral Pendidikan Tinggi, Riset, dan Teknologi



Prof. Ir. Nizam, M.Sc., DIC, Ph.D., IPU, ASEAN Eng
NIP. 196107061987101001

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