



# JURNAL KONSTITUSI

Volume 22 Nomor 2, Juni 2025

- ◉ **Konstitusionalisme Moneter: Sebuah Tinjauan Kritis dari Perspektif Pluralisme Konstitusi dan Implementasinya dalam UUD 1945**  
Mei Susanto, Mario Angkawidjaja, dan Susi Dwi Harijanti
- ◉ ***Quo Vadis* Hak Partisipasi di Bidang Lingkungan: Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi**  
Andika Putra dan Deka Oktaviana
- ◉ **Electoral Reform Through the Indonesian Constitutional Court: Constitutionality of Presidential Candidacy Threshold in Indonesia**  
Djayadi Hanan, Tri Sulistianing Astuti, dan Luthfi Widagdo Eddyono
- ◉ **Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)**  
Mohammad Agus Maulidi
- ◉ **Relasi Kelembagaan dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi**  
Ahmad Yani
- ◉ **Penguatan Landasan Konstitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**  
Janpatar Simamora dan Bintang ME Naibaho
- ◉ **Celah Hukum yang Terselubung: Problematika Regulasi Peran Swasta dalam Pelayanan Air Minum**  
Mohamad Mova Al'Afghani dan Bisariyadi
- ◉ **Ketidakpastian Praktik Hukum Acara dan Variasi Amar Putusan Pengujian Formil**  
Ilhamdi Putra dan Beni Kharisma Arrasuli
- ◉ **Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi**  
Yusuf Warsyim dan Harmoko Harmoko

<b>JK</b>	<b>Vol. 22</b>	<b>Nomor 2</b>	<b>Halaman 206 - 416</b>	<b>Jakarta Juni 2025</b>	<b>P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657</b>
-----------	----------------	--------------------	------------------------------	------------------------------	--

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 79/E/KPT/2023



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**JURNAL KONSTITUSI**

<b>Vol. 22 No. 2</b>	<b>P-ISSN 1829-7706   E-ISSN: 2548-1657</b>	<b>Juni 2025</b>
<b>Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 79/E/KPT/2023</b>		

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

Ananthia Ayu Devitasari

Paulus Rudy Calvin Sinaga

**Redaktur Pelaksana**

*(Managing Editors)*

Adam Ilyas

**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](mailto:jurnalkonstitusi@mkri.id)

Jurnal ini dapat diunduh di OJS Jurnal Konstitusi di: [jurnalkonstitusi.mkri.id](http://jurnalkonstitusi.mkri.id)  
atau di menu publikasi-jurnal pada laman [mkri.id](http://mkri.id)

---

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

---



## DAFTAR ISI

<b>Pengantar Redaksi</b> .....	iii - vi
Konstitusionalisme Moneter: Sebuah Tinjauan Kritis dari Perspektif Pluralisme Konstitusi dan Implementasinya dalam UUD 1945 Mei Susanto, Mario Angkawidjaja, dan Susi Dwi Harijanti .....	206-228
<i>Quo Vadis</i> Hak Partisipasi di Bidang Lingkungan: Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Andika Putra dan Deka Oktaviana .....	229-259
Electoral Reform Through the Indonesian Constitutional Court: Constitutionality of Presidential Candidacy Threshold in Indonesia Djayadi Hanan, Tri Sulistianing Astuti, dan Luthfi Widagdo Eddyono .....	260-292
Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023) Mohammad Agus Maulidi .....	293-312
Relasi Kelembagaan dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Ahmad Yani .....	313-331
Penguatan Landasan Konstitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Janpatar Simamora dan Bintang ME Naibaho .....	332-353
Celah Hukum yang Terselubung: Problematika Regulasi Peran Swasta dalam Pelayanan Air Minum Mohamad Mova Al'Afghani dan Bisariyadi .....	354-378

Daftar Isi

Ketidakpastian Praktik Hukum Acara dan Variasi Amar Putusan Pengujian Formil

Ilhamdi Putra dan Beni Kharisma Arrasuli ..... 379-397

Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Yusuf Warsyim dan Harmoko Harmoko ..... 398-416

**Biodata**

**Pedoman Penulisan**

## Dari Redaksi



Puji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa. Atas rahmat-Nya, Jurnal Konstitusi kembali hadir menyapa para pembaca melalui Volume 22 Nomor 2 edisi Juni 2025. Sembilan artikel dalam volume ini merekam dinamika terkini dari berbagai aspek hukum konstitusi Indonesia, mempertegas relevansi Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penjaga konstitusi dan demokrasi konstitusional.

Artikel pembuka, **“Teoretisasi Konstitusionalisme Moneter di Indonesia dalam Bingkai Pluralisme Konstitusi”** oleh Mei Susanto, Mario Angkawidjaja, dan Susi Dwi Harijanti, menawarkan pendekatan pluralisme konstitusional dalam isu moneter yang mampu memperkuat independensi Bank Indonesia, OJK, dan LPS.

Andika Putra dan Deka Oktaviana dalam **“Quo Vadis Hak Partisipasi di Bidang Lingkungan: Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi”** mengungkap tantangan dalam partisipasi publik yang bermakna di bidang lingkungan, khususnya setelah penerapan UU Cipta Kerja.

Isu reformasi pemilu diangkat oleh Djayadi Hanan, Tri Sulistianing Astuti, dan Luthfi Widagdo Eddyono dalam **“Electoral Reform Through the Indonesian Constitutional Court: Constitutionality of Presidential Candidacy Threshold in Indonesia”**. Penulis menjelaskan implikasi penting penghapusan ambang batas pencalonan presiden oleh MK yang memprioritaskan representasi demokratis.

Mohammad Agus Maulidi dalam **“Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)”** membahas kriteria ketat dalam penerbitan Perppu yang dikembangkan melalui yurisprudensi MK untuk menjamin legitimasi dan kepastian hukum.

Ahmad Yani melalui artikelnya **“Relasi Kelembagaan dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi”** menyoroti ketegangan kelembagaan dalam pelaksanaan putusan MK serta perlunya mekanisme pertanggungjawaban yang jelas baik secara institusional maupun individual.

**Janpatar Simamora dan Bintang ME Naibaho** dalam **“Penguatan Landasan Konstitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”** menawarkan model baru pengaturan eksplisit tentang Kejaksaan dalam UUD 1945 guna memperkuat kedudukannya secara konstitusional.

**Mohamad Mova Al’Afghani dan Bisariyadi** mengangkat isu penting dalam **“Celah Hukum yang Terselubung: Problematika Regulasi Peran Swasta dalam Pelayanan Air Minum”**. Mereka mendorong kerangka hukum yang eksplisit mengatur pluralitas penyedia air demi menjamin kepastian hukum dan perlindungan konsumen.

Ketidakpastian hukum acara MK dianalisis oleh **Ilhamdi Putra dan Beni Kharisma Arrasuli** dalam **“Ketidakpastian Praktik Hukum Acara dan Variasi Amar Putusan Pengujian Formil”**. Mereka merekomendasikan perlunya penyempitan norma hukum acara untuk mencegah intervensi politik.

Terakhir, **Yusuf Warsyim dan Harmoko** dalam **“Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi”** mengusulkan penguatan independensi kelembagaan MKMK serta kembalinya peran Komisi Yudisial sebagai pengawas etik hakim konstitusi.

Redaksi menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada para penulis, mitra bestari, serta seluruh tim redaksi atas kontribusi dalam terbitnya edisi ini. Semoga tulisan-tulisan dalam edisi ini memperkaya diskursus hukum konstitusi di Indonesia serta menjadi referensi berharga bagi akademisi, praktisi, dan pembuat kebijakan.

Selamat membaca.

Jakarta, Juni 2025

**Dewan Redaksi Jurnal Konstitusi**

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

**Mei Susanto, Mario Angkawidjaja, dan Susi Dwi Harijanti**

***Theorizing Monetary Constitutionalism in Indonesia through Constitutional Pluralism***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*Monetary constitutionalism is an evolving contemporary concept for understanding monetary issues through constitutionalism. Given the lack of expert consensus on its definition and scope, this paper critically examines existing perspectives and proposes a novel theorization for future research. It employs a doctrinal method, tracing and critically reviewing expert opinions on monetary constitutionalism. The paper argues that the constitutional approach in the monetary field faces an impasse, due to an adherence to classical constitutionalism, which is characterized by methodological nationalism and excessive political focus. Employing constitutional pluralism, this paper offers a new theorization to address diverse constitutional issues in the monetary sector. This framework is then applied to the financial regulations within the 1945 Constitution, particularly concerning the central bank. Therefore, the principles of monetary constitutionalism can serve as a guide for Bank Indonesia (BI), the Financial Services Authority (OJK), and the Deposit Insurance Corporation (LPS) in exercising their independence and upholding a self-enforcing monetary constitution.*

**Keywords:** *Constitution; Constitutionalism; Constitutional Pluralism; Monetary Constitutionalism.*

**Mei Susanto, Mario Angkawidjaja, dan Susi Dwi Harijanti**

**Teoretisasi Konstitusionalisme Moneter di Indonesia dalam Bingkai Pluralisme Konstitusi**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 206-228

Konstitusionalisme moneter adalah sebuah konsep kontemporer yang terus berkembang untuk memahami isu-isu moneter melalui pendekatan konstitusionalisme. Mengingat minimnya konsensus para ahli mengenai definisi dan ruang lingkupnya, tulisan ini mengkaji secara kritis berbagai perspektif yang telah ada dan mengusulkan sebuah teorisasi baru untuk penelitian di masa depan. Tulisan ini menggunakan metode doktrinal, dengan menelusuri dan meninjau secara kritis pendapat-pendapat para ahli tentang konstitusionalisme moneter. Tulisan ini berpendapat bahwa pendekatan konstitusional dalam bidang moneter menghadapi jalan buntu, yang disebabkan oleh kepatuhan pada konstitusionalisme klasik yang ditandai oleh nasionalisme metodologis dan fokus politik yang berlebihan. Dengan menggunakan pluralisme konstitusional, tulisan ini menawarkan sebuah teorisasi baru untuk menjawab berbagai isu konstitusional di sektor moneter. Kerangka kerja ini kemudian diterapkan pada regulasi keuangan dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya yang berkaitan dengan bank sentral. Oleh karena itu, prinsip-prinsip konstitusionalisme moneter dapat berfungsi sebagai panduan bagi Bank Indonesia (BI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam menjalankan independensinya serta menegakkan sebuah konstitusi moneter yang dapat berjalan secara mandiri (*self-enforcing*).

**Kata Kunci :** Konstitusi; Konstitusionalisme; Pluralisme Konstitusi; Konstitusionalisme Moneter.

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

**Andika Putra dan Deka Oktaviana**

***Quo Vadis Environmental Participation Rights: A Review of Indonesian Constitutional Court's Decision***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*Public participation is recognized as a fundamental pillar of procedural environmental rights under both national and international legal frameworks. Nevertheless, the protection of public participation rights in Indonesia has experienced significant shifts following the enactment of regulations potentially diminishing public involvement in environmental governance. This article aims to map and critically analyze the evolving regulatory dynamics and the Constitutional Court's jurisprudence concerning public participation in environmental matters. Employing normative legal research with statutory and case-law approaches, this study identifies a normative regression in the substantive value of public participation, particularly after the enactment of Law No. 11 of 2020 on Job Creation. However, through its constitutional review function, the Constitutional Court has consistently underscored the government's obligation to ensure meaningful participation, emphasizing that public involvement should not be reduced to merely a procedural formality. Nevertheless, the Court remains substantially constrained by judicial formalities, potentially limiting civil society's capacity to advocate effectively for sustainable and equitable environmental participation.*

**Keywords:** *Constitutional Court; Decisions; Environment; Public Participation*

**Andika Putra dan Deka Oktaviana**

***Quo Vadis Hak Partisipasi di Bidang Lingkungan: Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi***

*Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 229-259*

Hak partisipasi publik merupakan salah satu pilar hak prosedural lingkungan yang dijamin baik dalam instrumen nasional maupun internasional. Namun, jaminan tersebut mengalami dinamika setelah diberlakukannya regulasi yang berpotensi melemahkan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lingkungan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan memetakan dan menganalisis dinamika regulasi serta kecenderungan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara terkait hak partisipasi publik lingkungan. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif, menggunakan pendekatan perundang-undangan dan kasus melalui kajian putusan MK. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif telah terjadi penurunan makna substantif partisipasi publik pasca pemberlakuan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja. Meski demikian, MK melalui fungsi kontrol konstitusionalnya menegaskan tanggung jawab pemerintah untuk memastikan partisipasi publik yang bermakna, tidak hanya sebagai aspek formal-prosedural semata. Namun, MK masih cenderung terikat pada aspek formil peradilan, yang berpotensi membatasi ruang masyarakat dalam memperjuangkan partisipasi lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

**Keywords:** *Lingkungan; Mahkamah Konstitusi; Partisipasi Publik; Putusan*

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

**Djayadi Hanan, Tri Sulistianing Astuti, dan Luthfi Widagdo Eddyono**

**Electoral Reform Through the Indonesian Constitutional Court: Constitutionality of Presidential Candidacy Threshold in Indonesia**

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

The Indonesian Constitutional Court has emerged as a key avenue for electoral reform, substantially altering the landscape of Indonesia's electoral governance. In its Decision Number 62/PUU-XXII/2024, the Court abolished the long-standing presidential threshold—a norm that had been in place for two decades—citing the need to protect citizens' constitutional rights. Through a normative juridical approach, this study examines the reasons behind the Court's shift in stance and explores its potential implications for electoral reform in Indonesia. The findings indicate that the Court's decision reflects a prioritization of the value of representativeness over that of governability. This shift also suggests a reduction in political influence over judicial decisions concerning the presidential threshold. The Court's change in position was possible because it considered the adverse real-world consequences of the rule, moving beyond a purely textual interpretation of the Constitution and its original intent. Consequently, the Court has established itself as an essential avenue for reform, particularly for actors with limited political power, such as ordinary citizens, NGOs, and minority political parties that are either outside the parliament or otherwise excluded from the legislative review process for election laws.

**Keyword(s):** Electoral Reform; Indonesia; Presidential Threshold; the Indonesian Constitutional Court

**Djayadi Hanan, Tri Sulistianing Astuti, dan Luthfi Widagdo Eddyono**

**Reformasi Elektoral Melalui Mahkamah Konstitusi: Konstitusionalitas Ambang Batas Pencalonan Presiden di Indonesia**

*Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 260-292*

*Mahkamah Konstitusi Indonesia telah menjadi jalur utama reformasi pemilu, yang secara substansial mengubah lanskap tata kelola pemilu di Indonesia. Melalui Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024, Mahkamah menghapuskan ambang batas pencalonan presiden (presidential threshold) yang telah lama berlaku—sebuah norma yang telah eksis selama dua dekade—dengan alasan perlunya melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini mengkaji alasan di balik pergeseran sikap Mahkamah dan mengeksplorasi potensi implikasinya terhadap reformasi pemilu di Indonesia. Hasil studi menunjukkan bahwa putusan Mahkamah merefleksikan pemrioritasan nilai keterwakilan (representativeness) di atas nilai stabilitas pemerintahan (governability). Pergeseran ini juga mengindikasikan adanya pengurangan pengaruh politik terhadap putusan yudisial terkait ambang batas pencalonan presiden. Perubahan sikap Mahkamah ini dimungkinkan karena Mahkamah mempertimbangkan dampak buruk dari aturan tersebut dalam tataran praktis, melampaui interpretasi tekstual semata terhadap Konstitusi dan maksud asli pembentuknya (original intent). Akibatnya, Mahkamah telah memantapkan dirinya sebagai jalur reformasi yang esensial, terutama bagi para aktor dengan kekuatan politik terbatas, seperti warga negara biasa, LSM, dan partai politik minoritas yang berada di luar parlemen atau yang tidak dilibatkan dalam proses pembahasan legislatif undang-undang pemilu.*

**Kata Kunci:** Ambang Batas Pencalonan Presiden; Indonesia; Mahkamah Konstitusi; Reformasi Elektoral.

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

**Mohammad Agus Maulidi**

### ***Constitutional Interpretation: Criteria for the Issuance of Government Regulations in Lieu of Law in Constitutional Court Decisions (2003-2023)***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*Over-reliance on Constitutional Court Decision No. 138/PUU-VII/2009 as the primary benchmark for Government Regulations in Lieu of Law has led to overlooking other final and binding decisions from 2003-2023 that also established issuance criteria. This research analyzes the legitimacy and formation criteria for these regulations, examining multiple Constitutional Court decisions from 2003-2023. Using a juridical-normative and case-law approach, this study finds the Constitutional Court has established multiple material and formal criteria for the issuance and substantive content of Government Regulations in Lieu of Law. These criteria mandate such regulations as a last resort for compelling urgencies, adhering to legal certainty and constitutional principles. Presidential subjectivity in issuing Government Regulations in Lieu of Law is thereby limited by these Constitutional Court-established criteria. Differing criteria across Constitutional Court decisions are construed as jurisprudential refinement and adaptation to evolving state governance needs, complementing previous rulings.*

**Keywords:** *Constitutional Court Decisions; Constitutional Court; Constitutional Interpretation; Criteria for Regulation Formation; Government Regulation in Lieu of Law.*

**Mohammad Agus Maulidi**

### **Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 293-312

Ketergantungan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sebagai tolok ukur utama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengakibatkan terabaikannya putusan final mengikat lain periode 2003-2023 yang juga menetapkan kriteria penerbitan. Penelitian ini menganalisis legitimasi dan kriteria pembentukan peraturan tersebut, mengkaji beragam putusan Mahkamah Konstitusi periode 2003-2023. Melalui metode yuridis-normatif dan pendekatan yurisprudensi, studi ini menemukan Mahkamah Konstitusi telah menetapkan berbagai kriteria materiil dan formil untuk penerbitan serta muatan substantif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kriteria ini mengamankan peraturan tersebut sebagai upaya terakhir untuk kegentingan memaksa, dengan tetap mematuhi kepastian hukum dan prinsip konstitusi. Subjektivitas Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang karenanya dibatasi oleh kriteria Mahkamah Konstitusi ini. Perbedaan kriteria dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai penyempurnaan yurisprudensi dan adaptasi kebutuhan penyelenggaraan negara yang dinamis, melengkapi putusan sebelumnya.

**Kata kunci:** Kriteria Pembentukan Peraturan; Mahkamah Konstitusi; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Putusan Mahkamah Konstitusi; Tafsir Konstitusional.

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

**Ahmad Yani**

***Institutional Relations and State Institutions' Accountability for the Implementation of Constitutional Court Decisions***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*The follow-up to final and binding decisions of the Constitutional Court (MK) continues to present persistent issues, contributing to the weakening of constitutional supremacy in Indonesia. This research aims to: first, examine the institutional relationship between the Constitutional Court and the House of Representatives (DPR), the President, and the Supreme Court (MA) concerning the implementation of Constitutional Court decisions; and second, explore the forms and mechanisms of accountability for state institutions regarding the implementation of these decisions. The research employs a normative legal methodology, utilizing legislative, conceptual, and case study approaches. The findings indicate that institutional relations between the Constitutional Court on one hand, and the DPR, the President, and the Supreme Court on the other, regarding the implementation of Constitutional Court decisions, remain strained. This tension often manifests as a confrontational approach by the DPR, President, and Supreme Court towards implementing these decisions. Furthermore, the accountability of state institutions for the implementation of Constitutional Court decisions can be realized through both institutional responsibility and the individual official responsibility incumbent upon members/officials of the DPR, the President, and the Supreme Court, particularly in instances of disregarding or adopting a confrontational stance towards the Constitutional Court's decisions.*

**Keywords:** *Implementation of the Constitutional Court Decision; Institutional Responsibility of State Institutions; DPR; President; Supreme Court.*

**Ahmad Yani**

**Relasi Kelembagaan dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 313-331

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat final dan mengikat terus memunculkan persoalan berkelanjutan, serta berkontribusi pada pelemahan supremasi konstitusi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, mengkaji hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, dan Mahkamah Agung (MA) terkait pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi; dan *kedua*, menggali bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban lembaga negara terhadap pelaksanaan putusan-putusan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi di satu sisi, dengan DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung di sisi lain, terkait pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, masih berlangsung tegang. Ketegangan ini seringkali termanifestasi dalam bentuk pendekatan konfrontatif dari DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung dalam melaksanakan putusan-putusan tersebut. Lebih lanjut, pertanggungjawaban lembaga negara atas pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat diwujudkan melalui tanggung jawab kelembagaan maupun tanggung jawab pejabat secara individual yang melekat pada anggota/pejabat DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung, terutama dalam hal pengabaian atau sikap konfrontatif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.

**Kata Kunci:** Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi; Pertanggungjawaban Kelembagaan Lembaga Negara; DPR; Presiden; Mahkamah Agung.

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

**Janpatar Simamora dan Bintang ME Naibaho**

***Strengthening the Legal Foundation of the Prosecutor's Office in the Constitutional System of the Republic of Indonesia***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*The Attorney General's Office of the Republic of Indonesia is not explicitly regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, even though this institution carries out the primary function of state power in the field of law enforcement. This study aims to describe the regulation of the position of the Attorney General's Office in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, explain the interpretation of the constitutional position of the Attorney General's Office and offer a model for its regulation in the constitution. This study uses normative legal research. The results of the study indicate that considering the absence of the term Attorney General's Office explicitly in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, its constitutional basis can only be found through a broad interpretation of a number of articles including Article 1 paragraph (3), Article 24 paragraph (1) and paragraph (3), Article 27 paragraph (1), Article 28D paragraph (1), Article 28I paragraph (1) and paragraph (5) and Article 30 paragraph (4). The model for regulating the Attorney General's Office offered through this study is to create a new formulation by adding one separate article, namely Article 24D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

**Keywords:** *Attorney; Constitution; Law Enforcement Agencies.*

**Janpatar Simamora dan Bintang ME Naibaho**

**Penguatan Landasan Konstitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

*Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 332-353*

Kejaksaan Republik Indonesia tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, padahal lembaga tersebut mengemban fungsi pokok kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum. Penelitian ini bertujuan menguraikan pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945, menjelaskan penafsiran kedudukan konstitusionalitas Kejaksaan dan menawarkan model pengaturannya dalam konstitusi. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mengingat tidak ditemukannya istilah Kejaksaan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, maka dasar konstitusionalnya hanya dapat ditemukan melalui penafsiran luas atas sejumlah pasal diantaranya Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 30 ayat (4). Model pengaturan Kejaksaan yang ditawarkan melalui kajian ini adalah membuat rumusan baru dengan menambah satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 24D UUD NRI Tahun 1945.

**Kata Kunci:** Kejaksaan; Konstitusi; Lembaga Penegak Hukum.

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

**Mohamad Mova Al'Afghani dan Bisariyadi**

***A Hidden Legal Loophole: The Complexity of Regulating Private Sector on Drinking Water Service***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*The constitutional concept of 'state control' mandates that drinking water be provided by the State. However, the State's limited capacity has created a service gap filled by a plurality of non-state actors, including communities and private companies. Due to restrictive laws, these actors are forced to operate through regulatory loopholes—such as 'own-use' schemes, partnership models, and community-based systems. This situation results in normative incoherence, weak state oversight, and undermines consumer protection. This paper argues that the effective solution is not to prohibit non-state participation but to establish a legal framework that explicitly recognizes and governs this plurality of providers, thereby ensuring legal certainty and upholding the universal right to water.*

**Keywords:** *State Control; Private; Privatization; Water Resource; Drinking Water.*

**Mohamad Mova Al'Afghani dan Bisariyadi**

**Celah Hukum yang Terselubung: Problematika Regulasi Peran Swasta dalam Pelayanan Air Minum**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 354-378

Konsep 'hak menguasai negara' secara konstitusional mengamankan penyediaan air minum oleh negara. Namun, keterbatasan kapasitas negara menciptakan kesenjangan layanan yang diisi oleh pluralitas aktor non-negara, termasuk komunitas dan perusahaan swasta. Akibat hukum dari aturan yang restriktif membuat para aktor terpaksa beroperasi melalui celah regulasi—seperti skema 'kebutuhan sendiri', model kemitraan, dan sistem berbasis komunitas. Pemanfaatan celah regulasi mengakibatkan inkohherensi norma peraturan perundang-undangan, lemahnya pengawasan negara, dan merusak perlindungan konsumen. Argumen inti dari tulisan ini adalah bahwa melarang partisipasi aktor non-negara dalam penyediaan air bukanlah solusi, melainkan membangun negara justru harus membuat kerangka hukum yang secara eksplisit mengakui dan mengatur pluralitas penyedia air demi menjamin kepastian hukum dan menegakkan hak universal atas air

**Kata kunci:** Hak Menguasai Negara; Swasta; Swastanisasi; Sumber Daya Air; Air Minum.

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

**Ilhamdi Putra dan Beni Kharisma Arrasuli**

***Uncertainty of Procedural Law Practices and Variation in Decisions of Judicial Review of Legislative Process***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*The practice of merging cases of judicial review and variations in formal judicial review decisions outside the provisions of the Constitutional Court Law shows the phenomenon of legal uncertainty. Through the normative legal method, this study concludes that the merger of cases regulated in Article 36 of Constitutional Court Regulation Number 2 of 2021 is formulated optionally, and variations in formal judicial review decisions occur due to the provisions of Article 72 paragraph (2) of Constitutional Court Regulation Number 2 of 2021. This seemingly simple phenomenon in practice actually opens up opportunities for political intervention, this can be seen in the Constitutional Court Decision Number 90/PUU-XXI/2023 and constitutional defiance of the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This study recommends that the Constitutional Court no longer expand procedural law norms through Constitutional Court Regulation.*

**Keywords:** *Procedural Law; Judicial Review; Legal Uncertainty.*

**Ilhamdi Putra dan Beni Kharisma Arrasuli**

**Ketidakpastian Praktik Hukum Acara dan Variasi Amar Putusan Pengujian Formil**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 379-397

Praktik penggabungan perkara pengujian undang-undang dan variasi amar putusan uji formil di luar ketentuan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi memperlihatkan fenomena ketidakpastian hukum. Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini menyimpulkan bahwa penggabungan perkara yang diatur Pasal 36 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 diformulasikan secara fakultatif, dan variasi amar putusan uji formil terjadi akibat ketentuan Pasal 72 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021. Fenomena yang tampak sederhana ini pada praktiknya justru membuka celah terjadinya intervensi politik, hal itu dapat dilihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 dan pembangkangan konstitusional terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini merekomendasikan agar MK tidak lagi memperlebar norma hukum acara melalui PMK.

**Kata Kunci:** Hukum Acara; Pengujian Undang-Undang; Ketidakpastian Hukum.

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

**Yusuf Warsyim dan Harmoko Harmoko**

### ***The Legal Politics of the Supervision and Enforcement of the Code of Ethics and Conduct for Constitutional Court Justices***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 2*

*The oversight and enforcement of the code of ethics for constitutional judges have evolved throughout history, culminating in the recent establishment of the Honorary Council of the Constitutional Court (MKMK) as a permanent body. However, significant weaknesses persist. These include structural dependencies, such as its reliance on administrative staff seconded from the Constitutional Court and its institutional positioning within the Court's framework. This research employs a normative juridical method, utilizing statutory, regulatory, and contextual approaches. The findings indicate that the legal policy governing the supervision and enforcement of ethics for constitutional judges has undergone three distinct phases of change. While the MKMK is now institutionally permanent, it faces several challenges related to its independence, its limited and passive authority, a membership recruitment process that does not adhere to a merit system, and its dependence on seconded human resources. Therefore, to fortify the ethical oversight mechanism for constitutional judges, this research proposes a two-pronged approach. First, it is necessary to reconstruct the MKMK's position as a truly independent supervisory and enforcement body by separating it institutionally from the Constitutional Court and strengthening its authority. Second, the authority of the Judicial Commission (KY) should be restored, allowing it to function as the primary ethical oversight institution for all state officials exercising judicial power, including constitutional judges.*

**Keywords:** *Politics of Law; Monitoring and Enforcement; Code of Ethics and Behavior; Constitutional Court Judge.*

**Yusuf Warsyim dan Harmoko Harmoko**

**Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi**

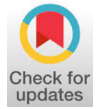
Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 2 hlm. 398-416

Pengawasan dan penegakan kode etik hakim konstitusi telah mengalami perkembangan sepanjang sejarah, yang berpuncak pada diadakannya Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) sebagai lembaga yang bersifat permanen. Namun demikian, kelemahan-kelemahan yang signifikan masih ditemukan. Kelemahan ini mencakup ketergantungan struktural, seperti penggunaan staf administrasi yang diperbantukan dari Mahkamah Konstitusi serta posisi kelembagaannya yang masih berada di dalam kerangka Mahkamah itu sendiri. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, peraturan, dan kontekstual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum yang mengatur pengawasan dan penegakan etik bagi hakim konstitusi telah melalui tiga fase perubahan yang berbeda. Meskipun secara kelembagaan MKMK kini bersifat permanen, lembaga ini menghadapi berbagai tantangan terkait independensinya, kewenangannya yang terbatas dan pasif, proses rekrutmen anggota yang tidak menganut sistem merit, serta ketergantungan pada sumber daya manusia yang diperbantukan. Oleh karena itu, untuk memperkuat mekanisme pengawasan etik bagi hakim konstitusi, penelitian ini mengusulkan pendekatan dua jalur. Pertama, perlu direkonstruksi posisi MKMK sebagai lembaga pengawas dan penegak etik yang benar-benar independen dengan cara memisahkannya secara kelembagaan dari Mahkamah Konstitusi dan memperkuat kewenangannya. Kedua, kewenangan Komisi Yudisial (KY) harus dipulihkan, sehingga dapat berfungsi sebagai lembaga pengawas etik utama bagi semua pejabat negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman, termasuk hakim konstitusi.

**Kata Kunci:** Politik Hukum; Pengawasan dan Penegakan; Kode Etik dan Perilaku; Hakim Mahkamah Konstitusi.



## *Theorizing Monetary Constitutionalism in Indonesia through Constitutional Pluralism*



## Teoretisasi Konstitusionalisme Moneter di Indonesia dalam Bingkai Pluralisme Konstitusi

Mei Susanto , Mario Angkawidjaja , dan Susi Dwi Harijanti 

Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

### Article Info

#### Corresponding Author:

Mei Susanto

✉ [m.susanto@unpad.ac.id](mailto:m.susanto@unpad.ac.id)

#### History:

Submitted: 27 -09-2024

Revised: 11-03-2025

Accepted: 01-06-2025

#### Keyword:

Constitution; Constitutionalism; Constitutional Pluralism; Monetary Constitutionalism.

#### Kata Kunci:

Konstitusi; Konstitusionalisme; Pluralisme Konstitusi; Konstitusionalisme Moneter.

### Abstract

*Monetary constitutionalism is an evolving contemporary concept for understanding monetary issues through constitutionalism. Given the lack of expert consensus on its definition and scope, this paper critically examines existing perspectives and proposes a novel theorization for future research. It employs a doctrinal method, tracing and critically reviewing expert opinions on monetary constitutionalism. The paper argues that the constitutional approach in the monetary field faces an impasse, due to an adherence to classical constitutionalism, which is characterized by methodological nationalism and excessive political focus. Employing constitutional pluralism, this paper offers a new theorization to address diverse constitutional issues in the monetary sector. This framework is then applied to the financial regulations within the 1945 Constitution, particularly concerning the central bank. Therefore, the principles of monetary constitutionalism can serve as a guide for Bank Indonesia (BI), the Financial Services Authority (OJK), and the Deposit Insurance Corporation (LPS) in exercising their independence and upholding a self-enforcing monetary constitution.*

### Abstrak

Konstitusionalisme moneter adalah sebuah konsep kontemporer yang terus berkembang untuk memahami isu-isu moneter melalui pendekatan konstitusionalisme. Mengingat minimnya konsensus para ahli mengenai definisi dan ruang lingkupnya, tulisan ini mengkaji secara kritis berbagai perspektif yang telah ada dan mengusulkan sebuah teorisasi baru untuk penelitian di masa depan. Tulisan ini menggunakan metode doktrinal, dengan menelusuri dan meninjau secara kritis pendapat-pendapat para ahli tentang konstitusionalisme moneter. Tulisan ini berpendapat bahwa pendekatan konstitusional dalam bidang moneter menghadapi jalan buntu, yang disebabkan oleh kepatuhan pada konstitusionalisme klasik yang ditandai oleh nasionalisme metodologis dan fokus politik yang berlebihan. Dengan menggunakan pluralisme konstitusional, tulisan ini menawarkan sebuah teorisasi baru untuk menjawab berbagai isu konstitusional di sektor moneter. Kerangka kerja ini kemudian diterapkan pada regulasi keuangan dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya yang berkaitan dengan bank sentral. Oleh karena itu, prinsip-prinsip konstitusionalisme moneter dapat berfungsi sebagai panduan bagi Bank Indonesia (BI), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dalam menjalankan independensinya serta menegakkan sebuah konstitusi moneter yang dapat berjalan secara mandiri (*self-enforcing*).



Copyright © 2025  
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/jk2221>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Sejak awal kemunculannya di abad ke-18 hingga perkembangannya yang paling mutakhir, konstitusionalisme telah tumbuh sebagai salah satu konsep terpenting yang pernah dicapai oleh sejarah politik dan hukum di dunia. Dalam pengertiannya yang paling sempit dan klasik, konstitusionalisme kurang lebih dapat merujuk pada suatu paham (ideologi) yang meyakini bahwa kekuasaan politik yang dijalankan oleh negara tidak boleh tidak terbatas. Untuk itu, mekanisme pembatasan yang wajar dan rasional perlu didesain sedemikian rupa dengan menggunakan perangkat-perangkat hukum, dan keabsahan kekuasaan tersebut ditentukan oleh sejauh mana negara mematuhi batasan-batasan legal (hukum) yang telah ditentukan.<sup>1</sup> Pembatasan kekuasaan tersebut dimaksudkan untuk melindungi kebebasan dan hak-hak dasar setiap warga negara dari negara. Hal ini didasarkan pada suatu asumsi bahwa negara adalah satu-satunya aktor yang mempunyai kapasitas untuk mengancam bahkan menghilangkan kebebasan dan hak-hak dasar tersebut. Oleh sebab itu, konstitusionalisme pada awal kemunculannya tidak dapat dipisahkan dari konteks pembatasan kekuasaan negara yang semula bersifat absolut.<sup>2</sup>

Seiring berjalannya waktu, pengertian konstitusionalisme berkembang menjadi lebih luas lagi, bahkan melampaui konsep awalnya yang berpusat pada politik dan negara. Pada perkembangan selanjutnya, konstitusionalisme tidak lagi selalu diartikan sebagai konsep yang penerapannya eksklusif hanya pada sistem politik dan kenegaraan (*statehood*) semata, melainkan juga dapat diterapkan di luar sistem politik, seperti ekonomi, pendidikan, dan media masa, serta dapat diterapkan selain terhadap aktor negara seperti perusahaan transnasional dan organisasi internasional.<sup>3</sup> Perkembangan ini merupakan konsekuensi dari kondisi masyarakat modern yang semakin terdiferensiasi secara fungsional ke dalam bermacam sub-sistem dan institusi sosial yang otonom, di mana masing-masing sub-sistem dan institusi sosial tersebut mempunyai kapasitas untuk mengatur dirinya sendiri menurut rasionalitasnya masing-masing.<sup>4</sup> Akibatnya, sistem politik dan kenegaraan tidak lagi menjadi pusatnya masyarakat, melainkan hanya salah satu dari sekian banyak sub-sistem dan institusi sosial yang ada. Dengan kata lain, terjadi pergeseran tatanan kemasyarakatan dari yang semula hierarkis-sentripetal menjadi heterarkis-sentrifugal.<sup>5</sup>

Pergeseran tersebut membawa perubahan yang cukup paradigmatik dalam memahami ‘pembatasan kekuasaan’. Mengapa? *Pertama*, beberapa pakar telah menyadari bahwa dewasa

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2021).

<sup>2</sup> Andrea Buratti, *Western Constitutionalism: History, Institutions, Comparative Law*, 2nd ed. (Springer, 2019).

<sup>3</sup> Gunther Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization* (Oxford: Oxford University Press, 2012).

<sup>4</sup> Konsep diferensiasi fungsional ini diperkenalkan oleh Niklas Luhmann, lihat: Niklas Luhmann, *The Differentiation of Society*, trans. oleh Stephen Holmes dan Charles Larmore (New York: Columbia University Press, 1982).

<sup>5</sup> Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*.

ini kekuasaan tidak lagi dimonopoli oleh entitas negara, melainkan terdekonsentrasi kepada aktor-aktor non-negara, baik entitas publik maupun privat, baik dalam skala nasional maupun transnasional.<sup>6</sup> *Kedua*, terdapat sebagian pakar yang melihat keterbatasan konsep 'kekuasaan' untuk mencakup tendensi otoritarianistik lain yang lebih subtil (lembut alias tidak kentara).<sup>7</sup> Jika mengacu pada kerangka diferensiasi fungsional, kekuasaan merupakan rasionalitas sosial yang dibentuk oleh sistem politik. Sementara itu, rasionalitas sosial yang dibentuk oleh sistem sosial lainnya pun mempunyai tendensi pertumbuhan yang eksekif dan otoritarianistik apabila tidak dibatasi. Misalnya, komersialisasi pendidikan (*commercialization of education*) dan mediatisasi politik (*mediatization of politics*).<sup>8</sup> Pada pokoknya, dua pandangan di atas meyakini bahwa penerapan konstitusionalisme yang eksklusif pada rasionalitas 'kekuasaan' dan pada entitas negara tidak lagi memadai. Penerapannya perlu diperluas kepada sistem dan institusi sosial yang lain pun entitas lain di luar negara. Dengan kata lain, munculnya ide untuk mengedepankan apa yang disebut sebagai pluralisme konstitusi (*constitutional pluralism*).<sup>9</sup>

Salah satu penerapannya dapat dijumpai di sektor moneter (keuangan), yang kemudian dalam perkembangannya dikenal dengan istilah konstitusionalisme moneter (*monetary constitutionalism*) atau konstitusi moneter (*monetary constitution*).<sup>10</sup> Singkatnya, pada satu sisi doktrin tersebut hendak menengahkan beberapa isu konstitusional yang muncul pada sektor moneter, seperti legitimasi bank sentral, independensi/otonomi bank sentral dari sistem politik, hubungan antara sistem moneter global dengan entitas negara, serta perlindungan hak-hak dasar individu (seperti hak properti). Di sisi lain, berupaya mengatasi isu-isu tersebut dengan menerapkan nilai-nilai elementer dari doktrin konstitusionalisme, antara lain *separation of powers* dan *checks and balances* dalam arti luas. Dengan kata lain, melihat kebijakan moneter dari sudut pandang konstitusionalisme.

Pada satu sisi, mengingat perkembangannya yang masih berlangsung, para pakar belum sependapat dalam memberikan gambaran yang utuh mengenai apa itu konstitusionalisme (konstitusi) moneter, bagaimana seharusnya sektor moneter diatur dan sejauh mana nilai-nilai konstitusionalisme dapat diterapkan. Di sisi lain, pendekatan konstitusionalisme

<sup>6</sup> Gunther Teubner, "After Privatization? The Many Autonomies of Private Law," *Current Legal Problems* 51, no. 1 (1998): 393–424, <https://doi.org/10.1093/clp/51.1.393>; Giovanni Gregorio, "From Constitutional Freedoms to the Power of the Platforms: Protecting Fundamental Rights Online in the Algorithmic Society," *European Journal of Legal Studies* 11, no. 2 (2019): 65–103.

<sup>7</sup> David Sciulli menyebutnya sebagai 'social authoritarianism', lihat: David Sciulli, *Theory of Societal Constitutionalism: Foundations of a Non-Marxist Critical Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

<sup>8</sup> Gunther Teubner, "The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by 'Private' Transnational Actors," *Modern Law Review* 69, no. 3 (2006): 327–46.

<sup>9</sup> Istilah '*constitutional pluralism*' dipopulerkan oleh Neil Walker, lihat: Neil Walker, "The Idea of Constitutional Pluralism," *Modern Law Review* 65, no. 3 (2002): 317–59, <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00383>.

<sup>10</sup> Ludwig Hauwe, "Monetary Constitutionalism: Some Recent Developments," *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política* XV, no. 2 (2018).

terhadap moneter mempunyai potensi yang menjanjikan untuk berkontribusi dalam mengatur tata kelola moneter yang lebih seimbang.

Atas dasar belum adanya kesepakatan mengenai konstitusi moneter tersebut, artikel ini hendak menawarkan tinjauan kritis terhadap perdebatan mengenai tata kelola moneter khususnya yang menggunakan pendekatan konstitusional untuk kemudian melakukan teoretisasi atas konstitusi moneter dengan bingkai pluralisme konstitusi. Lebih jauh teoretisasi ini akan diimplementasikan dalam konteks Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang secara tegas mengatur Bab VIII Hal Keuangan yakni: (1) Pasal 23 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN; (2) Pasal 23A mengenai “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”; (3) Pasal 23B mengenai “macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang”; (4) Pasal 23C mengenai “hal-hal mengenai keuangan negara diatur dengan undang-undang”; dan (5) Pasal 23D mengenai “negara memiliki suatu bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, dan independensinya” yang semuanya diatur dengan undang-undang. Hal ini penting agar ada gambaran mengenai implementasi konstitusi moneter di Indonesia, bahkan lebih jauh berbicara mengenai kelembagaan-kelembagaan di bidang moneter yang tidak hanya bank sentral yang termanifestasikan dalam bentuk Bank Indonesia, melainkan pula lembaga lainnya seperti Otoritas Jasa Keuangan (OJK) maupun Lembaga Penjamin Simpanan (LPS).

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian mengajukan tiga pertanyaan: (a) bagaimana perdebatan mengenai tata kelola moneter berdasarkan pendekatan konstitusional? (b) bagaimana teoretisasi atas konstitusi moneter dalam bingkai pluralisme konstitusi? dan (c) bagaimana implementasi doktrin konstitusi moneter dalam UUD 1945? Penulis berharap agar hasil dari pembahasan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat menjadi teori acuan lebih lanjut mengenai konstitusionalisme dan konstitusi moneter di Indonesia. Dalam hal ini, pluralisme konstitusi<sup>11</sup> akan digunakan juga untuk membantu mengonseptualisasi doktrin konstitusionalisme moneter.

## **3. Metode Penelitian**

Tulisan ini menggunakan metode doktrinal<sup>12</sup> dalam arti menelusuri pendapat para pakar yang menyangkut konstitusionalisme moneter dan melakukan tinjauan kritis terhadapnya. Adapun kerangka teoretis yang dijadikan alat untuk melakukan tinjauan kritis tersebut

---

<sup>11</sup> Ulasan lebih rinci mengenai pluralisme konstitusi dan kontekstualisasinya di Indonesia, Lihat Mario Angkawidjaja, “Meninjau Kembali Gagasan Pluralisme Konstitusi di Tengah Krisis Konstitusionalisme Modern: Prospek Penerapannya Bagi Indonesia,” *Mimbar Hukum* 35, no. 2 (2023): 1–29.

<sup>12</sup> Jason N. E. Varuhas, “Mapping Doctrinal Methods,” *SSRN Electronic Journal*, 2022, <https://doi.org/10.2139/ssrn.4087836>; Nasir Majeed, Amjad Hilal, dan Arshad Nawaz Khan, “Doctrinal Research in Law: Meaning, Scope and Methodology,” *Bulletin of Business and Economics (BBE)* 12, no. 4 (25 Desember 2023): 559–63, <https://doi.org/10.61506/01.00167>.”

ialah pluralisme konstitusi, yang banyak dipengaruhi oleh ilmu sosiologi.<sup>13</sup> Oleh sebab itu, doktrin yang digunakan di dalam tulisan ini tidak terbatas pada doktrin hukum semata, melainkan juga doktrin ilmu sosial lainnya. Selanjutnya, pengumpulan data penelitian ini dilakukan sepenuhnya melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum sekunder.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Interaksi Uang, Negara, dan Konstitusi dalam Lintasan Sejarah**

Munculnya gagasan konstitusionalisme moneter dapat dipahami sebagai perkembangan yang kompleks antara uang, negara-bangsa, dan konstitusi. Episode-episode hiperinflasi dalam sejarah, seperti yang terjadi di Jerman pada era Weimar, serta di Zimbabwe dan Venezuela dalam beberapa dekade terakhir, krisis finansial dan perbankan seperti terjadi di Asia tahun 1997-1998 maupun krisis keuangan global pada 2008-2009, dan perang dunia ikut mewarnai gagasan tersebut. Tekanan politik terhadap bank sentral juga menjadi faktor penting dalam perkembangan konstitusionalisme moneter. Ketika bank sentral beroperasi tanpa aturan yang jelas, mereka rentan terhadap pengaruh politik jangka pendek, terutama selama masa pemilihan umum, di mana ada godaan untuk menerapkan kebijakan moneter ekspansif guna merangsang perekonomian. Kebijakan semacam ini dapat menyebabkan inflasi dan merusak stabilitas ekonomi jangka panjang. Konstitusionalisme moneter bertujuan melindungi bank sentral dari tekanan-tekanan ini dengan menempatkan operasi mereka dalam kerangka konstitusional yang mengutamakan stabilitas ekonomi di atas kepentingan politik sesaat.

Dalam rangka memahami konteks sejarah dari kemunculan konstitusionalisme moneter secara kronologis, tulisan ini akan berfokus melihat interaksi antara uang, negara-bangsa, dan konstitusi dalam perkembangannya ke dalam tiga periodisasi, yaitu (1) periode awal kemunculan negara bangsa dan konstitusionalisme liberal; (2) periode negara kesejahteraan; dan (3) periode neoliberalisme.

#### **a. Negara Bangsa, *Laissez-faire*, dan Konstitusionalisme Liberal**

Pada era awal negara-bangsa liberal, pengaturan sistem moneter merupakan hasil dari interaksi kompleks antara otoritas negara, otonomi sistem politik, dan mekanisme pasar, mencerminkan perubahan politik dan ekonomi yang lebih luas pada masa itu. Salah satu ciri paling menonjol dari periode ini adalah ketergantungan pada standar logam, terutama emas dan perak, sebagai dasar nilai moneter. Standar emas dan perak memberikan fondasi yang stabil bagi mata uang dengan mengaitkan uang secara langsung dengan aset berwujud, yang membantu mencegah inflasi yang dapat terjadi akibat penerbitan uang yang tidak terkendali. Penggunaan bimetalisme, di mana baik emas maupun perak dijadikan sebagai

---

<sup>13</sup> Angkawidjaja, "Meninjau Kembali Gagasan Pluralisme Konstitusi di Tengah Krisis Konstitusionalisme Modern: Prospek Penerapannya Bagi Indonesia."

alat pembayaran yang sah, juga umum dilakukan, dengan nilai koin ditentukan oleh berat dan kemurniannya. Negara memegang peran penting dalam mencetak koin-koin ini, memastikan konsistensi dan kepercayaan publik terhadap mata uang tersebut, yang sangat penting untuk stabilitas sistem moneter.<sup>14</sup>

Negara-bangsa liberal awal menegaskan kedaulatannya atas urusan moneter dengan memusatkan otoritas untuk menerbitkan mata uang. Pemusatan ini merupakan aspek penting dalam pembentukan negara, karena kontrol atas uang sangat terkait dengan kekuatan dan stabilitas negara. Pembentukan bank sentral, seperti *Bank of England* pada tahun 1694, menandai perkembangan signifikan dalam pengaturan moneter. Institusi-institusi ini diberikan wewenang untuk menerbitkan uang kertas, yang secara bertahap diterima secara luas sebagai bentuk uang di samping koin logam. Bank sentral juga bertugas mengelola keuangan negara dan menstabilkan mata uang nasional, yang menjadi landasan bagi kebijakan moneter modern.<sup>15</sup>

Kelahiran kedaulatan negara-bangsa disusul dengan kemunculan ide konstitusionalisme liberal yang dimanifestasikan ke dalam konstitusi negara. Pada saat itu, kehadiran konstitusi liberal (klasik) ialah untuk menjalankan dua fungsi sekaligus, yakni konstitutif dan limitatif. Pertama adalah membentuk kekuasaan politik sebagai sebuah diskursus sosial yang otonom. Terutama, namun tidak terbatas, dari institusi keagamaan. Kedua, adalah membatasi kekuasaan politik tersebut menggunakan *rule of law*.<sup>16</sup> Di sisi lain, *laissez-faire* muncul sebagai paradigma ekonomi yang dominan, di mana negara dan politik harus seminimal mungkin mengurus kegiatan ekonomi, termasuk sektor keuangan. Pada awal pembentukannya, bank sentral belum memainkan peran yang terlalu besar seperti sekarang ini. Sebaliknya bank swasta merupakan pemain kunci yang dominan dalam menjalankan sistem keuangan dengan mengeluarkan *banknotes* dan kredit.

Kemudian, dominasi paham konstitusionalisme liberal di politik dan *laissez-faire* di ekonomi berkontribusi besar pada terciptanya batas yang tegas antara negara (publik) dan masyarakat (privat). Sementara konstitusi berperan penting dalam menjaga batas tersebut dengan didukung oleh katalog hak-hak konstitusional yang mencegah intervensi negara kepada sektor-sektor kemasyarakatan dan ruang privat warga negara.<sup>17</sup> Perkembangan ini telah menggeser kecenderungan totalitas negara terhadap masyarakat kepada kecenderungan negara yang minim intervensi dan memberikan ruang *self-regulation* yang besar kepada sektor-sektor sosial non-politik.

Namun, seiring berjalannya waktu, kondisi sistem keuangan yang terdesentralisasi dan kurangnya regulasi terpusat menyebabkan lingkungan moneter yang beragam dan kadang-

<sup>14</sup> Niall Ferguson, *The Ascent of Money: A Financial History of the World* (New York: Penguin Press, 2008).

<sup>15</sup> Ferguson.

<sup>16</sup> Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*.

<sup>17</sup> Chris Thornhill, "Towards a Historical Sociology of Constitutional Legitimacy," *Theory and Society* 37, no. 2 (2008): 161-97, <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9048-7>.

kadang tidak stabil, yang berkontribusi pada berbagai krisis perbankan sepanjang abad ke-19. Ketidakstabilan yang disebabkan oleh praktik-praktik perbankan swasta akhirnya mendorong pergeseran menuju kontrol moneter yang lebih terpusat.

Seiring berjalannya abad ke-19, kebutuhan akan sistem moneter yang lebih stabil dan dapat diprediksi semakin jelas. Krisis keuangan yang sering terjadi dan tantangan dalam mengelola berbagai uang kertas yang diterbitkan secara pribadi mendorong upaya pemusatan kontrol moneter yang lebih besar. Bank sentral mulai mengambil peran yang lebih signifikan, tidak hanya dalam menerbitkan mata uang tetapi juga dalam mengatur pasokan uang, mengelola utang nasional, dan bertindak sebagai pemberi pinjaman terakhir. Pergeseran ini memuncak pada adopsi standar emas secara luas, yang memberikan dasar yang seragam untuk perdagangan internasional dan lebih menstabilkan mata uang nasional. Standar emas tidak hanya memberlakukan batasan signifikan pada kebijakan moneter domestik, tetapi juga menjadi landasan bagi perkembangan sistem moneter modern yang berbasis aturan.

#### **b. Negara Kesejahteraan dan Ekonomi Keynesian**

Transisi ke negara kesejahteraan, yang dimulai pada awal hingga pertengahan abad ke-20, menandai perubahan signifikan dalam regulasi moneter. Keterpurukan ekonomi yang disebabkan oleh Depresi Besar dan tuntutan Perang Dunia II mengungkapkan batasan dari standar emas dan kebijakan ekonomi *laissez-faire*. Sebagai respons, banyak negara mengadopsi pendekatan yang lebih intervensionistik, menekankan peran negara dalam mengelola stabilitas ekonomi dan mempromosikan kesejahteraan sosial. Bank sentral menjadi lebih sentral dalam pengelolaan ekonomi di bawah negara kesejahteraan. Peran mereka meluas tidak hanya mencakup regulasi mata uang tetapi juga pengelolaan aktif terhadap pasokan uang, suku bunga, dan stabilitas keuangan. Perubahan ini mencerminkan penerimaan ekonomi Keynesian yang lebih luas, yang menganjurkan intervensi pemerintah untuk mengelola siklus ekonomi, mengurangi pengangguran, dan merangsang pertumbuhan.<sup>18</sup> Bank sentral diberikan otonomi dan tanggung jawab yang lebih besar untuk menerapkan kebijakan yang bertujuan mencapai lapangan kerja penuh dan mengendalikan inflasi, sering kali bekerja bersama dengan kebijakan fiskal pemerintah.

Pada era negara kesejahteraan, regulasi moneter menjadi lebih ketat dan terkendali oleh negara. Negara mengambil peran yang lebih aktif dalam mengawasi lembaga keuangan, mengatur praktik perbankan, dan memastikan stabilitas ekonomi. Periode ini melihat penerapan kerangka regulasi yang komprehensif yang dirancang untuk mencegah krisis keuangan, melindungi konsumen, dan mengelola fluktuasi ekonomi.

Fokus pada lapangan kerja penuh dan stabilitas ekonomi mengarah pada koordinasi yang lebih besar antara kebijakan moneter dan fiskal. Bank sentral dan pemerintah bekerja sama untuk memastikan bahwa kebijakan moneter mendukung tujuan ekonomi yang lebih

---

<sup>18</sup> John Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money* (New York: Prometheus Books, 1997).

luas, seperti pendanaan program kesejahteraan dan menjaga manfaat sosial. Pengendalian inflasi menjadi prioritas utama, karena inflasi yang tinggi dapat merusak nilai nyata dari manfaat sosial dan merongrong sistem kesejahteraan. Akibatnya, bank sentral mengadopsi alat dan kebijakan yang lebih canggih untuk mengelola inflasi dan menstabilkan ekonomi. Peran bank sentral meluas tidak hanya mencakup kebijakan moneter tradisional tetapi juga pertimbangan terkait stabilitas keuangan, ketidaksetaraan pendapatan, dan pertumbuhan berkelanjutan.

Konstitusi dalam kerangka negara kesejahteraan mencoba untuk membatasi dinamika eksekutif dari *self-regulation* sistem moneter dengan menerapkan dan mengadopsi prosedur yang dikenal di dalam sistem politik ke dalam sektor moneter. Dengan kata lain, re-politisasi moneter. Mengutip pendapat Teubner, negara kesejahteraan pada umumnya mencoba untuk menempatkan seluruh sektor kemasyarakatan di bawah koordinasi sistem politik.<sup>19</sup> Pembatasan terhadap dinamika dan pertumbuhan moneter tentu perlu, akan tetapi pembatasan eksternal oleh sistem politik telah mengabaikan dinamika internal yang unik di dalam moneter yang mempunyai rasionalitas dan normativitasnya sendiri. Dalam kondisi yang ekstrem, pendekatan negara kesejahteraan ini justru akan kontra-produktif terhadap otonomi sistem moneter dari politik.<sup>20</sup>

### **c. Globalisasi dan Neo-liberalisme**

Era neo-liberal, yang sering disebut sebagai periode “konstitusionalisme baru,” menandai perubahan signifikan dari kebijakan ekonomi pada era negara kesejahteraan.<sup>21</sup> Periode ini ditandai oleh upaya untuk mengisolasi kebijakan moneter dari pengaruh tekanan politik jangka pendek, sehingga menciptakan lingkungan ekonomi yang stabil dan dapat diprediksi, yang mendukung operasi pasar. Pergeseran menuju neo-liberal ini membawa perubahan mendalam dalam tata kelola kebijakan moneter, dengan penekanan khusus pada independensi bank sentral, globalisasi kebijakan moneter, dan deregulasi pasar keuangan.<sup>22</sup>

Salah satu perkembangan paling penting di era neo-liberal adalah munculnya independensi bank sentral dari sistem politik. Berbeda dengan era negara kesejahteraan, di mana kebijakan moneter sering kali didorong oleh tujuan sosial dan ekonomi yang lebih luas yang ditetapkan oleh pemerintah terpilih, pendekatan neo-liberal memprioritaskan stabilitas moneter, terutama dalam mengendalikan inflasi. Bank sentral diberi otonomi yang lebih besar untuk membuat keputusan berdasarkan kriteria ekonomi daripada kepentingan politik.<sup>23</sup> Pergeseran ini didorong oleh keyakinan bahwa bank sentral yang independen dapat mengurangi risiko hiperinflasi dan bentuk ketidakstabilan ekonomi lainnya yang mungkin

<sup>19</sup> Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*.

<sup>20</sup> Teubner.

<sup>21</sup> Istilah ‘konstitusionalisme baru’ diperkenalkan oleh Stephen Gill, lihat: Stephen Gill, “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy,” *Pacifica Review* 10, no. 1 (1998).

<sup>22</sup> Friedrich Hayek, *Denationalisation of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies* (Great Britain: The Institute of Economic Affairs, 1976).

<sup>23</sup> Gill, “New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy.”

diakibatkan oleh campur tangan politik yang bermotivasi jangka pendek. Akibatnya, banyak negara mengesahkan independensi bank sentral mereka secara hukum atau konstitusional, memberikan wewenang kepada mereka untuk menetapkan suku bunga dan menggunakan alat moneter lainnya tanpa campur tangan langsung dari pemerintah.<sup>24</sup>

Era neo-liberal juga menyaksikan globalisasi kebijakan moneter. Ketika ekonomi semakin terbuka terhadap perdagangan internasional dan aliran modal, kebijakan moneter domestik tidak lagi hanya menjadi urusan nasional. Sebaliknya, kebijakan tersebut dipengaruhi oleh kondisi ekonomi global dan kebijakan yang diadopsi oleh bank sentral utama, seperti Federal Reserve di Amerika Serikat dan Bank Sentral Eropa. Keterkaitan ini sering kali membatasi otonomi kebijakan moneter nasional, terutama di negara-negara kecil yang harus menyelaraskan kebijakan mereka dengan negara-negara ekonomi besar untuk menjaga stabilitas nilai tukar dan mencegah pelarian modal. Selain itu, periode ini juga menunjukkan tren harmonisasi kebijakan moneter di berbagai negara, terutama di dalam blok-blok ekonomi seperti Uni Eropa, di mana pengenalan Euro membawa banyak negara di bawah satu otoritas moneter, yaitu Bank Sentral Eropa.

Aspek penting lainnya dari era neo-liberal adalah deregulasi dan liberalisasi pasar keuangan. Pemerintah mengurangi pembatasan terhadap lembaga keuangan, yang memungkinkan adanya inovasi, persaingan, dan integrasi yang lebih besar dalam pasar keuangan global. Deregulasi ini dipandang sebagai hal yang esensial untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan mendorong pertumbuhan.<sup>25</sup>

Singkatnya, situasi neoliberal yang ditandai dengan fenomena transnasionalisasi (globalisasi) dan deregulasi telah melahirkan suatu tatanan ekonomi kapitalisme dan keuangan global yang bahkan dalam derajat tertentu jauh lebih berpengaruh dibandingkan dengan negara. Jika pada era negara kesejahteraan terdapat potensi tinggi akan re-politisasi, maka pada era ini justru terjadi monetisasi sektor kemasyarakatan, termasuk monetisasi politik. Teubner menyebut fenomena ini sebagai implikasi dari pertumbuhan *self-regulation* moneter global yang ekspansif tanpa pembatasan yang memadai.<sup>26</sup>

Salah satu titik balik yang menuntut masyarakat global untuk memikirkan ulang tatanan neoliberalisme ialah krisis keuangan global tahun 2007-2008. Krisis tersebut mengungkap kerentanan sistem keuangan yang terlalu ter-deregulasi dan memicu seruan untuk meninjau kembali keseimbangan antara kebebasan pasar dan pengawasan regulasi. Setelah krisis, banyak negara memperkenalkan regulasi dan mekanisme pengawasan yang lebih ketat, meskipun prinsip-prinsip independensi bank sentral dan kebijakan yang berorientasi pada pasar tetap bertahan.<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Gill.

<sup>25</sup> Hayek, *Denationalisation of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*.

<sup>26</sup> Gunther Teubner, "A Constitutional Moment? The Logics of 'Hitting the Bottom,'" dalam *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation*, ed. oleh Poul Kjaer, Gunther Teubner, dan Alberto Febbrajo (Oxford & Portland: Hart Publishing, 2011).

<sup>27</sup> Teubner.

## 2. Spektrum Perdebatan dalam Konstitusionalisme Moneter

Beberapa isu penting yang mencuat dalam diskursus konstitusionalisme moneter pada pokoknya hendak menjawab bagaimana bank sentral dan institusi moneter yang lain semestinya diatur, serta sejauh mana relasi kelembagaan mereka dengan institusi non-moneter, khususnya negara dan institusi politik. Dari sinilah diturunkan berbagai macam pertanyaan mengenai legitimasi, akuntabilitas, dan independensi bank sentral, serta perlindungan hak-hak konstitusional warga negara yang berpotensi dicerai oleh kebijakan bank sentral.

### a. Bank Sentral: Independensi vs. Akuntabilitas

Perdebatan ini berakar pada keinginan untuk melindungi kebijakan moneter dari tekanan politik jangka pendek, guna memastikan stabilitas keuangan dalam jangka panjang. Pada praktiknya, keinginan ini mengarah pada independensi bank sentral untuk mencapai tujuannya dalam menjaga stabilitas sistem keuangan, sekalipun dalam mencapai hal tersebut bank sentral perlu mengorbankan tujuan lain yang barangkali dianggap lebih penting oleh otoritas politik. Dengan kata lain, menciptakan batasan yang tegas antara tujuan (kepentingan) moneter dan tujuan (kepentingan) lain yang disponsori oleh aktor politik.

Pada satu sisi, pendukung independensi berargumen bahwa hal tersebut akan mendorong stabilitas jangka panjang dengan melindungi kebijakan moneter dari tekanan politik. Pada sisi yang lain, isolasi ini dapat menyebabkan keterputusan dari akuntabilitas demokratis, mengurangi responsivitas kebijakan moneter terhadap kebutuhan dan krisis ekonomi.

Friedrich Hayek, dalam karya terkenalnya *The Denationalisation of Money*, mendukung penghilangan monopoli negara (institusi politik) atas uang. Sebagai penggantinya, institusi keuangan (bank) akan menyediakan uang dan layanan keuangan lainnya menurut mekanisme pasar secara kompetitif. Ia menggarisbawahi dua kelebihan dari mekanisme ini. *Pertama*, mengingat penyediaan uang yang kompetitif dapat menciptakan stabilitas harga, maka hal tersebut akan mengatasi masalah *business cycles* dengan meningkatkan prediktabilitas harga. *Kedua*, opsi ini merupakan upaya memperlemah dominasi pemerintah di satu sisi dan meningkatkan kebebasan individu di sisi yang lain.<sup>28</sup>

Pandangan Hayek tersebut tentu saja menerima banyak keberatan, terutama bila dilihat dari sudut pandang akuntabilitas. Misalnya, Charles Goodhart dan Rosa Lastra yang menekankan bahwa independensi Bank Sentral tidak seharusnya dimaknai secara absolut, melainkan perlu dimaknai sebagai independensi yang relatif. Independensi yang absolut akan menjauhkan bank sentral dari tata kelola institusi yang akuntabel, dan pada akhirnya akan rentan dengan penyalahgunaan, mengingat begitu besarnya diskresi yang dimiliki oleh bank sentral. Dengan akuntabilitas, bank sentral justru dapat mengamankan legitimasinya

---

<sup>28</sup> Hayek, *Denationalisation of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*.

baik secara formal maupun sosial.<sup>29</sup> Goodhart dan Lastra mengklaim bahwa akuntabilitas tindakan bank sentral harus dapat dinilai oleh parlemen, eksekutif, lembaga peradilan, dan publik. Terutama, perlu dibentuk mekanisme pengujian atas tindakan (keputusan) bank sentral oleh lembaga peradilan.<sup>30</sup>

Hal senada diungkapkan oleh Annelise Riles, pada buku *“Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking”*.<sup>31</sup> Buku tersebut menunjukkan krisis legitimasi Bank Sentral yang ditandai dengan semakin meluasnya keraguan terhadap ide *‘expertise confers legitimacy’* yang selama beberapa generasi ke belakang telah menjadi fondasi yang melegitimasi kewenangan moneter yang dimiliki oleh Bank Sentral. Untuk mengatasi krisis tersebut, Riles turut menekankan perlunya peran yang lebih besar dari warga negara untuk ikut serta dalam mengawasi kebijakan moneter dan mempererat interaksi antara para pakar moneter dan publik. Dengan kata lain, menjadikan Bank Sentral sebagai objek *public scrutiny* sebagaimana institusi-institusi politik.<sup>32</sup>

Sementara Hayek mendukung denasionalisasi sekaligus depolitisasi bank sentral di satu pihak, serta Goodhart & Lastra mendorong akuntabilitas dan kontrol politik atas bank sentral di lain pihak, James M. Buchanan mencoba menawarkan jalan tengah. Ia menyadari bahwa *“...neither monetary anarchy nor politicization can work, constitutionalization becomes the only viable option.”*<sup>33</sup> Apa yang ia maksud dengan ‘konstitusionalisasi’ di sini dapat terwujud dengan membentuk suatu proses dan struktur institusional yang ajeg dengan dilengkapi oleh otoritas konstitusional yang otonom, terbebas dari proses politik mayoritarian, namun tetap terikat oleh ketentuan konstitusional. Sesuatu yang ia analogikan serupa dengan independensi lembaga yudisial. Di satu sisi, ia percaya bahwa derajat independensi bank sentral sangat berkorelasi positif dengan stabilitas nilai uang. Namun di sisi lain, independensi yang tidak terkontrol di dalam koridor konstitusional justru akan menimbulkan efek yang kontra-produktif.<sup>34</sup>

Buchanan telah meletakkan dasar untuk mengupayakan penerapan nilai-nilai atau prinsip-prinsip elementer konstitusionalisme terhadap sistem moneter. Gagasan ini mampu membukakan jalan keluar dari ketegangan dikotomis antara pendekatan de-regulasi dan re-politisasi bank sentral. Pada perjalanannya, gagasan Buchanan ini telah menginspirasi para pakar untuk mengembangkan lebih jauh konsep ‘konstitusionalisasi moneter’. Antara lain ialah Alexander Salter dan Andrew Young, yang mengembangkan teori *‘self-enforcing monetary constitutions’*, yaitu sebuah kerangka aturan yang dibuat dan ditegakkan oleh

<sup>29</sup> Charles Goodhart dan Rosa Lastra, “Populism and Central Bank Independence,” *Open Economies Review* 29 (2017): 49–68.

<sup>30</sup> Goodhart dan Lastra.

<sup>31</sup> Annelise Riles, *Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking* (USA: Cornell University Press, 2018).

<sup>32</sup> Riles.

<sup>33</sup> James Buchanan, “The Constitutionalization of Money,” *Cato Journal* 30, no. 2 (2010).

<sup>34</sup> Buchanan.

agen-agen di dalam sistem moneter itu sendiri, tanpa memerlukan peran dari pihak ketiga.<sup>35</sup> Salter dan Young meyakini jikalau konsep tersebut merupakan opsi terbaik dalam menyeimbangkan independensi di satu sisi dan akuntabilitas di sisi yang lain. Mereka tidak sepakat dengan Goodhart dan Lastra yang menghendaki peran pihak ketiga untuk menegakkan aturan, dalam hal ini institusi politik (*external limitation*), karena akan mengganggu independensi sistem moneter.

Teori Salter dan Young sejalan dengan Gunther Teubner yang mengaspirasikan konsep *self-constitutionalizing*.<sup>36</sup> Dalam konteks moneter, *self-constitutionalizing* dapat ditujukan agar pengambilan keputusan yang dilakukan oleh bank sentral tidak mengarah pada pertumbuhan eksekutif dan ekspansif yang dapat memberikan dampak negatif kepada sistem sosial lain dan hak-hak warga negara, tanpa perlu mengorbankan independensi Bank Sentral dari pengaruh bahkan kooptasi oleh kepentingan non-moneter yang akan mengganggu operasionalitas internal Bank Sentral secara otonom, misalnya politisasi Bank Sentral.<sup>37</sup>

#### **b. Kedaulatan Moneter vs. Kedaulatan Negara**

Perdebatan selanjutnya berakar pada fenomena globalisasi yang secara dominan didorong oleh kepentingan ekonomi. Dalam konteks negara dan konstitusi, setidaknya terdapat dua arus besar yang muncul seiring dengan globalisasi, yakni privatisasi dan transnasionalisasi. Jika sebelumnya fungsi kepublikan hanya dijalankan oleh negara, maka kondisi sebaliknya terjadi hari ini, keterlibatan aktor non-negara semakin meningkat dalam fungsi kepublikan atau quasi-publik, untuk mengambil alih peran negara yang semakin berkurang kapasitasnya untuk menjalankan fungsi-fungsi publik sendirian.<sup>38</sup> Dalam sektor moneter (keuangan), fenomena privatisasi ini tercermin dengan munculnya berbagai lembaga keuangan (bank) yang berbadan hukum privat. Pada satu sisi, privatisasi telah berkontribusi dalam mengikis kapasitas negara (institusi politik) dalam menjalankan fungsi regulasi dan kontrol. Sedangkan pada sisi yang lain, dominasi aktor privat semakin menguat dan terkonsolidasi. Di samping itu, batas antara sektor publik dan privat menjadi semakin mengabur.

Konsolidasi dominasi aktor privat tersebut semakin meningkat terutama karena didorong oleh transnasionalisasi. Hal ini membuat aktor-aktor privat transnasional dapat masuk dan beroperasi secara leluasa di berbagai negara dan membentuk jaringan-jaringan global.<sup>39</sup> Dalam sektor moneter (keuangan) global, fenomena ini dengan mudah dapat kita jumpai pada eksistensi *International Monetary Fund (IMF)*, *World Bank*, dan berbagai bank besar yang beroperasi secara global. Transnasionalisasi melahirkan tantangan yang serius bagi kedaulatan negara. Karena kapasitas negara untuk mengontrol wilayah kedaulatan dan

<sup>35</sup> Alexander Salter dan Andrew Young, "A theory of self-enforcing monetary constitutions with reference to the Suffolk System, 1825–1858," *Journal of Economic Behavior and Organization* 156 (2018): 13–22.

<sup>36</sup> Teubner, "A Constitutional Moment? The Logics of 'Hitting the Bottom.'"

<sup>37</sup> Teubner.

<sup>38</sup> Teubner, "After Privatization? The Many Autonomies of Private Law."

<sup>39</sup> Teubner, "The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by 'Private' Transnational Actors."

menegakkan hukum di dalam yurisdiksi mereka kian tererosi, menciptakan dunia yang tanpa batas (*borderless world*).

Semangat privatisasi dan transnasionalisasi didorong sedemikian rupa untuk mensponsori agenda reformasi neoliberalisme pada kebijakan di setiap negara, dengan cara memisahkan secara tegas sektor ekonomi dan politik, sehingga terjadi proses deregulasi di dalam sektor ekonomi. Menjadikan ekonomi sebagai sistem global yang dapat meregulasi dirinya sendiri secara otonom tanpa terpengaruh oleh faktor-faktor politis, sehingga stabilitas ekonomi dan keuangan dapat terjaga. Stephen Gill menyebut agenda ini dengan istilah '*new constitutionalism*', yang termanifestasi ke dalam tiga proses/agenda.<sup>40</sup>

Pertama, proses untuk me-rekonfigurasi peran dari institusi-institusi negara, dengan membuat pemerintah beroperasi hanya sebagai fasilitator, dan harus beroperasi berdasarkan nilai-nilai ekonomi pasar. Menurut Gill, hal ini dapat dicapai dengan mendefinisikan ulang pemisahan antara 'ekonomi' dan 'politik' serta dengan 'mengunci' kebijakan pasar bebas yang telah diadopsi melalui penggunaan jaminan hukum dan sanksi untuk mendukung penentuan kebijakan ekonomi oleh aktor privat. Langkah-langkah ini tidak hanya menopang disiplin pasar tetapi juga melindungi modal dari gonjang-ganjing politik, contohnya dengan mengisolasi pembuatan kebijakan makroekonomi oleh bank sentral independen.<sup>41</sup>

Kedua, proses untuk mengembangkan kebijakan pasar yang melibatkan peran pemerintah untuk tidak hanya mengadopsi kebijakan pasar bebas semata, melainkan juga struktur hukum dan politik agar dapat menjamin hak milik pribadi secara internasional. Inti dari proses ini adalah penerapan kontrol konstitusional internal dan eksternal pada lembaga-lembaga publik untuk mencegah campur tangan politik terhadap hak milik dan lalu lintas pemilik modal yang bergerak di wilayah suatu negara.<sup>42</sup> Ketiga, proses untuk menangani dislokasi yang dihasilkan oleh komoditas-komoditas fiktif. Hal ini didorong oleh gerakan yang berupaya untuk mendemokratisasi kontrol atas kebebasan perusahaan transnasional agar terhindar dari disintegrasi sosial. Proses ini menghasilkan penciptaan negara kesejahteraan dan bentuk-bentuk pembangunan ekonomi yang direncanakan secara otoritatif.<sup>43</sup>

Singkatnya, *new constitutionalism* merupakan '*a subtle attempt to legitimate neo-liberal globalisation. It mandates a particular set of state policies geared to maintaining business confidence through the delivery of a consistent and credible climate for investment and thus for the accumulation of capital.*'<sup>44</sup>

Pandangan Gill ini antara lain membawa angin segar bagi aktor-aktor keuangan global untuk mengonsolidasi diri secara lebih leluasa dan membentuk semacam 'kedaulatan moneter' tersendiri yang mempunyai supremasi atas konstitusi politik negara. Perkembangan

<sup>40</sup> Gill, "New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy."

<sup>41</sup> Gill.

<sup>42</sup> Gill.

<sup>43</sup> Gill.

<sup>44</sup> Gill.

ini secara ekstrem menunjukkan tercerabutnya otoritas moneter dari kedaulatan negara. Uang tidak lagi dipandang sebagai ciptaan negara, melainkan hasil *self-creation* sistem moneter global. Perkembangan moneter transnasional ini dapat mengakibatkan dominasi rasionalitas moneter yang destruktif apabila dibiarkan begitu saja tanpa antisipasi yang tepat. Apabila politisasi moneter melahirkan efek yang tidak berkenan, maka sebaliknya, monetisasi politik juga akan melahirkan efek yang serupa, sebagaimana monetisasi pada sektor sosial yang lain (monetisasi lingkungan, pendidikan, dan kesehatan).<sup>45</sup>

Joseph Stiglitz telah mengingatkan beberapa kritik atas globalisasi neoliberal. *Pertama*, globalisasi hanya menguntungkan negara-negara maju dan perusahaan multinasional, sehingga memperlebar jurang kesenjangan. *Kedua*, globalisasi memberikan otoritas yang terlalu besar kepada lembaga-lembaga internasional (IMF dan World Bank) untuk mendikte negara. *Ketiga*, Globalisasi menyebabkan degradasi lingkungan dan dislokasi sosial yang semakin parah.<sup>46</sup> Untuk itu perlu dilakukannya reformasi terhadap globalisasi dengan menekankan re-regulasi yang proporsional dan mengedepankan kebijakan yang tidak menjadikan akumulasi modal sebagai motif tunggal.

### **3. Sebuah Teoretisasi Baru Terhadap Konstitusionalisme Moneter**

Sejauh ini literatur yang mencoba mendekati moneter dari lensa konstitusionalisme belum menyepakati satu gambaran yang utuh mengenai apa itu konstitusionalisme moneter. Setidaknya terdapat tiga poin persoalan yang akan diketengahkan dalam tulisan ini. *Pertama*, belum ada kesepakatan mengenai sejauh mana derajat independensi bank sentral harus diberikan dan sejauh mana mekanisme politik demokratis dapat menjangkau sistem moneter atas nama akuntabilitas. *Kedua*, tidak ada kejelasan apakah konstitusi moneter harus dibentuk pada level nasional saja atau justru perlu dibentuk pada level transnasional, serta sejauh mana hubungan mereka dengan konstitusi politik yang berbasis negara. *Ketiga*, tidak ada kesepakatan menyangkut instrumen hukum apa yang akan digunakan untuk mengimplementasikan konstitusionalisme moneter, termasuk siapakah pihak yang akan menegakkan aturan hukum tersebut. Salah satu alasan mengapa hal tersebut terjadi karena perdebatan mengenai konstitusionalisme moneter masih didominasi oleh pakar ekonomi, sementara itu masih sangat jarang dikembangkan oleh pakar hukum, khususnya hukum tata negara.

Pada bagian ini, penulis akan mencoba merekonsiliasi dan menyintesis beberapa pendekatan konstitusional terhadap moneter dan menawarkan sebuah konseptualisasi baru dengan mengacu pada kerangka pluralisme konstitusi. Dalam perspektif pluralisme konstitusi, tiga persoalan di atas berakar dari keterbatasan doktrin konstitusionalisme klasik yang masih terjebak pada nasionalisme metodologis dan *political-centricity* (keterpusatan pada sistem politik). Pluralisme konstitusi mengajak kita untuk memahami konstitusi sebagai

<sup>45</sup> Teubner, "The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by 'Private' Transnational Actors."

<sup>46</sup> Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents* (New York: W. W. Norton, 2003).

sesuatu yang dapat eksis melampaui batas-batas negara dan dapat diterapkan melampaui rasionalitas dan kelembagaan politik.<sup>47</sup>

Dengan demikian, mengacu pada pendapat Teubner, konstitusi perlu dimaknai sebagai: “... *a structural coupling between secondary rule-making in law and reflexive mechanisms in the other social sector.*”<sup>48</sup> Dalam konteks moneter, maka konstitusi dapat dimaknai sebagai *a structural coupling between secondary rule-making in law and reflexive mechanisms in monetary sector*. Keberadaan konstitusi ini ditujukan untuk membatasi rasionalitas moneter yang ekspansif terhadap sistem lain dan menjaga otonomi sistem moneter itu sendiri dari ekspansi rasionalitas eksternal.

#### a. *Self-Enforcing Monetary Constitutions: Melampaui Politik dan Negara*

Untuk dapat membentuk konstitusi moneter, harus dipastikan agar reflektivitas ganda dapat berlangsung,<sup>49</sup> yakni proses reflektif yang berlangsung di sistem moneter dan sistem hukum. Artinya, operasionalitas moneter harus dapat diproduksi melalui operasionalitas moneter itu sendiri, membentuk suatu sistem sirkuler (*regulate money by money*). Proses ini akan membentuk ekspektasi menyangkut bagaimana semestinya sistem keuangan bekerja. Di sinilah sistem hukum berperan dalam mengamankan kepastian atas ekspektasi tersebut dengan cara mentransformasi ekspektasi sosial ke dalam bentuk norma hukum, atau dikenal sebagai proses juridifikasi (*juridification*). Proses juridifikasi ini tidak cukup bila terhenti pada pembentukan *primary rules* semata, melainkan harus dapat membentuk *secondary rules*.<sup>50</sup> Dalam hal ini bank sentral dan institusi moneter lainnya perlu diberikan keleluasaan untuk meregulasi diri dengan membentuk aturan hukum (tata kelola)-nya sendiri yang bersifat *lex specialis* dan oleh karenanya harus dijauhkan dari intervensi institusi non-moneter, agar reflektivitas ganda tetap terjaga.

Kekhawatiran menyangkut akuntabilitas *self-regulation* yang dilakukan oleh institusi moneter tidak berarti membenarkan intervensi institusi politik sebagaimana dikehendaki oleh Goodhart & Lastra.<sup>51</sup> Karena apabila ditelusuri lebih dalam, mekanisme *checks and balances* dalam sistem politik yang demokratis sebetulnya merupakan contoh dari pembentukan mekanisme *self-control* yang reflektif pada internal sistem politik, tanpa mengikutsertakan rasionalitas eksternal (*regulate power by power*). Mekanisme *self-control* yang serupa juga perlu diterapkan pada sistem moneter dengan mengacu pada reflektivitas internal moneter, bukan dengan mengekspansi mekanisme kontrol sistem politik kepada

<sup>47</sup> Angkawidjaja, “Meninjau Kembali Gagasan Pluralisme Konstitusi di Tengah Krisis Konstitusionalisme Modern: Prospek Penerapannya Bagi Indonesia.”

<sup>48</sup> Andreas Fischer-Lescano dan Gunther Teubner, “Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law,” *Michigan Journal of International Law* 25, no. 4 (2004).

<sup>49</sup> Teubner, *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*.

<sup>50</sup> Singkatnya, *primary rules* ialah aturan hukum yang membebaskan kewajiban, biasanya berupa perintah dan larangan untuk melakukan suatu perbuatan. Sedangkan, *secondary rules* ialah aturan hukum yang memberikan kewenangan, yang memungkinkan *primary rules* dapat dilaksanakan.

<sup>51</sup> Goodhart dan Lastra, “Populism and Central Bank Independence.”

moneter (*regulate money by power*). Kemampuan *self-regulation* pada sistem moneter perlu diimbangi dengan kemampuan *self-control/limitation*, persis sebagaimana dimaksud oleh Teubner sebagai *self-constitutionalizing*, atau apa yang disebut oleh Salter & Young sebagai *self-enforcing monetary constitutions*. Dengan demikian, pluralisme konstitusi menghendaki agar konstitusi moneter dibangun dan ditegakkan oleh internal sistem moneter, alih-alih oleh pembatasan eksternal.

Selanjutnya penting untuk ditegaskan bahwa proses konstitusionalisasi pada moneter tidak ditentukan oleh apakah tata kelola moneter dimuat di dalam teks konstitusi negara atau apakah eksistensi bank sentral disebutkan di dalam teks konstitusi negara. Hal yang lebih menentukan ialah sejauh mana mekanisme *self-regulation* dan *self-control* telah terlembagakan (*institutionalized*).<sup>52</sup> Untuk itu, konstitusi perlu dimaknai secara institusional, bukan sekadar sebuah dokumen hukum. Ini mencakup seperangkat prinsip, norma, prosedur pengambilan keputusan, dan pola perilaku. Mengingat konstitusi negara sangat bertalian dengan sistem politik, maka jauh lebih baik apabila konstitusi negara tidak mengatur moneter secara merinci. Konstitusi negara cukup menjamin independensi dan keleluasaan institusi moneter untuk mengatur dirinya sendiri. Dengan demikian, konstitusi moneter dapat termanifestasikan ke dalam berbagai bentuk instrumen hukum, mulai dari undang-undang, peraturan bank sentral, sampai dengan aturan-aturan yang dibuat di tingkat internasional. Pluralisme konstitusi telah menggeser pemahaman konstitusi dan hukum yang semula hierarkis menjadi heterarkis.

Di samping itu, pluralisme konstitusi menuntut kita untuk memikirkan ulang menyangkut apa itu kedaulatan negara. Sebelumnya sudah diuraikan bagaimana kondisi pada abad ke-18 sampai dengan abad ke-20 awal menposisikan negara menjadi satu-satunya entitas yang memegang penuh kedaulatan dan seluruh sektor dan aktivitas sosial berada dalam koridor konstitusi politik. Namun, meningkatnya diferensiasi fungsional telah mengubah posisi tersebut sama sekali. Berbagai sektor sosial tak terkecuali moneter telah tumbuh menjadi sektor-sektor sosial yang otonom dari negara. Oleh sebab itu, konsep klasik perihal kedaulatan penuh negara atas seluruh sektor kemasyarakatan perlu ditinggalkan. Upaya melakukan re-nasionalisasi dan re-politisasi bukanlah pilihan yang realistis di tengah masyarakat yang sudah terdiferensiasi secara fungsional. Untuk itu, karakter transnasional dari konstitusi moneter adalah suatu keniscayaan, sekalipun tidak berarti diputus sepenuhnya dengan negara.

#### **b. Dorongan Eksternal: Alternatif dari *Self-Regulation & External Control***

Konstitusi moneter yang berkarakter *self-enforcing* menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana efektivitas-nya dalam melimitasi pertumbuhan moneter yang ekspansif. Apakah

---

<sup>52</sup> Angelo Golia dan Gunther Teubner, "Societal Constitutionalism: Background, Theory, Debates," *Vienna Journal on International Constitutional Law* 15, no. 4 (2021): 357–411, <https://doi.org/10.1515/icl-2021-0023>.

negara, politik, dan sistem sosial lainnya tidak dapat berperan untuk ikut serta dalam mengontrol sistem moneter? Sistem moneter akan memandang sistem sosial yang lain sebagai lingkungan eksternal-nya. Sekalipun moneter membentuk dirinya sebagai sebuah sistem yang tertutup secara operasional, akan tetapi secara bersamaan ia merupakan sistem yang terbuka secara kognitif. Artinya, ia tetap dapat menerima 'pengaruh' dari dan memberikan respons terhadap lingkungannya. Hanya saja mereka tidak dapat memberikan pengaruh langsung (input) kepadanya, melainkan memberikan dorongan eksternal.<sup>53</sup>

Dalam hal ini sistem moneter dapat diibaratkan sebagai pikiran seorang manusia yang bersifat subjektif dan *self-conscious*, di mana tidak ada orang lain yang dapat mengetahui secara pasti apa yang tengah dipikirkan olehnya. Dan oleh sebab itu tidak ada yang dapat memengaruhi pikiran tersebut secara langsung. Begitu pula dengan sistem sosial, lingkungan eksternal hanya dapat memengaruhi sistem moneter sepanjang pengaruh tersebut dapat diterjemahkan ke dalam internal sistem melalui proses konstruksi.<sup>54</sup>

Dengan demikian, dorongan eksternal yang masif sangat diperlukan untuk memperkuat proses *self-constitutionalizing* di internal moneter. Aksi protes masyarakat sipil dan advokasi lembaga swadaya masyarakat kepada lembaga keuangan domestik dan internasional merupakan salah satu contoh dorongan eksternal. Konstitusi moneter sebagai sebuah institusi sosial dapat terbentuk secara matang bila dilengkapi oleh dorongan eksternal yang memadai, sebagaimana *constituent power* yang eksis di dalam sistem politik. Pluralisme konstitusi menghendaki agar *constituent power* dapat terbentuk di berbagai konstitusi sipil di luar politik, sehingga dapat tercipta relasi *checks and balances* yang efektif sesuai dengan karakteristik dan struktur sistem sosial masing-masing.<sup>55</sup>

#### **4. Implementasi Konstitusionalisme Moneter dalam UUD 1945**

Dari uraian mengenai teoretisasi baru konstitusionalisme moneter<sup>56</sup> pada bahasan sebelumnya, maka hal tersebut dapat diimplementasikan dalam konteks ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945. *Pertama*, UUD 1945 telah mengatur prinsip-prinsip penting mengenai uang dimana yang terdapat dalam Bab VIII Hal Keuangan. Setidaknya ada 5 pasal, yakni Pasal 23, 23A, 23B, 23C, dan 23D. Dari kelima pasal tersebut, yang relevan dengan pembahasan adalah Pasal 23B dan lebih khusus Pasal 23D. Pasal 23B menunjukkan bahwa macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang yang kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2011 tentang Mata Uang

<sup>53</sup> Golia dan Teubner.

<sup>54</sup> Golia dan Teubner.

<sup>55</sup> Golia dan Teubner.

<sup>56</sup> Bandingkan dengan konstitusi ekonomi dari Jimly Asshiddiqie yang lebih mendeskripsikan Bank Sentral sebagai materi muatan konstitusi ekonomi. Lihat Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*, Ed. rev, Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Republik Indonesia, 2010), hlm. 174-175.

(terakhir kali diubah melalui Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan). Kemudian Pasal 23D tentang bank sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab, independensinya diatur dengan undang-undang.

Pengaturan Pasal 23B maupun Pasal 23D yang masuk dalam perubahan keempat yakni tahun 2002 tidak lepas dari konteks sosial-politik akibat krisis moneter yang diikuti krisis multidimensi tahun 1997-1998 sehingga mendorong pengelolaan harga mata uang secara lebih independen dan lebih khusus bagi Bank Indonesia sebagai bank sentral yang independensinya harus dijamin dalam UUD 1945 sebagai respons persoalan perbankan yang mengemuka salah satunya Bantuan Likuiditas Bank Indonesia (BLBI). Untuk ini, Abdul Khaliq Ahmad, anggota MPR RI dari Fraksi Kebangkitan Bangsa saat pengusulan Pasal 23D di tahun 2002 menyatakan:

*“Sebagai bank sentral, BI memiliki kewenangan di bidang penetapan dan pelaksanaan kebijakan moneter. BI juga mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran serta pengaturan dan pengawasan bank. Dengan demikian, kedudukan BI akan menjadi lembaga tinggi negara sederajat dengan lembaga-lembaga tinggi negara yang sudah ada. Oleh karena itu, menurut Fraksi Kebangkitan Bangsa, dengan dimasukkannya pengaturan tentang BI di dalam Undang-Undang Dasar, maka independensi Bank Indonesia sebagai bank sentral diharapkan akan makin kukuh dan terbebas dari intervensi kekuatan lain. Merebaknya kasus-kasus besar perbankan akhir-akhir ini makin menyadarkan kita bahwa saatnya sekarang meningkatkan kinerja BI dengan pengaturannya secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar.”*

Berdasarkan hal tersebut, maka UUD 1945 termasuk kategori konstitusi yang mengatur secara tegas persoalan moneter. Dengan titik tekan pada independensi bank sentral, maka UUD 1945 dapat dikatakan telah mengakomodasi prinsip-prinsip konstitusionalisme dan konstitusi moneter. Lebih jauh, pengaturan lebih lanjut yang diatur dalam undang-undang, dan kemudian undang-undang memberi mandat dibentuknya peraturan bank sentral juga menunjukkan adanya arah operasionalitas moneter berdasarkan prinsip *self-enforcing monetary constitutions*. Peraturan Bank Indonesia adalah contoh konkret dari prinsip ini.

Yang menarik adalah dalam perkembangan muncul kelembagaan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) dan Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) sebagai lembaga-lembaga sektor keuangan dan perbankan disamping Bank Indonesia. Gejala ini menunjukkan proses globalisasi sektor keuangan karena kedua lembaga baru tersebut merupakan bentuk kebutuhan praktis dalam dunia keuangan dan perbankan yang muncul hampir di setiap negara. Disinilah proses *self-regulation* berdasarkan *best practices* negara-negara dalam mengelola keuangan dan perbankan guna mencegah krisis muncul dengan melahirkan institusi lain yang bekerja dalam sektor mikro prudensial perbankan dan keuangan (OJK) maupun lembaga penjamin simpanan (LPS). Disini pula, ketiga lembaga moneter ini dibangun dan ditegakkan oleh internal sistem moneter itu sendiri.

Karena itu menarik pada saat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 25/PUU-XII/2014<sup>57</sup> menempatkan OJK sebagai lembaga negara *constitutional importance* yang artinya walau tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUD 1945, namun memiliki kedudukan yang penting secara konstitusional mengingat fungsi yang dijalankannya berkaitan erat dengan fungsi Bank Sentral dalam Pasal 23D UUD 1945. Demikian halnya dalam Putusan No. 85/PUU-XXII/2024<sup>58</sup> juga menegaskan ulang posisi LPS sebagai lembaga negara *constitutional importance* sehingga memiliki sifat independensi yang sama dengan Bank Indonesia dan Otoritas Jasa Keuangan.

Soal independensi kelembagaan ketiga lembaga di bidang moneter ini juga berimplikasi pada *self-regulation* yang tidak hanya terbatas dengan adanya Peraturan Bank Indonesia (PBI), melainkan juga muncul dengan adanya Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK), dan Peraturan Lembaga Penjamin Simpanan (PLPS). Selain itu, ketiga lembaga tersebut bersama Menteri Keuangan membentuk KSSK (Komite Stabilitas Sistem Keuangan) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 2016 tentang Pencegahan dan Penanganan Krisis Sistem Keuangan (telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan). KSSK menunjukkan dimensi koordinasi antar lembaga di bidang moneter, fiskal, keuangan dan perbankan guna mencegah sekaligus menangani krisis sistem keuangan yang muncul. Disini proses *self-control* dan *checks and balances* antar lembaga moneter diharapkan muncul sehingga membentuk *self-enforcing monetary constitutions*. Selain soal independensi dalam kerangka *self-enforcing monetary constitutions*, sebagaimana konsepsi yang diajukan, penting juga bagi BI, OJK, dan LPS sebagai lembaga di bidang moneter mengembangkan kepekaan dan pertimbangan rasional atas dorongan eksternal, baik dalam bentuk aksi protes masyarakat sipil maupun advokasi lembaga swadaya masyarakat di bidang moneter baik nasional maupun internasional dalam mengembangkan kontrol. Misalnya saja dalam rekomendasi IMF dan World Bank dalam *Financial Sector Assessment Program (FSAP)*<sup>59</sup> yang secara berkala diberikan kepada BI, OJK dan LPS sebagai mekanisme pengawasan eksternal. Kemudian terdapat *Basel Core Principles* yang berbicara prinsip-prinsip pengaturan dan pengawasan perbankan bagi otoritas pengawasan jasa keuangan di seluruh dunia. Ada juga *International of Deposit Insurers (IADI) Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, yang menjadi prinsip dasar bagi LPS dalam menjalankan tugas dan mandat penjaminan simpanan. Kedua prinsip

<sup>57</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 25/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, No. 25/PUU-XII/2014 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 4 Agustus 2015).

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 85/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian UU Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, No. 85/PUU-XXII/2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 3 Januari 2025).

<sup>59</sup> Dalam Putusan MK No. 85/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian UU Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan, salah satu pertimbangan penting Hakim Konstitusi adalah dengan memperhatikan rekomendasi IMF dan World Bank yang dimuat dalam FSAP 2024. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan No. 85/PUU-XXII/2024, hlm. 454.

tersebut juga menjadi pertimbangan bagi Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 85/PUU-XXII/2024 sehingga menunjukkan dimensi dorongan eksternal dalam memahami kerangka kerja konstitusionalisme dan konstitusi moneter.

Walau demikian, khusus dalam konteks kelembagaan KSSK bukan tanpa kritik. Misalnya Menteri Keuangan yang bertindak sebagai koordinator KSSK. Harus diingat Menteri Keuangan adalah jabatan politik di bawah Presiden, sehingga potensial melakukan politisasi terhadap KSSK. Selain itu, perkembangan kelembagaan BI, OJK, maupun LPS dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan menunjukkan berbagai gejala pemusatan kembali kekuasaan moneter, misalnya dalam konteks persetujuan terhadap Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan (RKAT) Operasional LPS kepada Menteri Keuangan yang menjadi dasar pengujian undang-undang tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan No. 85/PUU-XXII/2024, MK menyatakan *beleid* tersebut inkonstitusional dan mengalihkan persetujuan RKAT operasional LPS ke DPR sebagai pemilik hak budget anggaran. Putusan MK ini sendiri masih patut dikaji lebih jauh dalam perspektif konstitusionalisme dan konstitusi moneter sekaligus perkembangan yang ada dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2023 yang berpotensi jauh dari prinsip-prinsip konstitusi moneter. Hal tersebut memerlukan penelitian tersendiri guna memperoleh analisis yang lebih mendalam dan komprehensif. Demikian halnya konteks rekomendasi IMF/World Bank apakah dapat secara tepat dipertimbangkan sesuai kebutuhan negara Indonesia.

### C. KESIMPULAN

Berangkat dari berbagai pendekatan konstitusional atas moneter, tulisan ini mencoba untuk mengusulkan sebuah konseptualisasi baru dengan mengacu pada kerangka pluralisme konstitusi. Konseptualisasi ini berupaya untuk menerobos keterbatasan konstitusionalisme klasik yang masih terjebak pada nasionalisme metodologis dan *political centrality*. Artikel ini mendefinisikan konstitusi moneter sebagai *a structural coupling between secondary rule-making in law and reflexive mechanisms in monetary sector*. Konstitusi ini harus dibentuk dan ditegakkan oleh internal sistem moneter tanpa melibatkan intervensi pihak ketiga. Kontras dengan mekanisme kontrol eksternal, dorongan eksternal dapat menjadi opsi yang lebih baik untuk menjaga otonomi sistem moneter dan membatasi pertumbuhan ekspansif-nya secara bersamaan. Berdasarkan pendekatan konstitusionalisme dan konstitusi moneter, maka kelembagaan moneter dalam ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD 1945 berupa BI, OJK dan LPS menemui justifikasi independensi-nya, termasuk mekanisme kerja yang membentuk kerangka *self-enforcing monetary constitutions*, baik berupa *self-control* dan *checks and balances* antar lembaga moneter. Selain itu, dorongan eksternal baik oleh aksi protes masyarakat maupun rekomendasi lembaga seperti IMF dan World Bank

dapat menjadi sarana menjaga *self-enforcing monetary constitutions*. Untuk itu, diperlukan penelitian lebih lanjut secara lebih komprehensif atas penerapan konstitusionalisme dan konstitusi moneter dalam ketatanegaraan Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Angkawidjaja, Mario. "Meninjau Kembali Gagasan Pluralisme Konstitusi di Tengah Krisis Konstitusionalisme Modern: Prospek Penerapannya Bagi Indonesia." *Mimbar Hukum* 35, no. 2 (2023): 1–29.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Buchanan, James. "The Constitutionalization of Money." *Cato Journal* 30, no. 2 (2010).
- Buratti, Andrea. *Western Constitutionalism: History, Institutions, Comparative Law*. 2nd ed. Springer, 2019.
- Ferguson, Niall. *The Ascent of Money: A Financial History of the World*. New York: Penguin Press, 2008.
- Fischer-Lescano, Andreas, dan Gunther Teubner. "Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law." *Michigan Journal of International Law* 25, no. 4 (2004).
- Gill, Stephen. "New Constitutionalism, Democratisation and Global Political Economy." *Pacifica Review* 10, no. 1 (1998).
- Golia, Angelo, dan Gunther Teubner. "Societal Constitutionalism: Background, Theory, Debates." *Vienna Journal on International Constitutional Law* 15, no. 4 (2021): 357–411. <https://doi.org/10.1515/icl-2021-0023>.
- Goodhart, Charles, dan Rosa Lastra. "Populism and Central Bank Independence." *Open Economies Review* 29 (2017): 49–68.
- Gregorio, Giovanni. "From Constitutional Freedoms to the Power of the Platforms: Protecting Fundamental Rights Online in the Algorithmic Society." *European Journal of Legal Studies* 11, no. 2 (2019): 65–103.
- Hauwe, Ludwig. "Monetary Constitutionalism: Some Recent Developments." *Procesos de Mercado: Revista Europea de Economía Política* XV, no. 2 (2018).
- Hayek, Friedrich. *Denationalisation of Money: An Analysis of the Theory and Practice of Concurrent Currencies*. Great Britain: The Institute of Economic Affairs, 1976.
- Keynes, John. *The General Theory of Employment, Interest and Money*. New York: Prometheus Books, 1997.

- Luhmann, Niklas. *The Differentiation of Society*. Diterjemahkan oleh Stephen Holmes dan Charles Larmore. New York: Columbia University Press, 1982.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan MK No. 25/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, No. 25/PUU-XII/2014 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 4 Agustus 2015).
- . Putusan MK No. 85/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian UU Nomor 4 Tahun 2013 tentang Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945, No. 85/PUU-XXII/2024 (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia 3 Januari 2025).
- Majeed, Nasir, Amjad Hilal, dan Arshad Nawaz Khan. "Doctrinal Research in Law: Meaning, Scope and Methodology." *Bulletin of Business and Economics (BBE)* 12, no. 4 (25 Desember 2023): 559–63. <https://doi.org/10.61506/01.00167>.
- Riles, Annelise. *Financial Citizenship: Experts, Publics, and the Politics of Central Banking*. USA: Cornell University Press, 2018.
- Salter, Alexander, dan Andrew Young. "A theory of self-enforcing monetary constitutions with reference to the Suffolk System, 1825–1858." *Journal of Economic Behavior and Organization* 156 (2018): 13–22.
- Sciulli, David. *Theory of Societal Constitutionalism: Foundations of a Non-Marxist Critical Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and Its Discontents*. New York: W. W. Norton, 2003.
- Teubner, Gunther. "A Constitutional Moment? The Logics of 'Hitting the Bottom.'" Dalam *The Financial Crisis in Constitutional Perspective: The Dark Side of Functional Differentiation*, disunting oleh Poul Kjaer, Gunther Teubner, dan Alberto Febbrajo. Oxford & Portland: Hart Publishing, 2011.
- . "After Privatization? The Many Autonomies of Private Law." *Current Legal Problems* 51, no. 1 (1998): 393–424. <https://doi.org/10.1093/clp/51.1.393>.
- . *Constitutional Fragments: Societal Constitutionalism and Globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- . "The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by 'Private' Transnational Actors." *Modern Law Review* 69, no. 3 (2006): 327–46.
- Thornhill, Chris. "Towards a Historical Sociology of Constitutional Legitimacy." *Theory and Society* 37, no. 2 (2008): 161–97. <https://doi.org/10.1007/s11186-007-9048-7>.

Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*. Ed. rev. Buku VII Keuangan, Perekonomian Nasional, dan Kesejahteraan Sosial. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi, Republik Indonesia, 2010.

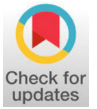
Varuhas, Jason N. E. "Mapping Doctrinal Methods." *SSRN Electronic Journal*, 2022. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4087836>.

Walker, Neil. "The Idea of Constitutional Pluralism." *Modern Law Review* 65, no. 3 (2002): 317-59. <https://doi.org/10.1111/1468-2230.00383>.



## *Quo Vadis Environmental Participation Rights: A Review of Indonesian Constitutional Court's Decision*

### *Quo Vadis Hak Partisipasi di Bidang Lingkungan: Tinjauan terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi*



Andika Putra , Deka Oktaviana 

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Andika Putra  
✉ [andika.p@ugm.ac.id](mailto:andika.p@ugm.ac.id)

##### History:

Submitted: 04-12-2023  
Revised: 07-03-2025  
Accepted: 01-06-2025

##### Keyword:

Constitutional Court; Decisions; Environment;  
Public Participation.

##### Kata Kunci:

Lingkungan; Mahkamah Konstitusi; Partisipasi  
Publik; Putusan.

#### Abstract

*Public participation is recognized as a fundamental pillar of procedural environmental rights under both national and international legal frameworks. Nevertheless, the protection of public participation rights in Indonesia has experienced significant shifts following the enactment of regulations potentially diminishing public involvement in environmental governance. This article aims to map and critically analyze the evolving regulatory dynamics and the Constitutional Court's jurisprudence concerning public participation in environmental matters. Employing normative legal research with statutory and case-law approaches, this study identifies a normative regression in the substantive value of public participation, particularly after the enactment of Law No. 11 of 2020 on Job Creation. However, through its constitutional review function, the Constitutional Court has consistently underscored the government's obligation to ensure meaningful participation, emphasizing that public involvement should not be reduced to merely a procedural formality. Nevertheless, the Court remains substantially constrained by judicial formalities, potentially limiting civil society's capacity to advocate effectively for sustainable and equitable environmental participation.*

#### Abstrak

Hak partisipasi publik merupakan salah satu pilar hak prosedural lingkungan yang dijamin baik dalam instrumen nasional maupun internasional. Namun, jaminan tersebut mengalami dinamika setelah diberlakukannya regulasi yang berpotensi melemahkan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lingkungan di Indonesia. Penelitian ini bertujuan memetakan dan menganalisis dinamika regulasi serta kecenderungan Mahkamah Konstitusi dalam mengadili perkara terkait hak partisipasi publik lingkungan. Penelitian dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif, menggunakan pendekatan perundang-undangan dan kasus melalui kajian putusan MK. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif telah terjadi penurunan makna substantif partisipasi publik pasca pemberlakuan UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja. Meski demikian, MK melalui fungsi kontrol konstitusionalnya menegaskan tanggung jawab pemerintah untuk memastikan partisipasi publik yang bermakna, tidak hanya sebagai aspek formal-prosedural semata. Namun, MK masih cenderung terikat pada aspek formil peradilan, yang berpotensi membatasi ruang masyarakat dalam memperjuangkan partisipasi lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan.



Copyright © 2025  
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/jk2222>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Dalam beberapa dekade terakhir, upaya “penghijauan” hak asasi manusia banyak dilakukan seiring dengan meningkatnya kesadaran tentang bagaimana degradasi lingkungan dapat memengaruhi kemampuan untuk menikmati hak asasi manusia.<sup>1</sup> Hal ini sejalan dengan laporan yang disampaikan oleh John Knox (Mantan Pelapor Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk Hak Asasi Manusia dan Lingkungan) pada pertemuan *United Nations Human Rights Council (UNHRC) 2018* yang menekankan keterkaitan erat antara hak asasi manusia dan lingkungan. Dalam laporan tersebut, John Knox menyatakan bahwa kerusakan lingkungan akan mengganggu penikmatan hak asasi manusia, dan pada saat yang sama pelaksanaan hak asasi manusia akan membantu melindungi lingkungan dan mendorong terwujudnya pembangunan berkelanjutan.<sup>2</sup>

Ada 2 (dua) komponen hak atas lingkungan yang berkaitan dengan hak asasi manusia dan lingkungan, yakni aspek substantif dan aspek prosedural.<sup>3</sup> Aspek substantif dari hak atas lingkungan meliputi hak untuk hidup, hak atas air, hak untuk mendapatkan standar hidup yang layak dan hak-hak turunan lainnya.<sup>4</sup> Hak atas lingkungan hidup yang baik, sehat, dan berkelanjutan yang pada 8 Oktober 2021 diakui secara universal oleh UNHRC juga termasuk kategori hak lingkungan substantif.<sup>5</sup> Dengan kata lain, jenis hak dalam aspek substantif mengacu pada jenis-jenis hak derivatif yang bersifat substantif atau materiil. Sedangkan, aspek prosedural menyangkut hak-hak derivatif dari hak atas lingkungan yang bersifat prosedural atau menjadi faktor penunjang dalam mewujudkan pemenuhan hak atas lingkungan secara substansial.<sup>6</sup> Hak prosedural lingkungan dalam hal ini terdiri dari 3 (tiga) pilar, yaitu hak atas informasi, hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan hak untuk mendapatkan akses keadilan.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Claudia Ituarte Lima, Victor Bernard, and Delia Paul, “Prosperous and Green in the Anthropocene: The Human Rights to a Healthy Environment in Southeast Asia” (Sweden, 2020), 22.

<sup>2</sup> John Knox, “Framework Principles on Human Rights and the Environment,” *United Nations Human Rights Special Procedures*, 2018, 1.

<sup>3</sup> Sumudu Atapattu and Andrea Schapper, *Human Rights and the Environment: Key Issues* (New York: Routledge, 2019), Alan Boyle, “Human Rights and the Environment: Where Next?,” in *Challenges In International Human Rights Law* (Routledge, 2017), 617. dan Erin Daly, “Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process,” *International Journal of Peace Studies* 17, no. 2 (2012): 72.

<sup>4</sup> Louis J Kotzé, “Human Rights and the Environment in the Anthropocene,” *The Anthropocene Review* 1, no. 3 (December 2014): 272, <https://doi.org/10.1177/2053019614547741>.

<sup>5</sup> United Nations Human Rights Council, “The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment : Resolution / Adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021” (2021).

<sup>6</sup> Agung Wardana, “Hak Atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi,” *Jurnal Advokasi* 3, no. 2 (2013): 123–125.

<sup>7</sup> Birgit Peters, “Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention,” *Journal of Environmental Law* 30, no. 1 (2017): 2, <https://doi.org/10.1093/jel/eqx023>.

Pengaturan mengenai hak partisipasi publik di level nasional, regional, maupun internasional sejatinya menunjukkan bahwa hak partisipasi publik merupakan salah satu pilar hak prosedural lingkungan yang sangat penting untuk dijamin perlindungan dan pemenuhannya guna mencapai keadilan lingkungan. Akan tetapi, di Indonesia perlindungan dan jaminan terhadap hak partisipasi publik telah mengalami dinamika, khususnya setelah disahkannya beberapa peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (UU No. 4/2009) serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU No. 11/2020).<sup>8</sup> Kedua peraturan perundang-undangan ini secara langsung maupun tidak langsung telah berkontribusi pada penguatan dan pelemahan makna partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Menanggapi pelemahan atas makna partisipasi publik pada undang-undang (UU) *a quo*, akhirnya diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the Guardian of the Constitution* untuk menjamin tetap terlindunginya hak partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan hidup. Sebagai respon terhadap permohonan tersebut, MK memberikan putusan berkaitan dengan pemaknaan hak partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan.

Artikel ini berupaya untuk melakukan identifikasi regulasi dan implikasi putusan MK terhadap pemaknaan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan. Artikel ini menjadi relevan untuk dilakukan, mengingat partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan menjadi aspek penting yang akan berdampak langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat dan lingkungan. Oleh karena itu, pada isu lingkungan yang semakin mendesak dan kompleks, partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan merupakan syarat mutlak (*conditio sine quo non*). Lebih lanjut, pemahaman tentang hak untuk berpartisipasi dan pemaknaannya pasca putusan MK juga sangat penting untuk dijelaskan dalam artikel ini untuk melihat bagaimana peran MK dalam memaknai hak partisipasi tersebut.

Artikel ini berupaya untuk memberikan pemahaman yang lebih baik tentang implikasi putusan tersebut pada pemaknaan partisipasi publik dalam isu lingkungan. Secara keseluruhan, artikel ini berbeda dengan kajian-kajian ilmiah yang telah dilakukan. Mayoritas kajian mencoba untuk mengidentifikasi makna partisipasi publik dan perlindungan

---

<sup>8</sup> Raynaldo Sembiring, Isna Fatimah, and Grita Anindarini Widyaningsih, "Indonesia's Omnibus Bill on Job Creation: A Setback for Environmental Law?," *Chinese Journal of Environmental Law* 4, no. 1 (2020): 100, <https://doi.org/10.1163/24686042-12340051>; Sigit Riyanto et al., "Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Edisi 2/5" (DI Yogyakarta, 2020).

lingkungan secara terpisah,<sup>9</sup> sedangkan artikel ini mencoba melihat implikasi putusan MK pada pemaknaan kedua hal tersebut. Oleh karena itu, artikel ini menawarkan kebaruan dan memiliki fokus yang berbeda dengan mayoritas kajian lainnya yang berkaitan dengan partisipasi publik di bidang lingkungan hidup.

Artikel ini diharapkan mampu berkontribusi pada pengembangan kajian hukum lingkungan di Indonesia, khususnya hak-hak prosedural lingkungan. Artikel ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi penting dalam memperdalam pemahaman tentang hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan lingkungan di Indonesia. Dengan menganalisis kebijakan dan pengaturan hukum pada *status quo*, artikel ini diharapkan dapat memberikan gambaran terkait sejauh mana hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan lingkungan sudah diakui dan dilindungi di Indonesia.

## **2. Perumusan Masalah**

Penelitian ini pada dasarnya berupaya untuk menjawab pertanyaan utama mengenai bagaimana pemaknaan hak untuk berpartisipasi di bidang lingkungan pasca terbitnya putusan MK. Untuk itu, terdapat 2 (dua) rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana dinamika pengaturan hak partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan di Indonesia?
2. Bagaimana peran MK dalam memberikan pemaknaan hak partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan dalam putusan-putusannya?

## **3. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan teknik pengumpulan data berupa studi kepustakaan meliputi peraturan perundang-undangan dan berbagai putusan MK yang relevan dengan penelitian ini. Pada penelitian ini, Penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan guna menelaah regulasi terkait hak berpartisipasi dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan, pendekatan konseptual guna menelaah konsep-konsep mengenai partisipasi publik dan perlindungan hak-hak prosedural lingkungan, serta pendekatan kasus guna menelaah putusan-putusan MK terkait partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan.

---

<sup>9</sup> Rofi Wahanisa and Muh. Afif Mahfud, "Tinjauan Pengaturan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dalam Berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (November 15, 2021); Muhammad Fikri Alan, Zulharman, and Franky Butar Butar, "Precautionary Principle Dalam Pengelolaan Limbah B3 Pasca Putusan MK Nomor 18/PUU-XII/2014," *Bina Hukum Lingkungan* 6, no. 1 (2021); Rachmad Safaat et al., "Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam" (Malang, 2017); Helmi Chandra SY and Shelvin Putri Irawan, "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (December 2022): 766-93, <https://doi.org/10.31078/jk1942>.

Adapun berkaitan dengan pemetaan terhadap putusan-putusan MK terkait, maka Penulis melakukan penelusuran pada situs resmi Direktori Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (Direktori MK) dengan menggunakan 3 (tiga) kata kunci yaitu “partisipasi publik”, “partisipasi”, dan “lingkungan”. Penelusuran menggunakan 3 (tiga) kata kunci yang berbeda dimaksudkan untuk memperluas lingkup pencarian terhadap putusan terkait hak untuk berpartisipasi di bidang lingkungan. Hal ini dilakukan sebab berdasarkan hasil penelusuran Penulis, jika hanya menggunakan kata kunci yang paling relevan yaitu “partisipasi publik”, maka putusan relevan yang ditemukan sangat terbatas, hanya sejumlah 2 (dua) putusan saja. Sedangkan ketika Penulis mencoba menggunakan kata kunci lain, yaitu “partisipasi” dan “lingkungan”, Penulis dapat menemukan putusan-putusan terkait yang juga dinilai relevan dengan penelitian ini. Namun, tentu penggunaan kata kunci yang cukup luas ini juga berimplikasi terhadap munculnya putusan-putusan lain dalam ranah yang tidak relevan dengan penelitian ini. Oleh karena itu, pada bagian ini Penulis akan memetakan putusan-putusan terkait menggunakan kata kunci “partisipasi publik”, “partisipasi”, dan “lingkungan” dengan kemudian membedah satu persatu putusan terkait untuk melihat relevansi putusan tersebut dengan konteks hak partisipasi publik di bidang lingkungan.

**Tabel 1.**

**Dinamika Putusan MK terkait hak partisipasi publik di bidang lingkungan**

<b>Kata Kunci</b>	<b>Nomor Putusan</b>	<b>Relevansi<sup>10</sup></b>	<b>Keterangan</b>
Partisipasi Publik	119/PUU-XXI/2023	×	Dk
	54/PUU-XX/2022	√	-
Partisipasi*	50/PUU-XXI/2023	×	P-L
	41/PUU-XXI/2023	×	P-L
	82/PUU-XXI/2023	×	P-L
	37/PUU-XIX/2021	√	-
	34/PUU-XX/2022	×	P-L
	95/PUU-XVIII/2020	×	Dk
	74/PUU-XI/2013	×	P-L
	17/PUU-XI/2013	×	P-L
	9/PUU-VII/2009	×	P-L
	4/PUU-VII/2009	×	P-L

<sup>10</sup> Adapun relevansi yang dimaksud pada bagian ini adalah adanya muatan pada putusan-putusan *a quo* yang paling sedikit memuat 2 (dua) hal yaitu: *Pertama*, hak partisipasi. Dalam konteks ini, Penulis menemukan bahwa komponen hak partisipasi yang paling banyak dipermasalahkan ada pada tataran pembentukan perundang-undangan yang sama sekali tidak melibatkan/tidak melibatkan sebagian masyarakat yang terdampak. Kedua, lingkungan. Konteks lingkungan dalam hal ini dikaitkan dengan substansi dan muatan dari undang-undang yang diujikan apakah berkaitan dengan unsur lingkungan dan/atau sumber daya alam atau tidak. Melalui 2 (dua) indikator inilah Penulis memetakan putusan mana saja yang masuk pada kategori putusan terkait hak partisipasi publik di bidang lingkungan.

Kata Kunci	Nomor Putusan	Relevansi <sup>10</sup>	Keterangan
Lingkungan**	55/PUU-XIX/2021	√	-
	25/PUU-XV/2017	×	Dk
	18/PUU-XII/2014	×	L-P
	78/PUU-XI/2013	×	L-P
	71/PUU-IX/2011	×	L-P
	32/PUU-VIII/2010	√	-
	54/PUU-VI/2008	×	L-P
	053/PUU-II/2004	×	L-P
Lain-lain***	91/PUU-XVIII/2020	√	-
	39/PUU-XX/2022	√	-
	40/PUU-XX/2022	√	-

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2023.

Keterangan:

√ Relevan dengan hak partisipasi publik di bidang lingkungan.

×

 Tidak relevan dengan hak partisipasi publik di bidang lingkungan.

Dk Permohonan ditarik kembali oleh pemohon.

P-L Putusan memang membahas hak partisipasi, namun tidak dalam ranah lingkungan.

L-P Putusan memang membahas aspek lingkungan, namun tidak dalam ranah partisipasi publik.

\* Pada kata kunci ini, ditemukan total sejumlah 12 putusan, namun 2 dari putusan tersebut merupakan putusan yang masuk pada kata kunci “partisipasi publik”. Oleh karena itu, Penulis hanya menghadirkan 10 putusan dari kata kunci ini.

\*\* Pada kata kunci ini, ditemukan total sejumlah 9 putusan, namun 1 dari 9 putusan tersebut merupakan putusan yang masuk pada kata kunci “partisipasi”. Oleh karena itu, Penulis hanya menghadirkan 8 putusan dari kata kunci ini.

\*\*\* Putusan pada kategori ini didapatkan dari kata kunci lain yang terkait. Putusan-putusan ini diikutsertakan untuk dikaji bersama dengan putusan dari 3 kata kunci utama sebab muatan substansi dari putusan tersebut memiliki relevansi yang kuat dengan penelitian ini.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Dinamika Pengaturan Hak untuk Berpartisipasi dalam Pengambilan Keputusan di Bidang Lingkungan di Indonesia

Sebagai salah satu pilar dari hak prosedural lingkungan, hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan menjadi sangat penting untuk diperhatikan. Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan lingkungan hidup adalah elemen penting dan strategis sebagai

instrumen pengawas (*control*) dalam upaya perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.<sup>11</sup> Upaya pelibatan publik dalam pengambilan keputusan lingkungan hidup juga tidak hanya tentang bagaimana menjamin pelaksanaan partisipasi yang benar (*getting the participation right*) dengan menerapkan metode yang sesuai, akan tetapi perlu dipastikan bahwa semua pemangku kepentingan yang terkait juga ikut dilibatkan dalam prosesnya (*getting the right participation*).<sup>12</sup> Dengan terpenuhinya hal-hal tersebut, partisipasi publik diharapkan dapat memberikan legitimasi demokratis terhadap perencanaan serta dapat meningkatkan pengambilan keputusan yang substantif.<sup>13</sup>

Dalam konteks sejarah, *United Nations Conference on the Human Environment* tahun 1972 belum secara eksplisit membahas peran partisipasi publik. Pengakuan partisipasi publik dalam pengambilan keputusan lingkungan muncul dalam *World Conservation Strategy* tahun 1980 yang dipimpin oleh *the United Nations Environment Programme* (UNEP) dan disiapkan oleh *the International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN) and *World Wildlife Fund* (WWF). Konteks utama partisipasi publik adalah upaya legislasi Analisis Mengenai Dampak Lingkungan (AMDAL) dengan saran bahwa hal ini dapat diperluas ke tingkat yang lebih strategis melalui perkembangan legislasi Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS).<sup>14</sup>

Pada tahun 1987, laporan *the World Commission on Environment and Development*, "*Our Common Future*," mengakui partisipasi publik sebagai hal yang sangat penting dalam pembangunan berkelanjutan dan menganjurkan integrasinya dalam proses AMDAL. Lima tahun kemudian, pada tahun 1992, Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan menekankan pentingnya partisipasi publik dalam Prinsip 10 dan 22 dalam *Rio Declaration* dan mendorongnya dalam Agenda 21.<sup>15</sup>

Perkembangan sejarah di atas menunjukkan tren yang berkembang menuju integrasi partisipasi publik yang lebih luas dan lebih strategis dalam proses pengambilan keputusan lingkungan. Dokumen hukum internasional di atas memberikan landasan yang kuat untuk melindungi dan memastikan hak partisipasi publik dalam masalah lingkungan. Hal ini mencerminkan pengakuan akan pentingnya melibatkan masyarakat dalam pengambilan

<sup>11</sup> Kadek Cahya Susila Wibawa, "Mengembangkan Partisipasi Masyarakat Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Untuk Pembangunan Berkelanjutan," *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 81, <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.79-92>.

<sup>12</sup> Jessica Glick, "Getting Stakeholder Participation 'Right': A Discussion of Participatory Processes and Possible Pitfalls," *Environmental Science & Policy* 3, no. 6 (December 2000): 306, [https://doi.org/10.1016/S1462-9011\(00\)00105-2](https://doi.org/10.1016/S1462-9011(00)00105-2).

<sup>13</sup> Chiara Armeni and Maria Lee, "Participation in a Time of Climate Crisis," *Journal of Law and Society* 48, no. 4 (December 1, 2021): 558-560, <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/jols.12320>; Chiara Armeni, "Participation in Environmental Decision-Making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms," *Journal of Environmental Law* 28, no. 3 (November 1, 2016): 418-421, <https://doi.org/10.1093/jel/eqw021>.

<sup>14</sup> Juan R. Palerm, "Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention," *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 1, no. 2 (1999): 232, <https://doi.org/10.2307/enviasselopolimana.1.2.229>.

<sup>15</sup> Palerm.

keputusan yang memengaruhi lingkungan dan hak asasi manusia. Prinsip-prinsip ini menciptakan tanggung jawab bagi negara-negara untuk menciptakan kerangka kerja hukum yang mendukung partisipasi publik dalam isu-isu lingkungan. Selain itu, pengakuan terhadap hak prosedural lingkungan, sebagaimana dijelaskan dalam Prinsip 10 dan 22 *Rio Declaration* 1992, menekankan pentingnya akses yang sesuai terhadap informasi, partisipasi publik yang efektif, dan akses ke prosedur hukum untuk memastikan perlindungan lingkungan yang berkelanjutan. Tren penguatan partisipasi publik ini kemudian tetap berlanjut dan dikuatkan dalam beberapa dokumen hukum lingkungan internasional lainnya seperti pada Pasal 14 (1) (a) *Convention on Biological Diversity*,<sup>16</sup> dan Pasal 6 *United Nations Framework Convention on Climate Change*.<sup>17</sup>

Dalam konteks hukum hak asasi manusia internasional, terdapat beberapa dokumen di bidang hak asasi manusia dan lingkungan yang memberikan payung hukum untuk menjamin terlindunginya hak partisipasi publik yaitu Pasal 25 *International Covenant on Civil and Political Rights* yang menyebutkan bahwa:<sup>18</sup>

*“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives”.*

Selain dokumen-dokumen di atas, terdapat 2 (dua) dokumen yang secara khusus mengatur mengenai hak prosedural lingkungan, khususnya hak partisipasi publik yakni *The Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)* yang sebagian besar berlaku di negara Eropa dan Asia Tengah, serta *The Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazu Agreement)* yang berlaku di daerah Latin Amerika dan Karibia.

Dinamika hak partisipasi dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan pada konteks internasional sebagaimana telah dijelaskan di atas, nyatanya telah banyak memengaruhi dan menjadi panduan bagi Indonesia, khususnya organisasi masyarakat sipil dalam menyusun ketentuan berkaitan dengan perlindungan hak partisipasi. Hal ini

<sup>16</sup> Pasal 14(1)(a) *Convention on Biological Diversity* “Each Contracting Party, as far as possible and as appropriate, shall: (a) Introduce appropriate procedures requiring environmental impact assessment of its proposed projects that are likely to have significant adverse effects on biological diversity with a view to avoiding or minimizing such effects and, where appropriate, allow for public participation in such procedures”.

<sup>17</sup> Pasal 6 *United Nations Convention on Climate Change* “In carrying out their commitments under Article 4, paragraph 1 (i), the Parties shall: (a) Promote and facilitate at the national and, as appropriate, subregional and regional levels, and in accordance with national laws and regulations, and within their respective capacities: (i) the development and implementation of educational and public awareness programmes on climate change and its effects; (ii) public access to information on climate change and its effects; (iii) public participation in addressing climate change and its effects and developing adequate responses; and (iv) training of scientific, technical and managerial personnel”.

<sup>18</sup> Article 25 of *International Covenant on Civil and Political Rights* “Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives”.

dilakukan melalui adopsi unsur-unsur hak partisipasi, misalnya pada *Aarhus Convention* dan *Escazu Agreement*, serta ratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR), yang semakin menguatkan dimensi hak partisipasi di bidang lingkungan dengan hak asasi manusia.

Dalam konteks hukum Indonesia, ketentuan mengenai hak partisipasi dalam pengambilan keputusan telah dijamin dan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), khususnya Pasal 28C yang menyebutkan “*setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya*”. Dalam konteks yang lebih spesifik, publik juga memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan terkait dengan lingkungan hidup sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 65 Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Pengelolaan dan Perlindungan Lingkungan Hidup (UU No. 32/2009), yang berbunyi:

- 1) *Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat sebagai bagian dari hak asasi manusia.*
- 2) *Setiap orang berhak mendapatkan pendidikan lingkungan hidup, akses informasi, akses partisipasi, dan akses keadilan dalam memenuhi hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.*
- 3) *Setiap orang berhak mengajukan usul dan/atau keberatan terhadap rencana usaha dan/atau kegiatan yang diperkirakan dapat menimbulkan dampak terhadap lingkungan hidup.*
- 4) *Setiap orang berhak untuk berperan dalam perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*
- 5) *Setiap orang berhak melakukan pengaduan akibat dugaan pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.*

Pasal 28C UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 65 UU No. 32/2009 adalah landasan hukum yang memberikan jaminan kuat untuk hak partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan lingkungan hidup di Indonesia. Pasal 28C UUD NRI Tahun 1945 mengakui hak setiap orang untuk memajukan dirinya secara kolektif dalam perjuangan untuk hak-hak yang lebih baik, termasuk dalam konteks perlindungan lingkungan. Hal ini mencerminkan pentingnya lingkungan hidup yang sehat dan berkelanjutan dalam pembangunan masyarakat dan negara.

Pasal 65 UU No. 32/2009 lebih lanjut menggarisbawahi hak-hak masyarakat dalam konteks lingkungan hidup. Masyarakat memiliki hak untuk pendidikan lingkungan hidup, akses informasi yang relevan, dan akses partisipasi dalam proses pengambilan keputusan yang dapat memengaruhi lingkungan mereka. Masyarakat juga dapat mengajukan usul dan keberatan terhadap rencana usaha yang berpotensi merusak lingkungan dan memiliki peran dalam perlindungan serta pengelolaan lingkungan hidup sesuai dengan peraturan yang

berlaku. Selain itu, hak untuk mengadukan dugaan pencemaran atau perusakan lingkungan juga diberikan kepada masyarakat. Ini memberikan wewenang kepada masyarakat Indonesia untuk aktif melindungi lingkungan hidup mereka, memastikan pematuhan terhadap regulasi lingkungan, dan berpartisipasi dalam membangun masa depan yang berkelanjutan. Landasan hukum ini mencerminkan komitmen Pemerintah Republik Indonesia untuk memastikan bahwa hak-hak lingkungan hidup yang sehat dan berkelanjutan dipenuhi bagi seluruh warganya.

Salah satu bentuk partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan adalah dalam proses penyusunan AMDAL. Penyusunan dan penilaian dokumen AMDAL adalah pengambilan keputusan penting atas penyelenggaraan suatu usaha dan/atau kegiatan. AMDAL secara konseptual dimaknai sebagai sains (*science*) dan seni (*art*).<sup>19</sup> Dikatakan sebagai sains sebab AMDAL dihasilkan melalui kajian ilmiah dengan metode yang ketat berdasarkan penalaran rasional oleh ahli di bidangnya. Di sisi lain, sebagai seni AMDAL dihasilkan untuk mempertimbangkan kepentingan sosial yang kompleks, seperti sistem kepercayaan yang sering dianggap tidak rasional dari perspektif sains modern.<sup>20</sup> Misalnya, pandangan masyarakat yang wilayahnya dikategorikan sebagai tanah adat/tanah ulayat tentu akan mempertimbangkan bahwa kawasan tersebut dianggap sakral dan keramat. Pengetahuan lokal masyarakat adat yang memaknai ruang hidup mereka bukan sebatas tanah sebagai objek agraria, melainkan memiliki nilai spiritual, akan sulit diterima dan dipertimbangkan dalam AMDAL jika semata-mata hanya bergantung pada kajian ilmiah.

Elemen AMDAL sebagai seni akan gagal difasilitasi secara utuh apabila dalam praktiknya hanya memperhatikan salah satu konsep yang dikenalkan oleh Glicken yaitu *getting the participation right* dan *getting the right participation*.<sup>21</sup> Dalam hal ini, gagal difasilitasinya hak atas partisipasi ditunjukkan dengan prosedur penyusunan dan penilaian dokumen AMDAL yang tidak dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip: (1) partisipasi publik yang bermakna, dan (2) persetujuan atas dasar informasi awal tanpa paksaan (PADIATAPA)—sebuah prinsip yang di tataran internasional dikenal sebagai Free, Prior, and Informed Consent (FPIC). AMDAL sebagai seni juga tidak dapat diperoleh melalui kajian ilmiah para ahli, melainkan hanya bisa didapatkan melalui partisipasi publik yang bermakna.<sup>22</sup> Dengan demikian, pengetahuan lokal atau pendapat masyarakat atas ruang hidupnya dapat terungkap dan mendapatkan tempat yang sejajar untuk dipertimbangkan bersama kajian sains dalam

<sup>19</sup> Russell J Schmitt et al., "Chapter 14 - The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment," ed. Russell J Schmitt and Craig W B T - Detecting Ecological Impacts Osenberg (San Diego: Academic Press, 1996), 281-93, <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-012627255-0/50016-1>.

<sup>20</sup> Agung Wardana, "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener Di Purworejo, Jawa Tengah," *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (2022): 26, <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.

<sup>21</sup> Glicken, "Getting Stakeholder Participation 'Right': A Discussion of Participatory Processes and Possible Pitfalls."

<sup>22</sup> Agung Wardana, "Legal Engineering in a Contest over Space in Bali," *Australian Journal of Asian Law* 19, no. 1 (2018): 105-116, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ajal19&i=105>.

penyusunan dan penilaian dokumen AMDAL. Keseimbangan AMDAL sebagai sains dan seni penting untuk dicapai guna memastikan penyusunan dan penilaian yang dilakukan bukan sebatas persyaratan formal untuk memperoleh izin lingkungan administratif, tetapi juga sebagai proses untuk mendapat izin sosial (*social licence*) dari masyarakat luas terdampak.

Dalam hal ini, izin sosial (*social licence*) menjadi penting sebab kegiatan usaha atau program tertentu yang diinisiasi baik oleh pemerintah atau swasta akan dilaksanakan bukan pada tanah kosong (*empty space*), melainkan mengambil tempat di ruang sosial yang dihuni dengan ikatan emosional mereka atas tanah, sumber daya alam, dan lingkungan hidup yang secara turun temurun mereka jaga untuk keberlanjutan generasi mereka di masa yang akan datang (*intergenerational equity*).

Akan tetapi dalam perkembangannya, setelah diundangkannya UU No. 11/2020 dan berbagai dinamikanya hingga menjadi Undang-undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-undang (UU No. 6/2023), berbagai macam kajian ilmiah menunjukkan ada penurunan makna partisipasi publik dalam penyusunan AMDAL. Hal ini dapat dilihat dalam rumusan pasal 26 UU No. 32/2009 dan Pasal 22 angka 5 UU No. 11/2020 yang dapat ditegaskan sebagai berikut:

**Tabel 2.**

**Perbedaan rumusan pasal terkait penyusunan dokumen AMDAL**

<b>Undang-Undang No. 32 Tahun 2009</b>	<b>Undang-Undang No. 11 Tahun 2020</b>
1) Dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat.	1) Dokumen AMDAL sebagaimana dimaksud dalam pasal 22 disusun oleh pemrakarsa dengan melibatkan masyarakat.
2) Pelibatan masyarakat harus dilakukan berdasarkan prinsip pemberian informasi yang transparan dan lengkap serta diberitahukan sebelum kegiatan dilaksanakan.	2) Penyusunan dokumen AMDAL dilakukan dengan melibatkan masyarakat yang terkena dampak langsung terhadap rencana usaha dan/ atau kegiatan.
3) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. yang terkena dampak; b. pemerhati lingkungan hidup; dan/atau c. yang terpengaruh atas segala bentuk keputusan dalam proses AMDAL.	3) Ketentuan lebih lanjut mengenai proses pelibatan masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dalam Peraturan pemerintah.
4) Masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mengajukan keberatan terhadap dokumen AMDAL.	

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2023.

Tabel di atas menunjukkan perubahan dalam ketentuan mengenai pihak yang dapat berperan dalam penyusunan dokumen AMDAL. Awalnya, AMDAL melibatkan sejumlah pihak, termasuk masyarakat yang terkena dampak, pemerhati lingkungan hidup, dan masyarakat yang terpengaruh oleh keputusan dalam proses AMDAL. Namun, perubahan signifikan terjadi setelah diberlakukannya UU No. 11/2020 yang menyebabkan penurunan partisipasi publik dalam proses penyusunan AMDAL. Hal ini terutama terlihat dalam pembatasan partisipasi masyarakat yang hanya terbatas pada kelompok yang secara langsung terkena dampak dari proyek tersebut, serta penghilangan unsur representasi masyarakat dalam Tim Uji Kelayakan Lingkungan Hidup.

Meskipun upaya telah dilakukan untuk mengembalikan representasi masyarakat melalui mekanisme saran, pendapat, dan keterlibatan dalam penilaian dokumen AMDAL, kualitas ketentuan-ketentuan ini masih jauh dari ketentuan sebelumnya. Penurunan tingkat partisipasi publik dalam AMDAL berpotensi merusak kualitas dokumen AMDAL itu sendiri, serta mencerminkan kemunduran yang tidak sesuai dengan semangat UU No. 32/2009.<sup>23</sup> Hal ini juga sejalan dengan argumen yang disajikan oleh Riyanto, yang mengamini adanya pengurangan signifikan akses masyarakat dalam proses pengambilan keputusan mengenai rencana kegiatan yang berdampak pada lingkungan.<sup>24</sup> Dalam konteks ini, perubahan tersebut memunculkan kekhawatiran terhadap kualitas manajemen lingkungan dan melambangkan pengurangan hak partisipasi publik dalam isu lingkungan di Indonesia.

Partisipasi publik dalam pengaturan tata ruang di Indonesia juga menjadi salah satu contoh perubahan yang dilakukan oleh UU No. 11/2020. Menurut Riyanto, partisipasi publik dalam penataan ruang mengalami penyusutan yang signifikan, dan ini dapat disebabkan oleh 2 (dua) perubahan kunci dalam regulasi.<sup>25</sup> **Pertama**, dengan hilangnya Izin Pemanfaatan Ruang dan penggantian dengan Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang, masyarakat kehilangan akses keadilan, karena persetujuan ini tidak dapat digugat di pengadilan tata usaha negara (PTUN). **Kedua**, perubahan terkait dengan proses pembuatan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Sebelumnya, RDTR ditetapkan melalui peraturan daerah kabupaten, yang melibatkan kedua pihak, yaitu eksekutif dan legislatif di daerah. Namun, dengan perubahan yang diakibatkan oleh UU No. 11/2020, RDTR kini dapat ditetapkan oleh peraturan kepala daerah. Meskipun ada arahan untuk melakukan konsultasi publik, termasuk dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), kenyataannya, proses penyusunan RDTR menjadi lebih dominan pada aspek eksekutif.

<sup>23</sup> Etheldreda E. L. T. Wongkar and Difa Shafira, "Setelah UU Cipta Kerja: Meninjau Esensi Partisipasi Publik Dalam AMDAL Seri Analisis #5," 2020.

<sup>24</sup> Riyanto et al., "Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Edisi 2/5."

<sup>25</sup> Riyanto et al.

Kedua perubahan ini berdampak signifikan pada partisipasi publik. Masyarakat kesulitan memantau proses penyusunan RDTR, dan partisipasi yang lebih terbatas terjadi hingga pemerintah kabupaten atau kota membuka ruang konsultasi publik. Namun, ruang tersebut sering kali lebih bersifat sebagai ajang sosialisasi daripada partisipasi yang substansial. Hal ini mengurangi kemampuan masyarakat untuk berperan aktif dalam pengaturan tata ruang, yang sebelumnya memiliki peran krusial dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan regulasi lingkungan dan penggunaan lahan di Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dinamika hak partisipasi publik dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan di Indonesia telah mencerminkan pergeseran penting dalam pembentukan kebijakan lingkungan dan perlindungan hak asasi manusia. Perubahan signifikan dalam regulasi, terutama setelah pengesahan UU No. 11/2020 dan perubahan berikutnya menjadi UU No. 6/2023, telah mengurangi makna hak partisipasi publik dalam proses AMDAL dan penataan ruang. Menanggapi degradasi ini, maka menjadi penting untuk menekankan partisipasi publik yang bermakna sebagai elemen penting dalam memastikan terakomodasinya perspektif masyarakat lokal dan izin sosial untuk proyek-proyek lingkungan. Hal ini juga dilakukan untuk memperbesar kemungkinan bahwa pengetahuan lokal dan nilai-nilai masyarakat dapat turut diintegrasikan ke dalam keputusan-keputusan terkait di bidang lingkungan.

## **2. *Quo Vadis* Hak Partisipasi Publik di Bidang Lingkungan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi**

### **a. Putusan Mahkamah Konstitusi Terkait Hak untuk Berpartisipasi di Bidang Lingkungan**

Untuk dapat melihat dinamika pengaturan hak untuk berpartisipasi di bidang lingkungan, maka perlu untuk mengamati bagaimana hak partisipasi publik ini telah dimaknai dan diakomodasi di dalam putusan-putusan MK. Terkait hal ini, Penulis telah melakukan penelusuran dan pemetaan terhadap putusan-putusan MK baik yang relevan maupun tidak relevan, sebagaimana dapat diamati pada Tabel 1. Berdasarkan pemetaan yang telah Penulis lakukan pada Tabel 1, diketahui bahwa pada kata kunci "partisipasi publik" ditemukan total 1 (satu) putusan relevan, kata kunci "partisipasi" sejumlah 1 (satu) putusan relevan, kata kunci "lingkungan" sejumlah 2 (dua) putusan relevan, dan kata kunci "lain-lain" sejumlah 3 (tiga) putusan relevan. Keseluruhan putusan berjumlah 7 (tujuh) putusan relevan yang akan penulis petakan lebih lanjut substansinya sesuai dengan kategori-kategori tertentu pada tabel di bawah ini.

**Tabel 3.**  
**Pemetaan terhadap tujuh putusan MK yang relevan dengan hak partisipasi publik di bidang lingkungan**

No	Nomor Putusan	Pengujian terhadap UU	Jenis Pengujian	Batu Uji dalam UUD	Amar Putusan
1	54/PUU-XX/2022 <sup>26</sup>	UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Formil	Pasal 1 ayat (2), Pasal 18B ayat (2), Pasal 22A, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan (3), dan Pasal 28I ayat (3) UUD NRI Tahun 1945	Tidak dapat diterima.
2	40/PUU-XX/2022 <sup>27</sup>	UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Formil dan Materiil	Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 18, Pasal 18 ayat (1), (3), (4) dan (5), Pasal 22A, Pasal 23E, Pasal 25A, Pasal 28C, Pasal 28D, Pasal 28D ayat (1) dan (4), Pasal 28F, Pasal 28H ayat (1) dan (4), dan Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945	Tidak dapat diterima.
3	39/PUU-XX/2022 <sup>28</sup>	UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara	Formil dan Materiil	Tidak disebutkan secara spesifik.	Tidak dapat diterima.
4	55/PUU-XIX/2021 <sup>29</sup>	UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Materiil	Pasal 28C, Pasal 28H, dan Pasal 28I UUD NRI Tahun 1945.	Tidak dapat diterima.

<sup>26</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).

<sup>27</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).

<sup>28</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).

<sup>29</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021).

No	Nomor Putusan	Pengujian terhadap UU	Jenis Pengujian	Batu Uji dalam UUD	Amar Putusan
5	37/PUU-XIX/2021 <sup>30</sup>	UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Materiil	Pasal 28C ayat (1) dan (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28G ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945	Dikabulkan secara bersyarat.
6	91/PUU-XVIII/2020 <sup>31</sup>	UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja	Formil	Pasal 20 Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945	Dikabulkan secara bersyarat.
7	32/PUU-VIII/2010 <sup>32</sup>	UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	Materiil	Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28E ayat (3), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28H ayat (1) dan (4) UUD NRI Tahun 1945	Dikabulkan sebagian.

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2023.

Pembahasan pada bagian ini akan dimulai dengan memberikan analisis terhadap data-data yang telah ditampilkan pada tabel di atas. Pada tabel tersebut, dapat diamati bahwa terdapat 3 (tiga) undang-undang utama yang selalu diujikan dalam konteks hak partisipasi publik di bidang lingkungan, yaitu UU No. 4/2009 sejumlah 1 (satu) putusan, UU No. 11/2020 sejumlah 3 (tiga) putusan, dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (UU No. 3/2022) sejumlah 3 (tiga) putusan. Selain itu, dapat diamati bahwa batu uji yang digunakan dalam 7 (tujuh) putusan di atas sangat beragam, akan tetapi Penulis mengamati bahwa terdapat pasal tertentu dalam UUD NRI Tahun 1945 yang paling sering digunakan sebagai batu uji dalam pengujian hak partisipasi publik di bidang lingkungan. Adapun pemetaan terhadap pasal-pasal batu uji tersebut Penulis jabarkan pada tabel di bawah ini.

<sup>30</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021).

<sup>31</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020).

<sup>32</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010).

**Tabel 4.**  
**Pemetaan terhadap pasal batu uji dalam putusan MK yang relevan**

No	Pasal dalam UUD	Total Penggunaan dalam Putusan Terkait Hak Partisipasi dalam Bidang Lingkungan
1	Pasal 1 ayat (2)	2 kali
2	Pasal 1 ayat (3)	1 kali
3	Pasal 18	1 kali
4	Pasal 18 ayat (1)	1 kali
5	Pasal 18 ayat (3)	1 kali
6	Pasal 18 ayat (4)	1 kali
7	Pasal 18 ayat (5)	1 kali
8	Pasal 18B ayat (2)	1 kali
9	Pasal 20 ayat (4)	1 kali
10	Pasal 22A	2 kali
11	Pasal 23E	1 kali
12	Pasal 25A	1 kali
13	Pasal 27 ayat (1)	1 kali
14	Pasal 28C	2 kali
15	Pasal 28C ayat (1)	1 kali
16	Pasal 28C ayat (2)	3 kali
17	Pasal 28D	1 kali
18	Pasal 28D ayat (1)	4 kali
19	Pasal 28D ayat (3)	1 kali
20	Pasal 28D ayat (4)	1 kali
21	Pasal 28E ayat (3)	1 kali
22	Pasal 28F	1 kali
23	Pasal 28G ayat (1)	2 kali
24	Pasal 28H	1 kali
25	Pasal 28H ayat (1)	3 kali
26	Pasal 28H ayat (4)	2 kali
27	Pasal 28I	1 kali
28	Pasal 28I ayat (3)	1 kali
29	Pasal 29 ayat (2)	1 kali
30	Pasal 33 ayat (3)	1 kali
31	Pasal 33 ayat (4)	1 kali

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2023.

Dari pemetaan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pasal 28D ayat (1) merupakan pasal yang paling sering dijadikan sebagai batu uji dalam pengujian terkait hak partisipasi publik di bidang lingkungan dengan total sebanyak 4 (empat) kali penggunaan. Selain itu, terdapat juga Pasal 28C ayat (2) dengan total 3 (tiga) kali penggunaan serta Pasal 28H ayat (1) dengan total 3 (tiga) kali penggunaan. Hasil pemetaan ini menunjukkan bahwa partisipasi di bidang lingkungan paling banyak dikontekstualisasikan dengan Pasal 28D ayat (1) dan 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Adapun Pasal 28D ayat (1) dan 28C ayat (2) berbunyi:

*“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”*

*“Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa dan negaranya.”*

Menggunakan tafsir gramatikal pada rumusan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28C ayat (2) di atas, maka dapat disimpulkan bahwa frasa *“kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum”* dan *“berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif”* memiliki relevansi yang kuat dengan hak partisipasi khususnya dalam pemaknaan partisipasi di bidang lingkungan sebagai hak yang sama bagi pihak-pihak terkait yang harus dijamin untuk diberikan secara sama dan berkeadilan. Dalam hal ini, hak partisipatif sebagai bagian dari hak prosedural lingkungan menjadi penting untuk digunakan untuk memastikan hak atas lingkungan yang baik dan sehat dan berbagai macam hak substantif lainnya dapat dinikmati oleh masyarakat. Penggunaan kedua pasal *a quo* sejalan dengan pendapat Faiz yang mendorong upaya perlindungan lingkungan yang dipandang dalam konteks hak asasi manusia.<sup>33</sup> Hal ini menjadi penting karena permasalahan lingkungan adalah isu bersama dan tidak mengandung kepentingan politis pragmatis dari kelompok atau golongan tertentu.<sup>34</sup>

Lebih lanjut, untuk melihat bagaimana kontekstualisasi pemaknaan hak partisipasi dalam bidang lingkungan oleh MK<sup>35</sup> pada 7 (tujuh) putusan tersebut di atas, Penulis telah melakukan analisis lebih lanjut terhadap pertimbangan hukum pada masing-masing putusan tersebut di atas. Hasilnya, Penulis menemukan terdapat 4 (empat) putusan yang mengandung pemaknaan MK terhadap hak partisipasi di bidang lingkungan. Adapun hasil dari analisis tersebut Penulis sajikan pada tabel dibawah ini.

<sup>33</sup> Pan Mohamad Faiz, “Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 781–782.

<sup>34</sup> Faiz.

<sup>35</sup> Adapun maksud dari pemaknaan hak partisipasi dalam bidang lingkungan oleh MK dimaknai sebagai pertimbangan MK terhadap permohonan pemohon khususnya berkaitan dengan hak partisipasi yang didalilkan oleh pemohon dalam putusan-putusan *a quo*.

**Tabel 5.**  
**Pemaknaan hak partisipasi dalam bidang lingkungan  
pada putusan MK yang relevan**

No	Nomor Putusan	Pemaknaan Mahkamah terhadap Hak Partisipasi dalam Bidang Lingkungan
1	55/PUU-XIX/2021 <sup>36</sup>	Dalam pertimbangannya, MK menyatakan berwenang mengadili perkara <i>a quo</i> dan pemohon memiliki <i>legal standing</i> atas perkara ini. Akan tetapi kemudian permohonan pemohon tidak diterima dan dinyatakan kehilangan objek sebab apa yang dimohonkan pemohon sudah termuat dalam substansi permohonan dan sudah diputus oleh MK dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.
2	91/PUU-XVIII/2020 <sup>37</sup>	Dalam pertimbangannya, MK berpendapat bahwa selain menggunakan aturan legal formal berupa peraturan perundang-undangan, partisipasi masyarakat perlu dilakukan secara bermakna ( <i>meaningful participation</i> ) sehingga tercipta/terwujud partisipasi dan keterlibatan publik secara sungguh-sungguh. Partisipasi masyarakat yang lebih bermakna tersebut setidaknya memenuhi 3 (tiga) prasyarat, yaitu: pertama, hak untuk didengarkan pendapatnya ( <i>right to be heard</i> ); kedua, hak untuk dipertimbangkan pendapatnya ( <i>right to be considered</i> ); dan ketiga, hak untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan ( <i>right to be explained</i> ). Partisipasi publik tersebut terutama diperuntukan bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki <i>concern</i> terhadap rancangan undang-undang yang sedang dibahas.
3	37/PUU-XIX/2021 <sup>38</sup>	Dalam putusan ini, MK tidak menerima permohonan pemohon dengan pertimbangan bahwa pemohon tidak memenuhi persyaratan untuk memiliki kedudukan hukum dalam uji materiil pasal <i>a quo</i> .

<sup>36</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 42.

<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020), 393.

<sup>38</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 317.

No	Nomor Putusan	Pemaknaan Mahkamah terhadap Hak Partisipasi dalam Bidang Lingkungan
4	32/PUU-VIII/2010 <sup>39</sup>	Dalam pertimbangannya, MK berpendapat bahwa kegiatan koordinasi, konsultasi, dan memperhatikan pendapat masyarakat berpotensi melanggar hak-hak konstitusional warga negara manakala mekanisme tersebut dilakukan semata untuk memenuhi ketentuan formal-prosedural sebagaimana termuat dalam peraturan perundang-undangan dan mengaburkan tujuan utama yaitu untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak ekonomi dan sosial warga negara yang seharusnya, dalam konteks sumber daya alam, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

*Sumber: Diolah oleh Penulis, 2023.*

#### **b. Partisipasi Publik di Bidang Lingkungan dari Berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi: *Quo Vadis*?**

Perubahan hukum seiring waktu mencerminkan evolusi yang penting dalam pembentukan kebijakan lingkungan dan perlindungan hak asasi manusia, khususnya terkait pengaturan hak partisipasi publik di bidang lingkungan. Terutama setelah pengesahan UU No. 4/2009 dan UU No. 11/2020 yang telah diubah menjadi UU No. 6/2023, terdapat dinamika pengaturan hak partisipasi, sehingga mengurangi inklusivitas partisipasi yang sebelumnya ada dan berpotensi mengancam kualitas dokumen lingkungan maupun berdampak buruk bagi kehidupan sosial dan ekonomi masyarakat. Hal ini senada dengan pendapat Safaat yang menekankan bahwa partisipasi publik bukan hanya untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa dalam hal pembuatan kebijakan, tetapi juga sebagai salah satu pilar fundamental dalam demokrasi.<sup>40</sup>

Perubahan signifikan dalam regulasi dan penurunan hak partisipasi publik dalam isu-isu lingkungan di Indonesia menunjukkan tantangan yang perlu diatasi. Lebih lanjut, MK memiliki peran penting untuk melakukan ajudikasi terhadap beberapa regulasi yang dimohonkan oleh pemohon terkait pemaknaan partisipasi publik di bidang lingkungan. Dari ketujuh putusan MK yang telah dikaji, 4 (empat) permohonan tidak dapat diterima, 2 (dua) permohonan dikabulkan bersyarat, dan 1 (satu) permohonan dikabulkan sebagian. Akan tetapi, dari ketujuh putusan MK tersebut, setidaknya terdapat 4 (empat) putusan yang terkait erat dan relevan dengan hak partisipasi publik di bidang lingkungan, yaitu Putusan

<sup>39</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 139.

<sup>40</sup> Safaat et al., "Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam."

MK 32/PUU-VIII/2010, Putusan MK 37/PUU-XIX/2021, Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 dan Putusan MK 55/PUU-XIX/2021.

Keempat putusan diatas akan dielaborasi lebih lanjut, mengingat keempat putusan tersebut memiliki relevansi yang erat dengan pemaknaan partisipasi publik di bidang lingkungan. Diantaranya, putusan MK 32/PUU-VIII/2010 memberikan pemaknaan terhadap partisipasi publik di bidang lingkungan. Selanjutnya, putusan MK 37/PUU-XIX/2021 dikabulkan bersyarat, akan tetapi pasal-pasal terkait partisipasi publik tidak dapat diterima oleh majelis hakim. Ketiga, putusan MK 91/PUU-XVIII/2020 yang dilakukan uji formil. Meskipun putusan ini erat kaitannya dengan pemaknaan partisipasi publik di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya makna putusan ini dapat diperluas (atau diekstensifikasi) pada pemaknaan kembali hak partisipasi publik di bidang lingkungan. Terakhir, putusan MK 55/PUU-XIX/2021 yang tidak diterima oleh MK karena objek yang disengketakan sudah diujikan oleh MK pada putusan MK 91/PUU-XVIII/2020.

### **1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010**

Beberapa individu dan organisasi lingkungan mengajukan permohonan uji materiil terhadap sejumlah pasal dalam UU No. 4/2009 yang mereka anggap membatasi partisipasi masyarakat dalam penetapan Wilayah Pertambangan (WP) dan berpotensi mengkriminalisasi mereka yang menentang pertambangan. Para pemohon berpendapat pengaturan Pasal 6 ayat (1) huruf e *jo.* Pasal 9 ayat (2), dan Pasal 10 huruf b bertentangan dengan Pasal 28H ayat (1), Pasal 28H ayat (4), Pasal 28G ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Sedangkan pengaturan Pasal 162 *jo.* Pasal 136 ayat (2) bertentangan dengan Pasal 28E ayat (3) dan Pasal 28C ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

Dalam putusannya, MK mengabulkan sebagian permohonan pemohon.<sup>41</sup> Putusan MK 32/PUU-VIII/2010 menghadirkan aspek penting dalam konteks partisipasi publik dalam kebijakan lingkungan. MK menegaskan bahwa mekanisme partisipasi publik tidak boleh semata-mata formal-prosedural belaka; mereka harus menghasilkan pengambilan keputusan yang memperhatikan hak-hak ekonomi dan sosial warga negara secara konkret.<sup>42</sup> Selain itu, pertimbangan ini sejalan dengan pendapat ahli Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya yang menekankan perlunya pendapat masyarakat yang harus dibuktikan secara konkret dan difasilitasi oleh pemerintah, bukan berbentuk *pseudo public participation* (partisipasi

<sup>41</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 143.

<sup>42</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 139-140.

semu atau formalitas).<sup>43</sup> Hal ini mengindikasikan pentingnya sistem yang transparan dan akuntabel dalam menghormati partisipasi publik dalam konteks lingkungan.

Dalam pertimbangannya juga, MK menginterpretasikan bahwa penggunaan kata “dengan memperhatikan” dalam pasal 10 huruf B UU No. 4/2009 memiliki makna imperatif, yang menunjukkan bahwa pemerintah harus memperhatikan pendapat masyarakat sebagai bagian dari fungsi kontrol terhadap pemenuhan hak-hak konstusionalitas warga negara.<sup>44</sup> Hal ini sejalan dengan pasal 28 H ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Lebih lanjut lagi, MK berpendapat bahwa fungsi kontrol terhadap pemerintah tidak hanya harus dilakukan melalui forum konsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), tetapi juga harus diperkuat melalui keterlibatan langsung masyarakat, khususnya yang berada dalam wilayah pertambangan atau yang akan terkena dampak dari kegiatan pertambangan.<sup>45</sup> Hal ini dimaksudkan untuk memastikan kepastian hukum yang adil dan melibatkan masyarakat secara aktif dalam proses penetapan wilayah pertambangan.

Putusan tersebut juga menggarisbawahi pentingnya melindungi hak milik pribadi masyarakat dan hak lingkungan hidup yang baik dan sehat. Ini mencerminkan prinsip-prinsip yang terdapat dalam Pasal 28H ayat (1) dan ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. MK juga menegaskan bahwa mekanisme lebih lanjut mengenai kewajiban menyertakan pendapat masyarakat dan pengaturan kelompok masyarakat yang terkena dampak sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Putusan ini memperjelas konsep partisipasi publik yang hakiki dalam pengambilan keputusan terkait sumber daya alam. Partisipasi publik yang diakui dalam putusan tersebut bukan hanya formalitas, tetapi melibatkan keterlibatan aktif masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, termasuk memberikan pendapat secara langsung. Partisipasi publik yang bersifat substansial ini juga diharapkan mampu memberikan keuntungan bagi pemerintah dan masyarakat diantaranya sebagai upaya komunikasi dua arah untuk memberikan pemahaman antara pihak. Dari sisi masyarakat, Partisipasi publik merupakan bentuk kontrol masyarakat terhadap pemerintah.<sup>46</sup> Sedangkan dari sisi pemerintah, partisipasi publik digunakan untuk membangun kepercayaan antara pemerintah dan warganya serta memberikan legitimasi yang kuat bagi keputusan yang diambil.<sup>47</sup>

<sup>43</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 129-130.

<sup>44</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 139.

<sup>45</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010), 139-140.

<sup>46</sup> Jyldyz Kasymova and Tia Sherèe Gaynor, “Effective Citizen Participation in Environmental Issues: What Can Local Governments Learn?,” *State and Local Government Review* 46, no. 2 (June 2014): 139, <https://doi.org/10.1177/0160323x14541549>.

<sup>47</sup> Kasymova and Gaynor.

## 2. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020

Sejak disahkan pada tahun 2020, UU No. 11/2020 telah menjadi sasaran kritik dan penolakan yang bervariasi. Salah satu bentuk penolakan tersebut adalah melalui proses *judicial review* yang diajukan oleh beberapa individu dan perwakilan kelompok masyarakat. Para pemohon dalam kasus ini mengargumentasikan bahwa proses pembentukan UU No. 11/2020 tidak sesuai dengan persyaratan yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12/2011), sehingga UU tersebut mengalami cacat formil dalam prosedur dan juga memiliki masalah dalam hal substansi. Dalam putusannya, MK pertama kalinya menyetujui gugatan berdasarkan cacat formil.<sup>48</sup>

Dalam pertimbangannya, MK mengungkapkan pandangan penting terkait partisipasi masyarakat dalam proses pembentukan undang-undang. MK berpendapat bahwa partisipasi masyarakat haruslah bermakna (*meaningful participation*), yang melibatkan 3 (tiga) prasyarat penting. Pertama, adalah hak masyarakat untuk didengarkan pendapatnya (*right to be heard*), yang berarti masyarakat memiliki hak untuk menyuarakan pandangannya dalam proses pembentukan undang-undang. Kedua, adalah hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*), yang mengimplikasikan bahwa pandangan masyarakat harus benar-benar menjadi pertimbangan dalam pembuatan undang-undang. Ketiga, adalah hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*), yang berarti bahwa masyarakat berhak mendapatkan respon atau klarifikasi terhadap pandangan yang telah mereka sampaikan. Partisipasi publik ini khususnya penting bagi kelompok masyarakat yang terdampak langsung atau memiliki kepentingan terkait rancangan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>49</sup>

MK menilai bahwa dalam kasus ini, pembuat undang-undang tidak memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat secara maksimal. Meskipun telah diadakan pertemuan dengan berbagai kelompok masyarakat, pertemuan tersebut belum mencakup pembahasan naskah akademik dan isi perubahan undang-undang yang sedang dibahas.<sup>50</sup> Oleh karena itu, masyarakat yang terlibat dalam pertemuan tersebut tidak memiliki pemahaman yang cukup terkait materi perubahan undang-undang yang akan digabungkan dalam UU No. 11/2020. Selain itu, Naskah Akademik dan Rancangan UU Cipta Kerja juga tidak dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat. Atas dasar-dasar tersebut, MK akhirnya menyimpulkan bahwa proses partisipasi publik dalam UU No. 11/2020 tidak mencapai tingkat yang memadai untuk memenuhi prinsip *meaningful participation*.

<sup>48</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020), 36-62.

<sup>49</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020), 393.

<sup>50</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020), 412.

Namun, dalam pandangan berbeda (*dissenting opinion*) yang disampaikan oleh Hakim Konstitusi Manahan M.P. Sitompul dan Hakim Konstitusi Daniel Yusmic P. Foekh, mereka berpendapat bahwa ketentuan Pasal 96 UU No. 12/2011 tidak mengatur batasan minimal atau maksimal jumlah partisipasi masyarakat atau kelompok pemangku kepentingan yang dapat memberikan masukan.<sup>51</sup> Selain itu, Hakim-hakim ini berpendapat bahwa tidak setiap keinginan kelompok tertentu harus selalu diakomodir dalam kebijakan resmi negara, termasuk dalam kasus UU No. 11/2020.

Meskipun partisipasi yang disebut dalam putusan *a quo* terkait erat dengan partisipasi dalam pembentukan perundang-undangan. Secara substansi, pemaknaan partisipasi dalam putusan ini juga dapat dan relevan untuk diekstentifikasikan pada konteks partisipasi publik di bidang lingkungan. Penggunaan istilah partisipasi bermakna juga digunakan oleh Diduck untuk menjelaskan upaya pelibatan masyarakat dalam pembangunan di Chamoli, Uttarakhand, India. Dalam hal ini Diduck memaknai partisipasi bermakna sebagai sebuah proses yang sangat komunikatif yang mencakup pertukaran gagasan kritis antara pengusung, pemerintah dan anggota masyarakat.<sup>52</sup> Sehingga satu pertemuan di desa atau kawasan terdampak, tidak dapat dimaknai sebagai sebuah partisipasi yang bermakna.<sup>53</sup> Pertemuan tersebut perlu didorong dengan upaya pertukaran gagasan antara pihak yang hadir.

Dalam hal partisipasi di bidang lingkungan, dengan menerapkan prasyarat-prasyarat partisipasi yang bermakna sebagaimana dimaksud dalam putusan *a quo*, kebijakan yang dihasilkan akan lebih demokratis dan memiliki legitimasi yang lebih tinggi karena telah melibatkan pandangan dan aspirasi masyarakat yang terdampak. Selain itu, hal ini juga dapat mengurangi risiko kebijakan yang tidak memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi bermakna yang dijelaskan oleh MK tentu akan memberikan pemaknaan bagi penjaminan, perlindungan dan pemenuhan hak partisipasi publik di bidang lingkungan.

### **3. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XIX/2021**

Sejalan dengan permohonan pengujian formil UU No. 11/2020, pada tahun 2021 Yayasan Hutan Alam dan Lingkungan Aceh (Yayasan HAkA) yang diwakili oleh Farwiza mengajukan uji materiil terhadap UU No. 11/2020. Secara khusus, pemohon mengajukan uji materiil terhadap Pasal 22 angka 5 UU No. 11/2020 tentang perubahan ketentuan Pasal 26 ayat (3) UU No. 32/2009 yang disampaikan bertentangan dengan pasal 28H ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Dalam permohonannya, pemohon menyampaikan bahwa mereka berkedudukan sebagai wali (*guardian*) dari lingkungan, sehingga memiliki hak hukum dan

<sup>51</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020), 444-445.

<sup>52</sup> Alan Diduck et al., "Achieving Meaningful Public Participation in the Environmental Assessment of Hydro Development: Case Studies from Chamoli District, Uttarakhand, India," *Impact Assessment and Project Appraisal* 25, no. 3 (September 2007): 220, <https://doi.org/10.3152/146155107X217299>.

<sup>53</sup> Diduck et al.

mewakili kepentingan hukum terhadap terpenuhinya hak warga negara.<sup>54</sup> Namun, dalam putusannya MK tidak dapat menerima permohonan pemohon.<sup>55</sup>

Dalam pertimbangannya, MK menyatakan memiliki kewenangan untuk mengadili perkara *a quo*, dan pemohon memiliki *legal standing* yang cukup untuk mengajukan permohonan ini. Namun, dalam putusan akhirnya, permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak diterima dan dianggap telah kehilangan objek, karena argumen yang diajukan oleh pemohon telah dibahas dan diputuskan dalam Putusan MK sebelumnya, yaitu Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020.<sup>56</sup>

Namun, yang menjadi poin sentral dalam putusan ini adalah ketika MK mempertanyakan permohonan yang sebelumnya diajukan oleh pemohon lain yang berkaitan dengan undang-undang yang sama. Hal ini menciptakan perdebatan karena MK sebelumnya telah mengakui *legal standing* pemohon yang telah mendalilkan adanya kerugian atau potensi kerugian akibat berlakunya undang-undang yang sama. Secara normatif, terdapat ketentuan yang mengatur hal ini dalam undang-undang, yaitu Pasal 60 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU No. 24/2003), yang menyatakan bahwa materi dalam undang-undang yang telah diuji tidak dapat diajukan pengujian kembali, kecuali jika dasar pengujian berbeda.

Ketentuan ini mencerminkan asas *ne bis in idem*, yang mencegah pengadilan untuk mengadili perkara yang sama kembali. Namun, dalam konteks ini, ketentuan prosedural tersebut juga membatasi kemampuan MK untuk memberikan interpretasi lebih lanjut tentang kerugian yang didalilkan oleh pemohon terkait dengan partisipasinya dalam masalah lingkungan. Dengan demikian, putusan ini menunjukkan bagaimana ketentuan-ketentuan formil dan prosedural dalam pengajuan *judicial review* dapat memengaruhi penafsiran MK terhadap klaim kerugian yang diajukan oleh pemohon.

#### **4. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 37/PUU-XIX/2021 dalam Pengujian Undang-Undang No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.**

Selain uji materiil dan formil pada UU No. 11/2020 yang sudah diputus oleh MK Dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XIX/2021 dan 91/PUU-XVIII/2020, permohonan juga diajukan oleh Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) dan Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) pada ketentuan Pasal 4 ayat (2) dan (3) UU Minerba, yang menurut para pemohon bertentangan dengan ketentuan Pasal 28D ayat (1), 28H ayat (1), Pasal 28C ayat (2) dan Pasal 33 ayat

<sup>54</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 11-12.

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 43.

<sup>56</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 42-43.

(4) UUD NRI Tahun 1945. Para pemohon mendalilkan bahwa hilangnya frasa “dan/atau pemerintah daerah” pada pasal *a quo* akan menghilangkan peran daerah dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara.

Dalam permohonannya, para pemohon mendalilkan bahwa hilangnya kewenangan pemerintah daerah dalam penguasaan mineral batubara akan mempersulit para pemohon dan masyarakat lain untuk berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan di bidang pertambangan mineral dan batubara. Pertimbangan administratif, jarak dan biaya yang jauh lebih mahal akan mempersulit partisipasi masyarakat dalam memperjuangkan hak kolektif untuk lingkungan hidup yang baik dan sehat serta kepastian hukum yang adil di bidang pertambangan mineral dan batubara.<sup>57</sup> Sehingga, pasal *a quo* melanggar hak konstitusionalitas para pemohon untuk mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan dapat berpartisipasi aktif dalam pengambilan kebijakan.<sup>58</sup>

Dalam putusannya, MK tidak dapat menerima permohonan pemohon berkaitan dengan pengujian pasal 4 ayat (2) dan (3) UU *a quo*. Hal ini didasarkan pada argumen bahwa para pemohon tidak memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai pemohon dalam permohonan pengujian norma *a quo*. Permohonan pengujian yang diajukan oleh para pemohon menyatakan bahwa mereka bukanlah entitas pemerintah daerah yang mengajukan permintaan terkait hak/kewenangan pengelolaan pertambangan di wilayah tersebut, melainkan mereka adalah masyarakat dan lembaga swadaya masyarakat yang merasa dirugikan karena pengelolaan urusan pertambangan tidak lagi berada di bawah tanggung jawab pemerintah daerah. Hal ini sejalan dengan, Putusan MK No. 87/PUU-XIII/2015, di mana MK mempertimbangkan sebagai berikut.

*“Apabila terhadap urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah ada pihak yang secara aktual ataupun potensial menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya UU Pemda maka pihak dimaksud adalah Pemerintahan Daerah, baik Pemerintahan Daerah provinsi atau Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Sehingga, pihak yang dapat mengajukan permohonan dalam kondisi demikian adalah Kepala Daerah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Gubernur bersama-sama dengan DPRD Provinsi untuk Pemerintahan Daerah Provinsi atau Bupati/Walikota bersama-sama dengan DPRD Kabupaten/Kota untuk Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota”<sup>59</sup>*

<sup>57</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 2.

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021), 307-308.

<sup>59</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2015), 59.

Sehingga, dalam permohonan di atas, baik WALHI dan JATAM tidak memenuhi persyaratan untuk diberikan kedudukan hukum untuk melakukan uji materiil terhadap UU *a quo*. Lebih lanjut, meskipun para pemohon memiliki *legal standing*, dalil permohonan para pemohon mengenai pasal *a quo* tetap tidak beralasan menurut hukum.

Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021 merupakan upaya kesekian kali yang dilakukan oleh masyarakat dan Lembaga swadaya masyarakat untuk memperjuangkan hak partisipasi yang dalam perkembangannya tergerus oleh berbagai macam peraturan yang muncul dalam bidang pertambangan mineral dan batubara. Hal menarik lainnya dari putusan ini adalah bahwa MK tidak menerima permohonan tersebut dikarenakan kendala *legal standing* para pemohon yang secara langsung maupun tidak langsung dianggap bukan sebagai pihak yang dirugikan secara konstitusional akibat disahkannya pasal pada UU *a quo*.

Berdasarkan keempat putusan MK di atas, Penulis menemukan 3 (tiga) pola pertimbangan hukum MK yang menunjukkan bagaimana kecenderungan MK dalam menyingkapi permohonan terkait partisipasi publik di bidang lingkungan. Adapun pola ini akan Penulis jabarkan ke dalam beberapa poin sebagai berikut. **Pertama**, bahwa MK cenderung selalu memberikan penekanan agar partisipasi publik di bidang lingkungan tidak dipandang sebagai aspek formal prosedural saja, namun harus dipandang sebagai corong yang terbuka bagi masyarakat untuk menyampaikan segala masukannya dan wadah bagi pemerintah untuk mendapatkan berbagai masukan yang berarti dalam pembentukan peraturan dan kebijakannya. Hal ini terlihat dari pertimbangan MK pada Putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010 yang justru memperluas makna forum konsultasi dengan pemerintah menjadi keterlibatan langsung masyarakat, khususnya yang terdampak langsung dari suatu kegiatan pertambangan, serta Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 dengan memberikan penekanan terhadap pelaksanaan partisipasi yang bermakna (*meaningful participation*). Penekanan MK untuk tidak memandang partisipasi publik di bidang lingkungan sebagai aspek formal prosedural sebenarnya telah sejalan dengan konsep "*ladder of participation*" yang diperkenalkan oleh Arnstein. Dalam konteks pengambilan keputusan mengenai lingkungan, harapannya adalah melibatkan masyarakat hingga pada tingkat "Pengendalian oleh Warga Negara" (*Citizen Control*), di mana masyarakat memiliki kebebasan penuh untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan.<sup>60</sup> Dalam tingkatan ini, masyarakat diposisikan sebagai mitra yang memiliki kekuasaan yang terdelegasi dan tingkat kontrol yang signifikan terhadap pembentukan kebijakan.<sup>61</sup> Namun, penting untuk diakui bahwa konsep ini berbeda dengan banyak ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang telah diuji. Sebagian besar peraturan tersebut cenderung menciptakan model partisipasi yang bersifat "*Tokenisme*," di mana keterlibatan masyarakat hanya dalam bentuk formal seperti pemberian informasi dan konsultasi saja.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> Sherry R. Arnstein, "A Ladder Of Citizen Participation," *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 218-222, <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

<sup>61</sup> Arnstein.

<sup>62</sup> Arnstein.

**Kedua**, bahwa MK dalam pertimbangan hukumnya cenderung memberikan penegasan mengenai tugas dan tanggungjawab pemerintah dalam memastikan terlaksananya partisipasi publik di bidang lingkungan. Hal ini tampak dari pertimbangan MK pada Putusan MK Nomor 32/PUU-VIII/2010, Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021, serta Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang menekankan tanggungjawab pemerintah untuk memberikan akses yang terbuka terhadap naskah akademik dan rancangan undang-undang kepada masyarakat.

**Ketiga**, bahwa MK cenderung masih terpaku pada syarat formil pengujian undang-undang yang bersifat limitatif dan *rigid*. Hal ini tercermin dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XIX/2021, di mana MK menyatakan pemohon telah kehilangan objek permohonan, serta dalam Putusan MK Nomor 37/PUU-XIX/2021, di mana sebagian pemohon dianggap tidak memiliki *legal standing*. Lebih lanjut, pertimbangan MK ini semakin menegaskan bahwa MK masih memandang hak untuk berpartisipasi sebagai hak yang bersifat eksklusif dan limitatif, dimana tidak semua orang atau semua pihak memiliki hak untuk ikut berpartisipasi dalam pengambilan kebijakan, khususnya pada aspek pengambilan kebijakan di bidang lingkungan.

Ketiga pola di atas jelas menunjukkan bahwa MK memiliki peran yang signifikan dalam memaknai dan menafsirkan hak partisipasi publik di bidang lingkungan. Meskipun regulasi terkait di bidang lingkungan dalam dinamikanya telah berusaha mereduksi ruang partisipasi masyarakat, upaya hukum dan putusan MK telah berkontribusi untuk meningkatkan pemahaman akan pentingnya partisipasi publik yang substansial dalam pengambilan keputusan dan kebijakan di bidang lingkungan. Hal ini juga semakin menegaskan peran MK sebagai *the Guardian of constitution* untuk memastikan agar hak atas lingkungan hidup dapat diimplementasikan secara bermakna dalam setiap undang-undang.<sup>63</sup> Meski demikian, MK tampak masih terikat dalam konteks formil pengujian undang-undang yang bersifat limitatif dan *rigid*. Jika terus dipertahankan, kondisi ini dikhawatirkan dapat membatasi ruang gerak masyarakat dalam menuntut kebijakan lingkungan yang lebih berkelanjutan, berkeadilan, dan berlandaskan pada aspirasi masyarakat.

### C. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian pembahasan di atas, maka Penulis akan menjabarkan 2 (dua) poin kesimpulan sebagai berikut. **Pertama**, bahwa Pasal 28C UUD NRI Tahun 1945 dan Pasal 65 UU No. 32/2009 telah menjadi landasan hukum yang kuat untuk menjamin terpenuhinya hak partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan lingkungan hidup di Indonesia. Namun, setelah diundangkannya UU No. 11/2020 dan berbagai dinamikanya hingga menjadi UU No. 6/2023, terdapat penurunan makna partisipasi publik di bidang lingkungan, khususnya dalam penyusunan dokumen AMDAL.

<sup>63</sup> Veri Junaidi, Adam Mulya Bunga Mayang, and Adelline Syahda, *Arah Kebijakan Hukum Konstitusi: Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi Dalam Putusan Tentang Kehutanan, Perkebunan Dan Pertambangan (2003-2016)*, ed. Yance Arizona, 2nd ed. (Jakarta Selatan: Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif, 2017): 1.

Hal ini tampak dari munculnya ketentuan yang semakin melimitasi dan memperkecil lingkup pihak-pihak yang dapat berpartisipasi dalam penyusunan AMDAL. **Kedua**, bahwa berdasarkan hasil penelusuran dan pemetaan Penulis, ditemukan 4 (empat) putusan krusial yang mengandung pemaknaan MK terhadap hak partisipasi di bidang lingkungan, yaitu Putusan MK 32/PUU-VIII/2010, Putusan MK 37/PUU-XIX/2021, Putusan MK 91/PUU-XVIII/2020, dan Putusan MK 55/PUU-XIX/2021. Lebih lanjut, Penulis menemukan 3 (tiga) pola pertimbangan hukum MK yang menunjukkan kecenderungan MK dalam menyingkapi permohonan terkait partisipasi publik di bidang lingkungan, yaitu. **Pertama**, bahwa MK cenderung selalu memberikan penekanan agar partisipasi publik di bidang lingkungan tidak dipandang sebagai aspek formal prosedural saja; **Kedua**, bahwa MK cenderung memberikan penegasan mengenai tugas dan tanggungjawab pemerintah dalam memastikan terlaksananya partisipasi publik di bidang lingkungan; dan **Ketiga**, bahwa MK cenderung masih terpaku pada syarat formil pengujian undang-undang yang bersifat limitatif dan *rigid*. Berdasarkan 2 (dua) uraian kesimpulan di atas, maka dapat disimpulkan bahwa meskipun terdapat peraturan perundang-undangan yang cenderung melemahkan dan mereduksi ruang partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan di bidang lingkungan, namun MK masih dapat diandalkan sebagai jaring pengaman melalui perannya dalam mengartikulasikan makna dan urgensi partisipasi publik yang bermakna dalam konteks lingkungan melalui fungsi kontrol konstitusional terhadap peraturan yang berpotensi melanggar konstitusi. Namun demikian, MK diharapkan dapat bersikap lebih progresif, utamanya dalam menilai dan mempertimbangkan aspek formil permohonan yang berpotensi berdampak besar bagi masyarakat, serta dalam memberikan penafsiran dan pertimbangan hukum untuk menjamin terlaksananya hak partisipasi di bidang lingkungan yang berkelanjutan dan berkeadilan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alan, Muhammad Fikri, Zulharman, and Franky Butar Butar. "Precautionary Principle Dalam Pengelolaan Limbah B3 Pasca Putusan MK Nomor 18/PUU-XII/2014." *Bina Hukum Lingkungan* 6, no. 1 (2021).
- Armeni, Chiara. "Participation in Environmental Decision-Making: Reflecting on Planning and Community Benefits for Major Wind Farms." *Journal of Environmental Law* 28, no. 3 (November 1, 2016): 418–21. <https://doi.org/10.1093/jel/eqw021>.
- Armeni, Chiara, and Maria Lee. "Participation in a Time of Climate Crisis." *Journal of Law and Society* 48, no. 4 (December 1, 2021): 558–60. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/jols.12320>.
- Arnstein, Sherry R. "A Ladder Of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners* 35, no. 4 (1969): 218–22. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

- Atapattu, Sumudu, and Andrea Schapper. *Human Rights and the Environment: Key Issues*. New York: Routledge, 2019.
- Boyle, Alan. "Human Rights and the Environment: Where Next?" In *Challenges In International Human Rights Law*, 617. Routledge, 2017.
- Chandra SY, Helmi, and Shelvin Putri Irawan. "Perluasan Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (December 2022): 766–93. <https://doi.org/10.31078/jk1942>.
- Daly, Erin. "Constitutional Protection for Environmental Rights: The Benefits of Environmental Process." *International Journal of Peace Studies* 17, no. 2 (2012): 72.
- Diduck, Alan, John Sinclair, Dinesh Pratap, and Glen Hostetler. "Achieving Meaningful Public Participation in the Environmental Assessment of Hydro Development: Case Studies from Chamoli District, Uttarakhand, India." *Impact Assessment and Project Appraisal* 25, no. 3 (September 2007): 220. <https://doi.org/10.3152/146155107X217299>.
- Faiz, Pan Mohamad. "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 781–82.
- Glicken, Jessica. "Getting Stakeholder Participation 'Right': A Discussion of Participatory Processes and Possible Pitfalls." *Environmental Science & Policy* 3, no. 6 (December 2000): 306. [https://doi.org/10.1016/S1462-9011\(00\)00105-2](https://doi.org/10.1016/S1462-9011(00)00105-2).
- Junaidi, Veri, Adam Mulya Bunga Mayang, and Adelline Syahda. *Arah Kebijakan Hukum Konstitusi: Analisis Pertimbangan Hakim Konstitusi Dalam Putusan Tentang Kehutanan, Perkebunan Dan Pertambangan (2003-2016)*. Edited by Yance Arizona. 2nd ed. Jakarta Selatan: Yayasan Konstitusi Demokrasi Inisiatif, 2017.
- Kasymova, Jyldyz, and Tia Sherèe Gaynor. "Effective Citizen Participation in Environmental Issues: What Can Local Governments Learn?" *State and Local Government Review* 46, no. 2 (June 2014): 139. <https://doi.org/10.1177/0160323x14541549>.
- Knox, John. "Framework Principles on Human Rights and the Environment." *United Nations Human Rights Special Procedures*, 2018.
- Kotzé, Louis J. "Human Rights and the Environment in the Anthropocene." *The Anthropocene Review* 1, no. 3 (December 2014): 272. <https://doi.org/10.1177/2053019614547741>.
- Lima, Claudia Ituarte, Victor Bernard, and Delia Paul. "Prosperous and Green in the Anthropocene: The Human Rights to a Healthy Environment in Southeast Asia." Sweden, 2020.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 32/PUU-VIII/2010 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (2010).

- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara sebagaimana sebagian telah diubah dengan Undang (2021).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 39/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 40/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil dan Materiil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XX/2022 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara (2022).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XIX/2021 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2021).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87/PUU-XIII/2015 perihal Pengujian Materiil Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (2015).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 perihal Pengujian Formil Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (2020).
- Palerm, Juan R. "Public Participation in Environmental Decision Making: Examining the Aarhus Convention." *Journal of Environmental Assessment Policy and Management* 1, no. 2 (1999): 232. <https://doi.org/10.2307/enviassepolimana.1.2.229>.
- Peters, Birgit. "Unpacking the Diversity of Procedural Environmental Rights: The European Convention on Human Rights and the Aarhus Convention." *Journal of Environmental Law* 30, no. 1 (2017): 2. <https://doi.org/10.1093/jel/eqx023>.
- Riyanto, Sigit, Maria S.W Sumardjono, Sulistiowati, Eddy O.S Hiarej, Ari Hernawan, Dahliana Hasan, Mailinda Eka Yuniza, et al. "Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja Edisi 2/5." DI Yogyakarta, 2020.
- Safaat, Rachmad, Indah Dwi Qurbani, M. Dahlan, Amelia Paramitha, and Prisca Listiningrum. "Analisis Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Atas Pengelolaan Sumber Daya Alam." Malang, 2017.
- Schmitt, Russell J, Craig W Osenberg, William J Douros, and Jean Chesson. "Chapter 14 - The Art and Science of Administrative Environmental Impact Assessment." edited by Russell J Schmitt and Craig W B T - *Detecting Ecological Impacts* Osenberg, 281-93. San Diego: Academic Press, 1996. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/B978-012627255-0/50016-1>.
- Semiring, Raynaldo, Isna Fatimah, and Grita Anindarini Widyaningsih. "Indonesia's Omnibus Bill on Job Creation: A Setback for Environmental Law?" *Chinese Journal of Environmental Law* 4, no. 1 (2020): 100. <https://doi.org/10.1163/24686042-12340051>.

- United Nations Human Rights Council. The human right to a clean, healthy and sustainable environment : resolution / adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 (2021).
- Wahanisa, Rofi, and Muh. Afif Mahfud. "Tinjauan Pengaturan Konservasi Sumber Daya Alam Hayati Dalam Berbagai Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 2 (November 15, 2021).
- Wardana, Agung. "Geografi Hukum Proyek Strategis Nasional: Studi Kasus Bendungan Bener Di Purworejo, Jawa Tengah." *Undang: Jurnal Hukum* 5, no. 1 (2022): 26. <https://doi.org/10.22437/ujh.5.1.1-41>.
- . "Hak Atas Lingkungan: Sebuah Pengantar Diskusi." *Jurnal Advokasi* 3, no. 2 (2013): 123–25.
- . "Legal Engineering in a Contest over Space in Bali." *Australian Journal of Asian Law* 19, no. 1 (2018): 105–16. <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ajal19&i=105>.
- Wibawa, Kadek Cahya Susila. "Mengembangkan Partisipasi Masyarakat Dalam Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Untuk Pembangunan Berkelanjutan." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 1 (2019): 81. <https://doi.org/10.14710/alj.v2i1.79-92>.
- Wongkar, Etheldreda E. L. T., and Difa Shafira. "Setelah UU Cipta Kerja: Meninjau Esensi Partisipasi Publik Dalam AMDAL Seri Analisis #5," 2020.



## Electoral Reform Through the Indonesian Constitutional Court: Constitutionality of Presidential Candidacy Threshold in Indonesia



### *Reformasi Elektoral Melalui Mahkamah Konstitusi: Konstitusionalitas Ambang Batas Pencalonan Presiden di Indonesia*

Djayadi Hanan<sup>1</sup> , Tri Sulistianing Astuti<sup>1</sup> , dan Luthfi Widagdo Eddyono<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Faculty of Social Sciences, Universitas Islam Internasional Indonesia, Indonesia

<sup>2</sup>Faculty of Law, Victoria University of Wellington, New Zealand

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Tri Sulistianing Astuti  
[✉ tri.sulistianing@uiii.ac.id](mailto:tri.sulistianing@uiii.ac.id)

##### History:

Submitted: 20-04-2025  
Revised: 23-05-2025  
Accepted: 05-06-2025

##### Keyword:

Electoral Reform; Indonesia; Presidential Threshold; the Indonesian Constitutional Court

##### Kata Kunci:

Ambang Batas Pencalonan Presiden; Indonesia; Mahkamah Konstitusi; Reformasi Elektoral.

#### Abstract

The Indonesian Constitutional Court has emerged as a key avenue for electoral reform, substantially altering the landscape of Indonesia's electoral governance. In its Decision Number 62/PUU-XXII/2024, the Court abolished the long-standing presidential threshold—a norm that had been in place for two decades—citing the need to protect citizens' constitutional rights. Through a normative juridical approach, this study examines the reasons behind the Court's shift in stance and explores its potential implications for electoral reform in Indonesia. The findings indicate that the Court's decision reflects a prioritization of the value of representativeness over that of governability. This shift also suggests a reduction in political influence over judicial decisions concerning the presidential threshold. The Court's change in position was possible because it considered the adverse real-world consequences of the rule, moving beyond a purely textual interpretation of the Constitution and its original intent. Consequently, the Court has established itself as an essential avenue for reform, particularly for actors with limited political power, such as ordinary citizens, NGOs, and minority political parties that are either outside the parliament or otherwise excluded from the legislative review process for election laws.

#### Abstrak

Mahkamah Konstitusi Indonesia telah menjadi jalur utama reformasi pemilu, yang secara substansial mengubah lanskap tata kelola pemilu di Indonesia. Melalui Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024, Mahkamah menghapuskan ambang batas pencalonan presiden (presidential threshold) yang telah lama berlaku—sebuah norma yang telah eksis selama dua dekade—dengan alasan perlunya melindungi hak-hak konstitusional warga negara. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, penelitian ini mengkaji alasan di balik pergeseran sikap Mahkamah dan mengeksplorasi potensi implikasinya terhadap reformasi pemilu di Indonesia. Hasil studi menunjukkan bahwa putusan Mahkamah merefleksikan pemrioritasan nilai keterwakilan (representativeness) di atas nilai stabilitas pemerintahan (governability). Pergeseran ini juga mengindikasikan adanya pengurangan pengaruh politik terhadap putusan yudisial terkait ambang batas pencalonan presiden. Perubahan sikap Mahkamah ini dimungkinkan karena Mahkamah mempertimbangkan dampak buruk dari aturan tersebut dalam tataran praktis, melampaui interpretasi tekstual semata terhadap Konstitusi dan maksud asli pembentuknya (original intent). Akibatnya, Mahkamah telah memantapkan dirinya sebagai jalur reformasi yang esensial, terutama bagi para aktor dengan kekuatan politik terbatas, seperti warga negara biasa, LSM, dan partai politik minoritas yang berada di luar parlemen atau yang tidak dilibatkan dalam proses pembahasan legislatif undang-undang pemilu.



Copyright © 2025  
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. INTRODUCTION

### 1. Background

Studies on electoral reform suggest that electoral reform was produced through several avenues, such as a referendum in New Zealand (Vowles, 1995).<sup>1</sup> Specifically, Renwick (2010) mentions that the interaction of politicians and citizens in the electoral system produces two routes of electoral reform: the politician retains the power, and the politician loses control over the decisions on electoral change. The latter route includes the judiciary role, in this case, the judges<sup>2</sup> as a critical electoral reform actor that can change the landscape of political competition in elections. Moreover, when we talk about electoral reform, it refers to a positive change that happened under an electoral system, which aims to promote fairness in elections,<sup>3</sup> representativeness,<sup>4</sup> government accountability,<sup>5</sup> efficiency in the electoral system, a desire to improve governability<sup>6</sup> through the adoption of the new mechanism, institutional reform, and rules that derive from the flaws of the existing electoral system.<sup>7</sup>

In Indonesia, the judiciary, with the authority and the role to proceed with electoral reform, has been in the hands of the Indonesian Constitutional Court since 2003. The Court has issued many decisions that substantially changed the electoral governance in Indonesia. One of the election rules most frequently tested by the Court is the presidential candidacy threshold (presidential threshold) in the direct presidential election system. The presidential threshold is the minimum share of votes that a political party/parties must obtain in an election to nominate a presidential candidate. The presidential threshold in Indonesia uses a combination of the minimum secured number of seats in the House of Representatives (DPR) or valid votes nationally in the DPR legislative elections to nominate a pair of presidential and vice-presidential candidates for the presidential election. It was first issued in the 2004 presidential elections under Law No. 23/2003 with the formula of at least 15% of the number of seats in the DPR or obtaining 20% of valid votes nationally

<sup>1</sup> Jack Vowles, "The Politics of Electoral Reform in New Zealand," *International Political Science Review* 16, no. 1 (1995): 95–115.

<sup>2</sup> Alan Renwick, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy, The Politics of Electoral Reform: Changing the Rule of Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010), 12–15, <https://doi.org/10.1017/cbo9780511676390.003>.

<sup>3</sup> Ying Hooi Khoo dan Carmen Leong, "Policy Advocacy Strategies of Malaysia's Electoral Reform Movement," in *Lobbying the Autocrat: the Dynamics of Policy Advocacy in Nondemocracies*, ed. oleh Max Gromping dan Jessica C. Teets, Michigan U (Michigan, 2023), 202–24.

<sup>4</sup> Pippa Norris, "Do Rules Matter?," in *Electoral Engineering: Voting Rules and Electoral Behavior*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 3–38; Kai Ostwald dan Steven Oliver, "Four arenas: Malaysia's 2018 election, reform, and democratization," *Democratization* 27, no. 4 (2020): 662–80, <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1713757>.

<sup>5</sup> Vowles, "The Politics of Electoral Reform in New Zealand."

<sup>6</sup> Pippa Norris, "Party Systems," in *Democracies Electoral Engineering: Voting Rules and Electoral Behavior*, 2004, 81–150, <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t.11>.

<sup>7</sup> Richard S. Katz, "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?," in *The Politics of Electoral Systems*, ed. oleh Michael Gallagher dan Paul Mitchell (New York: Oxford University Press, 2009), 57–78, <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.

in the DPR legislative elections. The presidential threshold percentage number changed over a period. The latest was in Election Law Number 7/2017 increased into 20% the number of seats in the DPR or obtaining 25% of the valid voters nationally in the DPR legislative elections. These rules gained intense criticism and rejection, leading to the submission of judicial review through the Court.

As a minor change under the direct presidential electoral system, until 2024, judicial review on presidential threshold issues had been submitted 36 times, with two primaries underlying. First, it strengthened the presidential threshold legality such as in Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008 and Decision Number 53/PUU-XV/2017, and on the contrary, the latest, Decision Number 62/PUU-XXII/2024, removes the presidential threshold rule for the forthcoming presidential election, thereby providing an opportunity for political parties that participate in the election to nominate presidential and vice-presidential candidates without having obligation to form a coalition with other political parties.<sup>8</sup>

Many studies have explicitly discussed the court's decision on the presidential threshold before its abolishment in 2025.<sup>9</sup> Some scholars underline criticism and dissatisfaction over the Court's decision to strengthen the legality of the implementation of the presidential threshold until the 2024 election by comparing it with the Turkiye presidential election nomination rules.<sup>10</sup> Other studies discuss the idea of a presidential threshold as an entry barrier in the Indonesian electoral system to ensure political parties' role in the presidential election, promote political stability, while causing a negative impact on electoral competition by reducing the number of candidate nominations and raising ideological polarization.<sup>11</sup> Those studies imprinted the need for electoral reform, an electoral engineering for better democratic elections. However, little is known about the Court's latest decision, which we consider a substantial reform for electoral engineering in Indonesia.

<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Decision Number 62/PUU-XXII/2024" (the Indonesian Constitutional Court, 2024).

<sup>9</sup> Mochamad Rizky Soeod, "Analisis Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2022-2023," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 3, no. 2 (2023), <https://doi.org/10.7454/jkd.v3i2.1309>; Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain," *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 480, <https://doi.org/10.31078/jk1532>; Denny Indra Sukmawan dan Syaugi Pratama, "Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 4 (2023): 556-75, <https://doi.org/10.31078/jk2041>; Rahmat Muhajir Nugroho et al., *Comparison of Threshold Provisions for Presidential Candidacy in Indonesia and Turkey, Proceedings of the International Conference on Sustainable Innovation on Humanities, Education, and Social Sciences (ICOSI-HESS 2022)* (Atlantis Press SARL, 2022), <https://doi.org/10.2991/978-2-494069-65-7>; Songga Aurora Abadi dan Fitra Arsil, "Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 1 (2022): 10-35, <https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1202>.

<sup>10</sup> Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain"; Nugroho et al., *Comparison of Threshold Provisions for Presidential Candidacy in Indonesia and Turkey*.

<sup>11</sup> Marcus Mietzner, "Indonesias Electoral System: Why It Needs Reform," *New Mandala*, no. November (2019): 1-17.

This paper aims to discuss the Indonesian Constitutional Court Decision Number 62/PUU-XXII/2024 under the theory of electoral reform. We limit our study to the cause of electoral reform, which signifies the Court as the crucial electoral reform actor and avenue. Our paper does not cover the consequences of electoral reform, as this decision will take effect in the 2029 presidential election. It also requires further studies with different theories that focus on the implications of reform to the party system, society, as well as electoral governance. We argue that the Court has embraced representativeness in its latest decision on the presidential threshold compared to the previous decisions, which focused more on governability consequences over the electoral system. In this context, the Court's considerations may reflect that politicians lose control over the judicial process, which brings equal opportunity for big and small political parties participating in elections to nominate presidential and vice-presidential candidates.

## 2. Research Questions

Despite the nature of its decision as final and binding, recently, the Court shifted its stance on the presidential threshold in Decision Number 62/PUU-XXII/2024, which previously refused to change the presidential threshold rule to state that the presidential threshold implementation is contrary to the Constitution. This crucial change raises the questions: (1) Why did the Court shift its stance? (2) Does this decision contribute to the electoral reform progress in Indonesia?

## 3. Research Methods

This study employed a qualitative normative juridical method since we analyzed the judge's decisions *in concreto* to obtain practical goals, namely solving specific legal issues, as well as theoretical goals to discover philosophy, legal principles, and a framework of thinking about the Law that regulates particular problems.<sup>12</sup> In addition, we conducted thematic analysis by identifying, analyzing, and reporting the pattern or theme found in the dataset, which uncovers new insights and understandings of the events.<sup>13</sup>

We gathered data primarily from the Indonesian Constitutional Court Decisions about the presidential threshold, election laws, and legal experts' opinions. Particularly, we emphasized three decisions that reveal the Court's shifting stance on the presidential threshold issue: Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008, Decision Number 53/PUU-XV/2017, and Decision Number 62/PUU-XXII/2024.

<sup>12</sup> S. Irianto, "Metode Penelitian Kualitatif dan Metodologi Penelitian Hukum," *Hukum dan Pembangunan* xxxii, no. 2 (2002): 155-72.

<sup>13</sup> Virginia Braun dan Victoria Clarke, "Using thematic analysis in psychology," *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (2006): 77-101; Richard E. Boyatzis, *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development* (SAGE Publication, Inc, 1998); Muhammad Naeem et al., "A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research," *International Journal of Qualitative Methods* 22, no. October (2023): 1-18, <https://doi.org/10.1177/16094069231205789>.

## B. DISCUSSION/ ANALYSIS

### 1. Electoral Reform: Presidential Threshold in Indonesia

#### a. Type of Reform

Horowitz (2006) mentions that “new electoral systems have effects on party formation, party behavior, and party system”; at the same time, it implicates conflicting preferences and uncertain predictions about the potential effects.<sup>14</sup> Hence, the choice of the electoral system and its consequences has become the underlying reason for electoral reform in many countries.<sup>15</sup> The basic electoral system had embedded the trade-off normative value between governability and representativeness.<sup>16</sup> For example, a majoritarian system prioritizes government effectiveness and accountability. On the contrary, a proportional representative (PR) system favors greater fairness to minority parties and promotes social representation.<sup>17</sup>

There are two types of electoral reform: major reform and minor reform. Major reforms refer to the change from one basic electoral system to another system, such as from a majoritarian to a PR system.<sup>18</sup> On the other hand, minor reform refers to changing rules under the electoral system, such as electoral registration and administration, campaign finance, and legal status and party rules.<sup>19</sup> In other words, minor reform does not change the electoral system like major reform.

This definition was brought to Indonesia’s context after the collapse of the New Order, and the decision to hold a direct presidential election starting from the 2004 election is one of the major reforms produced by the Third Amendment of the 1945 Constitution. Previously, the President and Vice President were voted through the People’s Consultative Assembly (MPR) mechanism. The minor reform subsequently imposed in the 2004 elections inevitably asks political parties to adapt to the effect of direct presidential election regulations’ impact on party strategy to compete in presidential elections and, simultaneously, legislative elections. In this sense, political parties have a direct “role in the nomination of presidential candidates”<sup>20</sup> as stated in Article 6A, paragraph (2) of the 1945 Constitution.

<sup>14</sup> Donald L. Horowitz, “A Primer for Decision Makers,” in *Electoral System and Democracy*, ed. oleh Larry Diamond dan Marc F Plattner (The John Hopkins University Press, 2006), 9.

<sup>15</sup> Pippa Norris, “Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems,” *International Political Science Review* 18, no. 3 (1997): 297–312, <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>; André Blais, “The Debate over Electoral Systems,” *International Political Science Review* 12, no. 3 (1991): 239–60.

<sup>16</sup> Larry Diamond dan Marc F Plattner, “Introduction,” in *Electoral Systems and Democracy*, ed. oleh Larry Diamond dan marc (Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006), xvii, <https://doi.org/10.56021/9780801891816>.

<sup>17</sup> Diamond dan Plattner, “Introduction”; Norris, “Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems.”

<sup>18</sup> Katz, “Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?”

<sup>19</sup> Norris, “Do Rules Matter?”

<sup>20</sup> Benjamin Reilly, “Designing and Reforming Electoral System in Southeast Asia,” in *Strong Patronage, Weak Parties: the Case for Electoral System Redesign in the Philippines* (Mandaluyong City: Anvil Publishing, 2019), 52.

Specifically, the presidential threshold is a minor reform of the direct presidential election. This rule uses a combination of presentations of seats in DPR or valid votes nationally in the DPR legislative elections, and was planned to be implemented in the 2004 elections. However, the dynamic of political bargaining in parliament ahead of the election resulted in the delay of presidential threshold implementation, which offered a lower threshold than the presidential threshold. As the threshold is a part of minor reform, the direct presidential election with a majoritarian system, 'one man, one vote', still took place.

## **b. Electoral Reform Actors and Routes in Indonesia**

Theoretically, electoral reform is facilitated through several channels. Renwick (2010) divides two reform routes by seeing politicians and citizens interact in the electoral system: first, politicians retain control over the reform decision. This route highlights the conditions where politicians in power adopt/reject electoral reform. Second, politicians lose control over the decisions of three actors: judges, external actors, and ordinary citizens. The judges produced judicial decisions that politicians may lose or partially (not fully) influence the case decision. Moreover, reform through external forces, which do not directly participate in domestic politics, such as a foreign government. External imposition is very rare. Lastly, politicians lose control over the ordinary citizens, which is the most relevant, creating reform by mass imposition.<sup>21</sup> Like in New Zealand, a 1993 referendum was the means of shifting from the traditional simple plurality system to a new proportional electoral system for the 1995 Election.<sup>22</sup>

In Indonesia, there are three avenues to proceed with electoral reform: the constitutional amendment, the legislative process, and judicial review in the Indonesian Constitutional Court. The new mechanism of the direct presidential election was legalized through the constitutional amendment process<sup>23</sup>, or politicians retained control of the route, which signifies the role of the elite in parliament at that time, and was conceived through elite settlement, as decisions arrived based on consensus. Meanwhile, the rules for implementing direct presidential elections in the form of election laws were born from the legislative process and contained presidential threshold rules. The last avenue was added in 2003 with the establishment of the Indonesian Constitutional Court, which opened the door for ordinary Indonesian citizens, not limited to politicians, to submit a judicial review of election regulations in the Law that harmed the fulfillment of their constitutional rights.

<sup>21</sup> Renwick, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*.

<sup>22</sup> Vowles, "The Politics of Electoral Reform in New Zealand."

<sup>23</sup> Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008); Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, *Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara, Jilid I* (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

### c. The Dynamics of the Presidential Threshold Rule from 2003-2025

Until recently, there have been four presidential threshold rules for the post-reform era. The three rules were enacted through the legislative process in the form of the Election Law, one from the Indonesian Constitutional Court Decision in 2025, as in Table 1. The first presidential threshold rule was introduced in Law Number 23/2003, which required 15% of the number of seats in the DPR or obtaining 20% of valid votes nationally in the DPR legislative elections to nominate the President and vice president in the 2004 direct presidential election. The proposed threshold amount of 20% that came from the government received strong resistance from factions in the DPR, namely Faction of Partai Daulah Ummah (F-PDU), Faction of Partai Bulan Bintang (F-PBB), and Faction of Reformasi (F-Reform). Even though the government argued that the 20% figure is to strengthen the role of political parties as channels for political participation, as initial selectors of presidential and vice-presidential candidates with integrity and quality, factions opposing the threshold consider the 20% figure unclear and not in line with the Constitution.<sup>24</sup> Since there was no threshold discussion during the UUD 1945 amendment, the proposal was an original idea from the executive.

**Table 1. Presidential Threshold Change from 2003-2025**

Legal Framework	Rules	Effective Year	Channel	Status
Law No. 23/2003	15% of the number of seats in the DPR or obtaining 20% of the valid votes nationally in the DPR legislative elections.	2004 (change into electoral threshold)	Legislative	Not valid
Law No. 42/2008	25% of the number of seats in the DPR, or obtaining 20% of the valid votes nationally in the DPR legislative elections	2009-2014	Legislative	Not valid
Law No. 7/2017	20% of the number of seats in the DPR or obtaining 25% of the valid votes nationally in the DPR legislative elections	2019-2024	Legislative	Not valid

<sup>24</sup> DPR RI, "Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Rapat Kerja ke-3, 26 Maret 2003" (DPR RI, 2003), 7-13.

Legal Framework	Rules	Effective Year	Channel	Status
Decision Number 62/PUU-XXII/2024	No threshold; political parties participating in elections can nominate a presidential-vice presidential candidate by themselves or through a coalition.	2029	Indonesian Constitutional Court	Valid

*Source: Author production*

Nevertheless, the first rule had never been implemented. The absence of common ground between the government and factions in the DPR resulted in the decision to postpone the implementation of the presidential threshold for the 2009 presidential election. Instead, the 2004 presidential election used the electoral threshold rule proposed by Jimly Asshiddiqie;<sup>25</sup> namely, 3% of the DPR seats or 5% of the valid national votes from the legislative election can nominate candidate pairs, as stated in the transitional provisions of Article 101. In this sense, it was unsurprising, as the low threshold was beneficial for large and small parties so that all factions easily agreed upon it.

In the 2009 presidential election, the presidential threshold increased to 20% seats/25% votes under Article 9 Law Number 42/2008 during the Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) administration. In the first period of the SBY presidency, the party coalition consisted of seven political parties (Democratic Party (PD), Golongan Karya Party (Partai Golkar), Prosperous Justice Party (PKS), National Mandate Party (PAN), Star Moon Party (PBB), Indonesian Justice and Unity Party (PKPI), United Development Party (PPP)) which controlled 63,8% of DPR seats.<sup>26</sup> Consequently, the change over the threshold was easy to conceive through the imposition of the elite majority.

Even though PBB was part of coalitions, the party responded to this regulation by submitting a judicial review, Number 52/PUU-VI/2008, to the Constitutional Court because the high threshold causes discrimination. However, this effort failed because the Court mentioned that the presidential threshold is an open legal policy.<sup>27</sup> At the 2004 Election, the PBB only secured 11 seats or 2,62%. Surely, this decision created an entry barrier for PBB and other small parties to nominate president and vice president candidates and forced them to build a coalition with other parties despite their different party ideologies.

<sup>25</sup> DPR RI, "Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Rapat Kerja ke-3, 26 Maret 2003."

<sup>26</sup> Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia* (Bandung: Mizan, 2014), 179.

<sup>27</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008" (the Indonesian Constitutional Court, 2008).

The third presidential threshold rule had a similar nuance to the former, driven by the winning parties. While legislating the Election Law 2017, it was clear that the presidential threshold had become a fierce issue, so several parties walked out. The threshold decision was greatly influenced by the political bargaining of the major parties and the Joko Widodo (Jokowi) government coalition parties to prepare for the forthcoming election. Based on the short report of the 6<sup>th</sup> Leadership Meeting of the Special Election Law Draft Committee on 12 April 2017, three options remained on the table:

1. Without presidential threshold: Greater Indonesia Movement Party (Gerindra), PAN, PPP, People's Conscience Party (Hanura), Democratic Party (Demokrat);
2. Following parliamentary threshold: National Awakening Party (PKB), PAN, PD, Hanura, PKS;
3. 20% seats/25% votes: Democratic National Party (Nasdem), Indonesian Democratic Party of Struggle (PDI-P), Partai Golkar, PPP.

Option number three was from the government/President Jokowi.

In the 2014 elections, Jokowi-Jusuf Kalla was nominated by the joint coalition between PDI-P, PKB, Nasdem, Hanura, and PKPI. PDI-P gained the highest votes at 18.95%, followed by Golkar at 14.75%; Gerindra achieved 11.81%; Demokrat was fourth at 10.9%; and PKB at 9.04%. The composition of the parties' coalition shows that PDI-P and Nasdem were on the same page, while others supported a lower threshold because their votes in the election were low. Partai Golkar's choice to put option three was likely affected by Jusuf Kalla, since he was an active member of the Partai Golkar cadre. In the end, the parliamentary threshold was decided by voting at the DPR Plenary Meeting on 21 July 2017, accompanied by a walk-out from the Gerindra, Democrat, PAN, and PKS factions who supported the elimination of the presidential threshold.

Undoubtedly, the presidential threshold was perceived to hinder new parties from being able to nominate candidates for the presidency<sup>28</sup> and has faced criticism from society and NGOs. Association for Elections and Democracy (Perludem) argued that the presidential threshold is irrelevant, as it did not contribute to strengthening the presidential system, a key reason why political parties support it.<sup>29</sup> Moreover, in March 2021, the DPR Legislative Body and the government agreed to exclude a revision of the Election Law from the 2021 National Legislation Program list because there was no urgency to revise the Election Law, as the government aimed to focus on the COVID-19 pandemic recovery.<sup>30</sup> Hence, it is no

<sup>28</sup> www.bbc.com, "Penetapan ambang batas pencalonan presiden 20% dianggap 'tak relevan,'" 21 July 2017, 2017.

<sup>29</sup> Fadil Ramadanil, "Kontroversi Ambang Batas Pencalonan Presiden: Bermasalah Sejak Pikiran," in *Reformasi Pemilu Jalur Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2024), 55–72.

<sup>30</sup> Debora Sanur, "Dampak Batalnya Revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum," *Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, 2021, 25.

surprise that many actors in electoral reform submitted judicial reviews to the Indonesian Constitutional Court when the window of opportunity to change the presidential threshold through the election laws was closed.

The endless efforts to change the presidential threshold rule finally succeeded through the Indonesian Constitutional Court and produced radical change: abolishing the presidential threshold, which was stipulated in Decision No. 62/PUU-XXII/2024. This case was submitted by four university students from UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta on 23 February 2024. The Court decided that the norm on Article 222 of Law Number 7/2017 is contrary to the 1945 Constitution and has no binding legal force for the 2029 Election. This decision was granted by a majority of judges – seven judges; while two judges expressed a dissenting opinion, emphasizing that the petitioners did not meet the legal standing requirements.<sup>31</sup>

## **2. Shifted from Governability Stance to Improving Representativeness: Analysis of Constitutional Court Decisions Concerning Presidential Threshold**

Since its establishment in 2003, the Indonesian Constitutional Court has issued decisions that have significantly impacted electoral processes in Indonesia. The Court has emerged as a key institution for electoral reform. In general, we see that changes about the presidential threshold in the Constitutional Court were driven by the adverse effect of previous elections derived from flaws of the existing Law and were mostly initiated by non-politicians, which could be individuals or groups that have no political bargaining in the legislation process. Some politicians also submitted petitions, but their seats in the DPR were relatively small to influence the legislative process. In other words, the absence of sufficient political power in the legislation process to pursue electoral reform affected the choice of reform avenue through the judicial review process in the Court.

The presidential threshold rule in Article 222 of Law Number 7/2017 has similar substance to Article 5 paragraph (4) of Law Number 23/2003, as well as Article 9 of Law Number 42/2008. Before the Court granted the presidential threshold abolishment in Decision Number 62/PUU-XXII/2024, the Court had issued 13 decisions on the review of Article 5 paragraph (4) Law Number 23/2003 and Article 9 Law Number 42/2008; and 33 decisions regarding the constitutionality of Article 222 Law Number 7/2017. Of 13 decisions, 12 strengthen presidential threshold implementation, and only 1 decision is against it, as shown in Table 2.

---

<sup>31</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 62/PUU-XXII/2024.”

**Table 2 The Indonesian Constitutional Court Decision with Considerations on Presidential Issue (2008-2024)**

No.	Decision Number	Petitioner	Petition	Decision
1.	56/PUU-VI/2008	Individual (Fadjroel Rachman, Mariana, Bob Febrian)	The presidential threshold causes the people's choice of presidential and vice presidential candidates to be dominated and determined by the major parties. There is no room for independent candidates.	Rejected with 3 dissenting opinions (The phrase "political party or coalition of political parties" means the President and Vice President must be nominated through political party or political parties coalitions and is non-discriminatory).
2.	51-52-59/PUU-VI/2008	Individual 51/PUU-VI/2008: Saurip Kadi Political party - 52/PUU-VI/2008: PBB - 59/PUU-VI/2008: Hanura, PDP, PIS, PB, PPRN, RepublikaN.	The presidential threshold hinders citizens' political rights and violates human rights. Discriminating against political parties participating in the election.	Rejected with 3 dissenting opinions (Open legal policy; based on theoretical argument to strengthen presidential system; to strengthen the presidential institution reflected socio-political legitimacy)
3.	4/PUU-XI/2013	Regional Representative Council (DPD RI); PBB	The presidential threshold does not provide room for producing leaders from the people.	Rejected (Open legal policy)
4.	14/PUU-XI/2013	Individual (Effendi Ghazali)	Presidential threshold against the spirit of Simultaneous Elections	Partially Granted with 1 dissenting opinion related to simultaneous election. Rejected on the issue of the presidential threshold (Open legal policy; no discrimination as it is applied to all parties)

No.	Decision Number	Petitioner	Petition	Decision
5.	46/PUU-XI/2013	Individual (Farhat Abbas, Narliz Wandi Piliang Iwan Piliang)	The presidential threshold did not reflect the people's wishes due to distrust of political parties.	Rejected (referred to Decision Number 56/PUU-VI/2008)
6.	56/PUU-XI/2013	Individual (M. Fadjroel Rachman); Mariana; Bob Febrian)	The presidential threshold violates the constitutional mandate and human rights guarantees and causes monopoly and oligarchic power.	Rejected with 3 dissenting opinions (no independent candidates; no discrimination as it is applied to all parties)
7.	108/PUU-XII/2013	Individual Yusril Ihza Mahendra	The presidential threshold has no constitutional basis or logical reasoning.	Rejected (Open legal policy)
8.	53/PUU-XV/2017	Political Party Partai Idaman	The presidential threshold is irrelevant to the 2019 elections as it contradicts the logic of election simultaneity.	Partially granted with 2 dissenting opinions. Rejected for the presidential Threshold (Presidential threshold is constitutional; referred to Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008)
9.	49/PUU-XVI/2018	Individual (Muhammad Busyro Muqoddas; Muhammad Chatib Basri; Hadar Nafis Gumay; Bambang Widjojanto; Rocky Gerung; Robertus Robet; Angga Dwimas; Feri Amsari; Hasan. NGO (Muhammadiyah; Perludem)	The presidential threshold eliminates the essence of presidential elections because it has more potential to produce a single presidential candidate.	Rejected (The presidential threshold is constitutional; open legal policy)

No.	Decision Number	Petitioner	Petition	Decision
10.	54/PUU-XVI/2018	Individual Effendi Gazali; Reza Indragiri A; Khoe Seng Seng; Usman	Article 222 Law No. 7/2027 is considered constitutional if implemented for the 2024 elections because voters are deemed to know already that their votes in the 2019 legislative election will be used as the basis for calculating the presidential threshold.	Rejected (Open legal policy)
11.	52/PUU-XX/2022	DPRD Political Party PBB	The presidential threshold causes elections to be controlled by oligarchs and capital rulers.	Rejected (Open legal policy; removing the presidential threshold does not guarantee that harmful oligarchic excesses and polarization will not occur).
12.	4/PUU-XXI/2023	Individual Herryfudin Daulay	The absence of logical reasoning on the presidential threshold limits the number of nominations for President and Vice President.	Rejected with 2 dissenting opinions (Presidential threshold is constitutional).

No.	Decision Number	Petitioner	Petition	Decision
13.	62/PUU-XXII/2024	Individual (Enika Maya Oktavia; Rizki Maulana Syafei; Faisal Nasirul Haq; Tsalis Khoirul Fatna).	The presidential threshold contradicts the Constitution and has no binding legal force.	Granted (The presidential threshold does not have strong rationality, obstructing the fulfillment of the people's political rights to obtain diverse presidential and vice presidential pairs; has the potential to hinder the implementation of a direct presidential election by the people with diverse candidates; based on theoretical in line with the idea of purifying the presidential system and perfecting democratic countries and in fact countries with multiparty presidential systems do not recognize a presidential threshold; Article 6A of the 1945 Constitution is not related to nominating presidential and vice presidential candidate pairs and the facts in the five election periods show the dominance of certain political parties due to open legal policy).

**Source:** Author production based on *The Indonesian Constitutional Court Decision on [www.mkri.go.id](http://www.mkri.go.id)*

We only discuss three decisions that we consider as the Court's decision landmarks from 2008 to 2025 to show the shift in the Court's stance from emphasizing aspects of governance to representativeness. First, Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008 was the first decision of the Court to establish the presidential threshold rule as an open legal policy. This decision was a reference for other presidential threshold judicial review decisions. Second, Decision Number 53/PUU-XV/2017 is *mutatis mutandis* for five other decisions

(Decision Number 59/PUU-XV/2017; Decision Number 70/PUU-XV/2017; Decision Number 71/PUU-XV/2017; Decision Number 72/PUU-XV/2017; and Decision Number 50/PUU/XVI/2018), so it further confirmed the presidential threshold as legislative authority to issue open legal policy in Article 222 of Law Number 7/2017. On the contrary, the latest landmark decision, Decision Number 62/PUU-XXII/2024, abolished the presidential threshold for the first time in the post-reform era.

#### **a. Governability, Strong Government for the Multiparty Presidentialism**

A study by Lestari et al. (2024) about the changing electoral system in Indonesia in the period from 2000-2019 found that the ideal goal of the electoral reform “is to produce effective government (governability) by focusing on maximizing seats for large parties (general welfare)” and embedded with self-interest motivated office seeking tendency.<sup>32</sup> The two perspectives were explicitly reflected in the legislation process, the explanatory narrative of election laws, as well as the Court Decision related to the presidential threshold before Decision Number 62/PUU-XXII/2024.

The Court’s considerations on Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008 are more likely to underline the reasons for governability. The foremost is the strong government idea that requires dual legitimacy from the people and the legislature. Legitimacy from the Indonesian people is rooted in the procedure of the direct presidential election. Meanwhile, legislative legitimacy is rooted in the role of a political party as the only legitimate institution to nominate Presidential and Vice Presidential candidates. Hence, judicial review that asked for other President and Vice President nomination mechanisms outside the political party, in this case through independent candidates, was consistently against Article 6A paragraph (3) of the 1945 Constitution. While the presidential threshold falls under Article 6A paragraph (5) of the 1945 Constitution, which is about the procedures for holding presidential elections, it depends on the Court’s interpretation.

In general, all election laws after the reform era aim for a strong and effective presidential system, such as in the Explanation of Law Law Number 42/2008, which clearly states:

*“The regulations for the Presidential and Vice Presidential Elections in this Law are also intended to emphasize a strong and effective presidential system, where the elected President and Vice President do not only obtain strong legitimacy from the people but in order to realize government effectiveness, basic support from the People’s Representative Council is also required.”*

<sup>32</sup> Kalimah Wasis Lestari et al., “Evaluating electoral reforms and its consequences in Indonesia and Thailand (2000–2023),” *Asian Journal of Comparative Politics*, no. July (2024): 11–12, <https://doi.org/10.1177/20578911241263617>. highlighting important dimensions of the electoral changes and their consequences in disproportionality and the effective number of parties. In the first stage, we identify electoral changes and the ideal goals of electoral reform. Second, we compare each election’s results by calculating disproportional results and the effective number of parties, followed by in-depth interviews with key stakeholders (N = 8

Aligning with that, the latest Election Law Number 7/2017 also emphasized the need for government effectiveness in its Explanation.

Either Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008 or Decision Number 53/PUU-XV/2017 has similar arguments to the abovementioned election laws. In Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008, PBB, as the Petitioner, asked for judicial review of Article 9 Law Number 42/20078, the Court argued that the threshold of 20% of DPR seats or 25% of valid national votes is an open legal policy delegated by Article 6A paragraph (5) and Article 22E paragraph (6) of the 1945 Constitution. Thus, the legislative policy regarding the procedures for electing the President and Vice President is legal and constitutional. Apart from that, based on petition Number 59/PUU-VI/2008, which stated that presidential thresholds have the potential to prevent the implementation of the direct, general, free, secret, honest, and fair election, the Court mentioned that there is no correlation between the threshold and the achievement of the election principle. Instead, the Court explained the relationship between the threshold amount and society's support for political parties.

*"...because, in fact, the party's achievement of these conditions was obtained through a democratic process handed over to the sovereign voting people. This is also to prove whether the party proposing Presidential and Vice Presidential Candidates has broad support from the voting public."*<sup>33</sup>

Furthermore, the Court also stated that the presidential threshold reflected initial support for candidates whose candidacy had been supported by the people through political parties since the beginning. Thus, actual support will be determined by the election results. In other words, only political parties or coalition political parties with sufficient support from the legislative election could nominate candidates. In the final decision consideration, the Court addressed that even when the legal policy is considered bad, the Court still cannot cancel it since the substance considered bad is not always unconstitutional. A product's legal policy can only be canceled if it violates morality, rationality, and intolerable injustice.<sup>34</sup>

In a similar vein, Decision Number 53/PUU-XV/2017, which Partai Idaman submitted, the Court reminded that one of the important agreements in the amendment to the 1945 Constitution was strengthening the presidential system with a multiparty system. On the one hand, the characteristics of the presidential system were emphasized by the amendment to the 1945 Constitution. On the other hand, the characteristics of the parliamentary system were eliminated. Aside from that, the Court also argued that strengthening the presidential system also has an inherent meaning in the socio-political context, the diversity of Indonesian society. Hence, the executive position becomes a symbol of national unity, which reflects the plurality of society and the embodiment of a sense of belonging to the Indonesian people. Those two aspects became the spirit of Article 6A paragraph (3) of

<sup>33</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008."

<sup>34</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

constitutional engineering. Therefore, the considerations in Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008 remain relevant.

One of the distinct and crucial considerations that reflected the governability value that emerged in Decision Number 53/PUU-XV/2017 is the Court raising and highlighting the importance of simplifying the number of political parties for the government as an ideal condition in the presidential system. The requirement to nominate presidential and vice presidential candidates in the election must be through political parties/coalitions of political parties, a constitutional engineering to simplify political parties. In other words, the ultimate expectation of this rule produces a permanent coalition that encourages a natural simplification of the number of political parties. Unfortunately, the factual condition until the 2014 elections showed that the simplification of political parties had not materialized. Still, it did not mean that constitutional engineering failed since it relied more on the maturity of democracy.<sup>35</sup>

*“The spirit of constitutional engineering in this formulation is that the Constitution encourages parties with the same or similar platforms, visions, or ideologies to form a coalition in nominating the President and Vice President, which are the top executive positions in the Presidential system.”*

Signifying the importance of having a political party's simplicity for governability in the multiparty presidential system, the Court illustrated the possibility of government deadlock due to the low support of the President in parliament. The President will have difficulty realizing its work program if not supported by political parties with a majority of parliament seats, because every draft law requires joint approval between the President and the DPR. Consequently, the President tends to conduct political bargaining with parties in the DPR, such as giving ministerial quotas to parties, thus forming a coalition government like the parliamentary system, which contradicts the goal of strengthening the presidential system. Therefore, constitutional engineering in Article 222 of Law Number 7/2017 aims to avoid this stalemate by creating conditions that strengthen the presidential system through efforts to fulfill sufficient support from political parties or a coalition of political parties supporting the president and vice president candidate, and simplifying political parties. Under this logic, the presidential threshold was taken place.

First, the minimum percentage of the presidential threshold pointed out the initial support estimate for the DPR and its cabinet personnel in the future, so that the “parliamentary-style presidential system” could be suppressed. Second, the minimum threshold leads to the simplification of political parties because when political parties form a coalition, there would be discussions that favor the alignment of the vision and mission of political parties, which are then formulated in the campaign programs of candidate pairs and political parties.

---

<sup>35</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 53/PUU-XV/2017” (the Indonesian Constitutional Court, 2017), 125.

Thus, during simultaneous elections, voters would have the same references and preferences when choosing the President and Vice President as well as members of the DPR. When the president and vice president candidates won, its supporting political parties became the ruling parties that shared similar political views and goals, so they metamorphosed into one large political party. In this context, the Court suggested:

*“...in terms of ethics and political practice, these political parties have metamorphosed into one large political party so that in political reality, there has been a simplification of the number of political parties, even though formally they still have a certain identity as a differentiator.”<sup>36</sup>*

Unfortunately, these predicted sequences that led to the simplification of the number of political parties never happened and became one of the reasons for the submission of a judicial review and the shift in the Constitutional Court’s stance in Decision Number 62/PUU-XXII/2024.

#### **b. The Spirit of Representativeness and the Factual Failure of Simplifying Party Politics Through Presidential Threshold**

The idea of removing the presidential threshold has been in the Constitutional Court Justice discourse since 2008 and can be traced from dissenting opinions that emerged with relatively consistent reasons. First is the dissenting opinion on interpreting Article 6A paragraph (2) of the 1945 Constitution. Some judges argued that the Article does not require political parties/coalitions of political parties to nominate presidential and vice presidential candidates with a minimum presidential threshold. Second, the presidential threshold has not been considered an open legal policy. This means the presidential threshold relevance diminishes when the elections are held simultaneously.

Three Constitutional Court Justices - Abdul Mukthie Fajar, Maruarar Siahaan, and M. Akil Mochtar – proposed dissenting opinions in Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008. Based on the factual practice of the Court Decisions under the constitutional interpretation, which had tendencies to emphasize more on textual interpretation and original intent, such as in Decision Number 56/PUU-VI/2008 and Decision Number 3/PUU-VII/2009, Article 6A paragraph (2) *expressive verbis* does not provide an opportunity for the legislature to produce legal policy with “subterfuge” contaminated by ad hoc political motives to determine the presidential threshold.”<sup>37</sup> In this sense, the 1945 Constitution only mandates that presidential and vice presidential nominations be carried out through political parties/coalitions of political parties without any threshold.

Another important dissenting point was about the legislative reason that Article 6A paragraph (5) was used as the basis for the threshold rule, which was inappropriate because the Article mandates the regulation of procedures, not requirements. In addition,

<sup>36</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 53/PUU-XV/2017.”

<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008.”

the presidential threshold argument showed that the amount of public support was not factually proven in the 2004 election. The 2004 election results revealed no compatibility between the results of the presidential election and the supporting parties in the legislative election. Aside from that, the simultaneous general election policy that implemented the DPR, DPRD, and DPR elections simultaneously with the presidential election made the presidential threshold lose relevance and contradict the 1945 Constitution.<sup>38</sup>

In Decision Number 53/PUU-XV/2017, two Judges, Suhartoyo and Saldi Isra, expressed dissenting opinions. First, regarding the guarantee of equal rights for every political party participating in the election to nominate a Presidential and Vice Presidential pair, they argued that the Court should prioritize the constitutional rights fulfillment of political parties participating in the election in Article 6A paragraph (2) of the 1945 Constitution rather than that constitutional engineering to simplify the number of political parties. The simplification of the number of political parties participating in the election is not regulated in the 1945 Constitution and is more in the realm of interpretation.<sup>39</sup> Moreover, according to Decision Number 14/PUU-XI/2013, the presidential threshold becomes irrelevant and unconstitutional with the holding of simultaneous elections. This damages the logic of the presidential system because it uses the results of legislative elections as a requirement for nominating executives, as in the parliamentary system. In fact, the key spirit of the 1945 Constitutional Amendment is the purification of the presidential system.

Specifically, the dissenting opinion also discussed the phrase “previous DPR member elections” in Article 222 of Law Number 7/2017 as an open legal policy. They argued that Article 222 violated morality.<sup>40</sup>

*“It was deliberately designed to benefit the political forces that drafted the norms themselves, and on the other hand, it actually harms the political forces that did not participate in formulating the norms of Article 222 of the Election Law.”*

Furthermore, this Article was considered to violate rationality because the results of the 2014 election were used for the 2019 election. In addition, injustice emerged when the reference for political parties entitled to nominate presidential and vice presidential candidates was a political party that had a certain number of seats in the DPR based on the results of the previous election so that new political parties participating in the election lost their constitutional rights to nominate presidential and vice presidential candidate pairs as in Article 222 Law Number 7/2017<sup>41</sup>. These thoughts in various dissenting opinions frequently emerged and became the legal reason to remove the presidential threshold rules in Decision Number 62/PUU-XXII/2024.

<sup>38</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>39</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 53/PUU-XV/2017.”

<sup>40</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>41</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Decision Number 62/PUU-XXII/2024 marks the end of the presidential threshold regime in elections in Indonesia. Four students from UIN Sunan Kalijaga succeeded in shifting the Constitutional Court's stance. It was previously consistently stated that the presidential threshold is an open legal policy and constitutional, which is unconstitutional. As a result, the nomination of presidential and vice presidential candidate pairs is submitted by political parties/coalitions of political parties participating in the election without a minimum threshold.

The Court decided that the Petitioners fulfilled the requirements of legal standing as follows: first, the existence of actual and specific constitutional rights losses. Implementing the presidential threshold limits alternative President and Vice President candidate pairs in the elections, thus reducing the fulfillment of the right to vote and the right to be a candidate. In addition, the Court also pointed out the factual conditions in several presidential elections; candidate pairs were dominated by several political parties that limited the number of candidates, hence limiting the constitutional rights of voters to have a variety of candidates to be elected.<sup>42</sup> In short, in considering this legal standing, it is emphasized that either candidate or voter has constitutional rights in an election in the form of the right to the candidate and right to vote, the reasons that can be referred to as a legal standing to pursue other electoral reform from the ordinary citizens that are not part of political parties or NGOs.

Despite the normative substance of the minimum presidential threshold norm being similar to previous cases, petitioners could explain distinctive reasons that are the basis for the Court to process the case. In previous decisions, the petitioners submitted judicial review on the presidential threshold fell under five reasons:

*“(i) reasons for the application that wants independent presidential and vice presidential candidates; (ii) reasons for the application that wants equal opportunities for each political party in proposing presidential and vice presidential candidate pairs; (iii) reasons for the application that are related to the implementation of simultaneous elections; (iv) reasons for the application that do not want a single presidential and vice presidential candidate pair; (v) reasons for the application that agree with the existence of a presidential threshold but question the percentage figure in the presidential threshold.”*<sup>43</sup>

Meanwhile, in this case, the Court considered that the applicant had new reasons, stating that<sup>44</sup>

*“...(i) the presidential threshold implementation had exceeded the limits of the open legal policy; (ii) it made it difficult for small parties to realize their aspirations directly in the presidential election even though they had quality cadres; (iii) structurally, the*

<sup>42</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 62/PUU-XXII/2024.”

<sup>43</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>44</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

*presidential threshold was not desired by the formulators of the Constitution; (iv) it did not have a strong academic basis because the election was held simultaneously.”*

The Court's strong emphasis can be seen as a catalyst for reviewing the substance of the Law, especially when that substance has previously been deemed constitutional by the Court. After evaluating the reasons provided in the Petitioners' application and considering the developments since the establishment of the minimum threshold norm, specifically outlined in Article 222 of Law Number 7/2017, the Court deliberated on several key issues. These include whether there is a compelling reason for the Court to change its previous stance on the constitutionality of Article 222 of Law Number 7/2017, which holds that the presidential threshold is a legal policy that forms part of the law. Furthermore, in several past rulings, the Court has indicated that legal policies constituting law cannot be assessed or challenged for their constitutionality unless they violate principles of morality and rationality, lead to intolerable injustice, contradict the political rights and sovereignty of the people, exceed the lawmaker's authority, constitute an abuse of power, or contravene the 1945 Constitution.<sup>45</sup>

The existence of the presidential threshold remains a central issue in the implementation of presidential elections and continues to be a topic of debate. To date, there have been 33 court decisions reviewed and assessed the constitutionality of Article 222 of Law Number 7/2017, which were submitted by political parties, voters, politicians, and community organizations concerned with the democratic election process. This ongoing scrutiny reflects the persistent aspirations of voters, community groups, and political entities who are questioning and challenging the constitutionality of the presidential threshold. Consequently, if there is a valid reason to remove the threshold, the court has the authority to evaluate the legality of this policy, including the possibility of shifting from its previous position.<sup>46</sup>

There are two important phrases in the norms of Article 6A paragraph (2) that are carefully read by the Court: “proposed by a political party or a coalition of political parties participating in the general election” and the phrase “before the implementation of the general election.” Upon reviewing the discussions surrounding the amendment of the 1945 Constitution, the Court noted that there was never a debate regarding the requirement for political parties or coalitions participating in the election to propose a pair of presidential and vice-presidential candidates based on a specific percentage derived from the election results for members of the DPR. Additionally, the minutes from the discussions on the amendment indicate that the inclusion of “political parties or coalitions of political parties” was intended to address the potential emergence of independent or individual candidates. This phrase serves as a “middle ground” between the desire to allow individuals to run for president or vice president and the interest in limiting candidate proposals to those from

<sup>45</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>46</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

the political parties receiving the most votes in the DPR elections. Therefore, according to the Court, the proposal of presidential and vice-presidential candidate pairs should be understood, interpreted, and recognized as a constitutional right belonging to the political parties participating in the election.<sup>47</sup>

The term “political parties participating in the elections,” as mentioned in the amendment to the 1945 Constitution, lacks clarity. The Court noted that after the 1945 Constitution was amended, the definition of this phrase was established in Law Number 12 of 2003. According to Article 1, Number 10 of Law Number 12/2003, “Political Parties Participating in the Election are political parties that have met the requirements to be election participants.” Along with that, Article 1, Number 29 of Law Number 7/2017, which is still in effect today, further clarifies this by stating, “Political Parties Participating in the Election are political parties that have met the requirements as election participants for members of the DPR, members of the provincial DPRD (Regional House of Representatives), and members of the district/city DPRD.” Therefore, it is evident that the phrase “political parties participating in the election” is used to differentiate between those political parties that are eligible to participate in elections and those that are not election participants.<sup>48</sup>

Second, there was no discussion regarding the phrase “before the implementation of the general election” in the discussion of the amendment of the 1945 Constitution. Referring to Article 6A, paragraph (2) of the Constitution, this phrase holds no significance, as indicated by previous members of the DPR. Therefore, if these two phrases are connected to the rationality of the presidential threshold and the use of election results from DPR members to strengthen the presidential system of government, the Court states that this argument is subject to review by the Court.<sup>49</sup>

According to the Court, several problems arise when the presidential threshold is based on the election results of previous members of the DPR, particularly in the context of simultaneous elections that include both the presidential and legislative elections. First, how to ensure that the political parties that participated in the previous election for DPR members can still secure seats or valid votes nationally that are at least equal to their prior achievements in the upcoming election. Second, what happens if the number of seats or valid votes obtained in the current election is lower than those won in the previous elections? Another concern is that there is a situation where a political party that nominates presidential and vice-presidential candidates using results from the prior DPR election may not win any seats in the current election. Then the Court raised a significant question: how can we rationally justify using previous election results as a basis for proposing presidential and vice-presidential candidates when political dynamics

<sup>47</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>48</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>49</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

can change drastically from one election cycle to the next? Moreover, based on the stretch of elections, the Court mentioned that the existence of a presidential threshold does not appear to directly contribute to simplifying the number of political parties participating in the election.<sup>50</sup> Instead, using past DPR election results to determine which political parties or coalitions can propose presidential and vice-presidential candidates unfairly disadvantages new political parties that have qualified as election participants. Consequently, these new parties are effectively stripped of their constitutional rights to propose their candidates. According to the Court, this situation highlights the potential injustice inherent in relying on previous election results.<sup>51</sup>

The Court observed that, the phrase “obtaining at least 20% of the total number of seats in the DPR or obtaining 25% of the valid votes nationally in the previous election of members of the DPR” in Article 222 of Law Number 7/2017 effectively restricts the constitutional rights of political parties participating in elections that do not meet the presidential threshold requirement. Furthermore, according to the Court, the application of the presidential threshold has not effectively simplified the number of political parties participating in elections. The determination of the threshold percentage lacks a clear calculation based on strong rationale. The Court recognized that establishing such a percentage primarily benefits major political parties—or at least favors those already holding seats in the DPR. In this light, it is challenging to argue that the parties setting the threshold amount or percentage do not have a conflict of interest. Additionally, the Court states that the minimum presidential threshold risks undermining the constitutional principles outlined in Article 6A, paragraph (3) of the 1945 Constitution, which implicitly allows for the possibility of more than two pairs of presidential and vice-presidential candidates.<sup>52</sup>

The ongoing discussion emphasizes the need for a broader range of candidates for the president and vice president positions. The Court highlighted that the spirit of Article 6A, Paragraph (3) of the 1945 Constitution aims to secure leaders who both reflect and represent Indonesia’s diversity. However, the current situation suggests that the lack of adequate choices for presidential and vice-presidential candidates undermines citizens’ political rights and sovereignty. The restrictions on voting options limit the public’s ability to choose between diverse candidates. The Court states that it prioritizes guaranteeing citizens’ constitutional rights, particularly voters’ rights to a broader selection of candidates through fair and open contests by political parties or coalitions participating in the elections. Protecting these constitutional rights, according to the Court, including the right to vote and the right to be elected, takes precedence over efforts to simplify political party structures aimed at strengthening the presidential system. Moreover, offering a wider variety of presidential and vice-presidential candidates is viewed as essential for realizing the principle of people’s

<sup>50</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>51</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>52</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

sovereignty, as stated in Article 1, Paragraph (2) of the 1945 Constitution. In this context, the Court asserts that any arrangements that hinder citizens from exercising their political rights, including the right to access a diverse slate of candidates, are inconsistent with the principles of people's sovereignty guaranteed by the Constitution.<sup>53</sup>

The Court argued that maintaining the presidential threshold, especially after observing the recent political trends in Indonesia, tends to result in elections featuring only two pairs of presidential and vice-presidential candidates. This situation, according to the Court, can lead to polarization within society, which, if left unaddressed, threatens the integrity of Indonesia's diversity. If this practice continues unchecked, there is a risk that presidential and vice-presidential elections could be dominated by a single candidate. The Court mentioned that this trend is already evident in regional elections, where there is an increasing likelihood of a single candidate emerging or elections occurring with only an empty box on the ballot. The Court states that allowing or maintaining the presidential threshold could hinder the implementation of direct presidential elections by limiting the variety of candidate options available to voters. If this occurs, the fundamental purpose of Article 6A, paragraph (1) of the 1945 Constitution will be undermined. According to the Court, this article was initially amended to improve the foundational rules that ensure the implementation of people's sovereignty and to enhance public participation by developing democracy.<sup>54</sup>

The Court also addressed the relationship between the executive and legislative powers, emphasizing that legislative support can enhance the functioning of the presidential system, although its effectiveness cannot always be guaranteed. In a presidential system, according to the Court, the legislative and executive branches operate as separate entities since they receive their mandates from voters in different ways and through distinct election outcomes. Even when legislative and presidential elections occur simultaneously, the voters provide separate mandates to each institution. In contrast, in a parliamentary system, elections focus solely on selecting parliamentarians. Voters only elect members of the parliament, and the results of these elections directly determine the formation of the executive branch. Therefore, the Court argued, implementing a presidential threshold based on votes or seats in the DPR implies adopting a logic more aligned with the parliamentary system, rather than adhering to the principles of Indonesia's presidential system.<sup>55</sup>

One of the key ideas behind amending the 1945 Constitution is to refine the presidential system. Furthermore, comparative studies, as shown by the Court, indicate that countries with a multiparty presidential system do not impose presidential thresholds. For instance, many Latin American countries, which primarily follow a presidential system with a pluralistic

<sup>53</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>54</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

party model, do not have a minimum threshold for the percentage of votes required for presidential and vice-presidential candidates. Even the United States, often regarded as a model for the presidential system, does not recognize a presidential threshold.<sup>56</sup>

The Court argued, the relationship between Article 6A, paragraph (2) and Article 6A, paragraph (5) of the 1945 Constitution is significant. Article 6A, paragraph (5) explicitly allows for further regulation through law. The Court examined the original intent discussions surrounding Article 6A and revealed that the delegation is intended only for specifying the procedures for conducting presidential and vice-presidential elections. It does not extend to the qualifications for nominating presidential and vice-presidential candidate pairs. According to the Court, even if lawmakers wish to create regulations regarding the requirements for candidates, such regulations must not contradict what is outlined in the 1945 Constitution. Article 6A, paragraph (2) clearly states that presidential and vice-presidential candidates must be proposed by a political party or a coalition of political parties before the general election takes place. The Court emphasized that, as long as a political party has been recognized as a participant in the relevant election period, it has the constitutional right to propose a pair of presidential and vice-presidential candidates..<sup>57</sup>

The Court mentioned that while political parties have the right to propose presidential and vice-presidential candidates, this right serves the crucial purpose of fulfilling the constitutional rights of citizens and voters. At the same time, the constitutional rights of these political parties come with an obligation that must be upheld. Furthermore, after five direct presidential elections since 2004, the Court believed it was sufficient to declare the presidential threshold as an open legal policy that guides the formation of laws. The Court noted that in several presidential elections, certain political parties have dominated the candidate nomination process. This dominance has limited voters' constitutional rights to access a diverse range of candidate options. Therefore, after carefully considering the dynamics and needs of state administration, the Court determined that now is the appropriate time to shift from its previous stance. The Court states that the presidential threshold not only undermines the political rights and sovereignty of the people but also violates principles of morality, rationality, and justice, which are deemed intolerable and inconsistent with the 1945 Constitution. According to the Court, there is a strong and fundamental reason to change its stance from previous rulings. The shift in perspective is not merely about the specific amount or percentage of the threshold; rather, it is fundamentally about the threshold regime for proposing a presidential candidate, which is contrary to Article 6A, paragraph (2) of the 1945 Constitution.<sup>58</sup>

Another important point is the Court's warning about the potential impact of abolishing the presidential threshold on the large number of presidential and vice-presidential

---

<sup>56</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>57</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

candidates in a country that has a presidential system with a multiparty framework. According to the Court, the potential number of pairs of presidential and vice-presidential candidates corresponds to the number of parties participating in the election. In its decision, the Court affirmed that proposing pairs of presidential and vice-presidential candidates is a constitutional right of all political parties that have been declared eligible to participate in elections. According to the Court, lawmakers can regulate this in the revision of Law Number 7/2017 to prevent the emergence of an excessively large number of candidate pairs, which could be detrimental. Although Article 6A, paragraph (4) of the 1945 Constitution anticipates the possibility of a second round of presidential elections, the Court stated that having too many presidential and vice-presidential candidate pairs does not guarantee a positive impact on the development and sustainability of Indonesia's presidential democratic process and practice.<sup>59</sup>

Therefore, the Court determined that the lawmakers, in the revision of Law Number 7/2017, can carry out constitutional engineering by paying attention to the following matters:<sup>60</sup>

*"1) All political parties participating in the election have the right to propose a pair of presidential and vice presidential candidates ; 2) The proposal of presidential and vice presidential candidate pairs by political parties or a combination of political parties participating in the election is not based on the percentage of the number of seats in DPR or the acquisition of valid votes nationally; 3) In proposing a pair of presidential and vice presidential candidates, political parties participating in the election can join as long as the combination of political parties participating in the election does not cause the dominance of political parties or a combination of political parties, resulting in limited pairs of presidential and vice presidential candidates and limited voter choices; 4) Political parties participating in the election that do not propose a pair of presidential and vice presidential candidates are subject to sanctions that prohibit them from participating in the next period of elections; and 5) The formulation of constitutional engineering, including the amendment of Law Number 7/2017, involves the participation of all parties who have concerns about the implementation of elections, including political parties that do not obtain seats in DPR by applying the principle of meaningful participation."*

Obviously, this decision demonstrates the shift in the stance of the Court, and this is part of a precedent that has been done repeatedly by the Constitutional Court. In principle, changes in the decisions of judicial institutions can significantly contribute to the development of the law. The Constitutional Court, in particular, can adjust its rulings or legal interpretations as new insights arise. Such changes are possible and demonstrate the court's responsiveness to evolving societal values and legal principles. Embracing shifts in opinion or perspective is essential for the growth and progress of constitutional justice throughout the court's history. The Constitutional Court in Decision 85/PUU-XX/2022

<sup>59</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>60</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

stated: “...Such a shift or change in interpretation may be made by the Court but must still be based on very strong and fundamental reasons.”<sup>61</sup>

For instance, in Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008, the court stated that the Presidential and Legislative Elections did not have to occur simultaneously. However, this stance was altered by Decision 14/PUU-XI/2013, which determined that the Presidential Election would now be held at the same time as the election for members of the representative institution. The Constitutional Court made this change based on original meaning interpretation, systematic interpretation, and comprehensive grammatical interpretation.

Another example involves the authority of the Court in resolving disputes related to regional head election results. Initially, Law Number 12 of 2008 transferred the responsibility for handling regional head election disputes from the Supreme Court to the Constitutional Court. However, after addressing cases concerning disruptions in regional head election results, the Constitutional Court issued Decision Number 97/PUU-XI/2013. This decision stated that disruptions in the election results for regional heads and their deputies “should” not be handled by the Constitutional Court. The Court opined that lawmakers needed to establish a special judicial body specifically tasked with adjudicating these disruptions. Despite this, the Constitutional Court retained the authority to resolve termination cases. This position changed with Decision Number 85/PUU-XX/2022, which affirmed that the Constitutional Court’s authority to examine and adjudicate election result disputes is no longer restricted to the time “until the formation of a special judicial body,” but is now permanent.

Furthermore, it is evident that this decision produces substantial reform to increase the representativeness of people in a direct presidential election who are represented through the political parties participating in elections without any requirement of the presidential threshold. The failure of the consequences of the presidential threshold rule to simplify political parties, which was expected to be a causal mechanism in strengthening governance effectiveness, threatened the fulfillment of constitutional rights of political parties participating in the election, as well as voter rights to have diverse candidates for President and Vice President pair in elections. Hence, the flaws of the existing electoral system have been proven to be the cause of reform.<sup>62</sup>

Inevitably, the change in electoral rules influences party behavior.<sup>63</sup> Small political parties do not need to align their preference with big parties, as they have the right to nominate presidential and vice-presidential candidates. They have the chance to nominate their cadre or the candidate who is the aspiration of their voters to guarantee that all political parties exercise their right, which is an extension of voters’ aspirations and

<sup>61</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Decision Number 85/PUU-XX/2022” (the Indonesian Constitutional Court, 2022), 37.

<sup>62</sup> Katz, “Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?”

<sup>63</sup> Horowitz, “A Primer for Decision Makers.”

representation, the right of political parties participating in the election to nominate presidential and vice presidential candidates also becomes an obligation with sanctions attached, namely a ban on becoming participants in subsequent elections. In this sense, the Court attempted to guarantee that the people's aspirations regarding presidential and vice presidential candidates are conveyed and represented through candidate pairs supported by their chosen political parties, which in previous elections failed or were limited because of the presidential threshold rules. The concern over representativeness also emerged in the Court's determination that allows political parties to form coalitions on the condition that it does not cause the dominance of certain political parties, which limits the number of presidential and vice-presidential candidate pairs and ultimately limits voters' choices. The Court referred to several presidential elections that showed the dominance of certain political parties participating in the election in nominating presidential and vice-presidential candidate pairs.<sup>64</sup>

Concerns regarding weak support for the President in parliament, particularly in the absence of a presidential threshold, have been somewhat alleviated by the Constitution, which grants the President an equal standing with the DPR. It has been emphasized that while the approval of the DPR is crucial for the implementation of executive actions, and the DPR plays a significant role in legislating, the President can resist compromising, as the DPR cannot impose its agenda on the President. Additionally, the President possesses greater institutional capacity than the DPR. Ultimately, the effectiveness of the presidential system depends significantly on the President's abilities and leadership style.<sup>65</sup>

Another crucial takeaway from the perspective of electoral reform is the court decision reflected electoral reform through the route "politicians lose control to judges," as Renwick (2010) predicted.<sup>66</sup> The winning parties and big parties in parliament lost control over the judges' decision, resulting in a policy of eliminating the presidential threshold. This outcome is contrary to the preferences of these parties, which aimed to maintain a presidential threshold for nominating the president and vice president, which may unlikely to happen if the reform were pursued through the route "politician retains control."<sup>67</sup> During the Court proceedings, the three relatively big parties in parliament – Gerindra, Partai Golkar, and PKS – as the informants in judicial review Number 62/PUU-XXII/2024, brought the government stability arguments. Gerindra and Partai Golkar stated that the presidential threshold is an open legal policy and does not conflict with the Constitution.<sup>68</sup> PKS did not explicitly support the presidential threshold and asked the Court to narrow it as an open

<sup>64</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Decision Number 62/PUU-XXII/2024."

<sup>65</sup> Hanan, *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*.

<sup>66</sup> Renwick, *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*

<sup>67</sup> Renwick.

<sup>68</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Decision Number 62/PUU-XXII/2024."

legal policy by determining the threshold number based on scientific studies and calculating the Effective Numbers of Parliamentary Parties Index that indicated the threshold amount as the legislative domain. On the contrary, small political parties, such as the Labor Party, Hanura, PBB, PKN, and Perindo, clearly asked the Court to eliminate the threshold and provide an opportunity for all political parties participating in the election to nominate presidential and vice presidential candidates, as in the petitioners' request.<sup>69</sup>

In the 2024 election, Gerindra secured 86 seats and Partai Golkar 102 seats in the DPR, and their presidential and vice presidential candidates won the presidential election. Moreover, with the President securing the majority parties' support in parliament as a government coalition, the DPR and the President have a 'relatively huge power' to request favors in return for the Judge position as the President, the DPR, and the Supreme Court have an equal number of proposed judges in the recruitment of Constitutional Judges. Thus, it can be said that the influence of the institutions proposing Constitutional Judges was proven to be minimal. The seven judges who granted decisions were proposed by the DPR (Arif Hidayat, M. Guntur Hamzah, Asrul Sani), the President (Saldi Isra, Enny Nurbaningsih), and the Supreme Court (Suhartoyo, Ridwan Mansyur). Meanwhile, the two judges who gave dissenting opinions were proposed by the Supreme Court (Anwar Usman) and the President (Daniel Yusmic). But, dissenting opinions are related to legal standing, not substance.

Most importantly, normatively speaking, Law on the Constitutional Court Number 7/2020, Third Amendment of Law Number 24/2003, in Article 87 paragraph (b), provides space for judges to be independent of "politicians retain control" over judges decisions since the Article stipulates that Constitutional Judges since this Law was implemented, serve until the age of 70 years or a maximum of 15 years in total. Before this change, Constitutional Judges only had a term of office of 5 years per period with a maximum of 2 terms. The proposing institution will recruit judges every five years so that the Judges who produced decisions not in line with the institution's interest might not be re-elected. Unfortunately, in its implementation, this Law was not complied with by the DPR and the President in the case of the dismissal of Judge Aswanto in 2022, because he was considered to have often annulled laws formed by the DPR. Constitutionally, the DPR is only given the authority to propose Constitutional Judges, not to dismiss them.<sup>70</sup>

Notwithstanding, the Court's genuine concern about increasing representativeness in direct presidential elections has been handed over to lawmakers to formulate constitutional engineering to adopt this value. While the consequences of electoral change always involve a

---

<sup>69</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>70</sup> pshk.or.id, "Penggantian Hakim Konstitusi Aswanto oleh DPR: Melanggar Hukum, Menghina Akal Sehat, Mengkhianati Konstitusi, dan Menghancurkan Independensi Peradilan," 2022.

trade-off between governance effectiveness versus representation,<sup>71</sup> The lawmakers who are used to formulating the Law more on substance, on how to develop a strong government, inevitably have to start to adapt and adopt a greater value of representativeness during the revision of the latest election law, and at the same time, still promote a strong governance capacity to realize the executive campaign promises.

### C. CONCLUSIONS

The Decision Number 62/PUU-XXII/2024 ended the presidential threshold regime, signifying the Indonesian Constitutional Court's shift toward representativeness rather than governance by looking at the bearing consequences of the rules for over 20 years after its implementation, not only to the textual interpretation of the Constitution and its original intent. As a minor reform, abolishing the presidential threshold took a long process and repeated efforts from many electoral reform actors, who were unable to reform the rules through the legislative process. The Court independence from "politicians" may contribute in the future to making the Indonesian Constitutional Court as the most popular avenue for electoral reform actors with less political power, such as ordinary citizens, NGOs, and minority political parties outside the parliament as well as those that not involved in parliamentary review during the election law making process such as new political parties participating in upcoming elections. While the new rule's impact is still not proven, the spirit of representativeness echoes what Sartori (2005) mentioned about the political parties as a channel of expression representing the people's demands.<sup>72</sup> In the context of Indonesia, one important aspect is the electoral reform progress toward a fair and non-discriminatory opportunity for all political parties participating in the election to nominate presidential and vice-presidential candidates without a presidential threshold that fulfils the right to vote and the right to nominate a candidate in a direct presidential election. Hence, further studies on the consequences of abolishing the presidential threshold on improving the representation and aspirations of people through political parties in elections would be beneficial to monitoring the progress of the presidential threshold decision as an electoral reform.

### ACKNOWLEDGEMENT

This research was funded by UIII FACULTY-BASED RESEARCH 2024, UIII Research Funding 2024 (No. 034/WR.RKSP/UIII/UM.01/2024), Universitas Islam Internasional Indonesia.

---

<sup>71</sup> Norris, "Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems"; Diamond dan Plattner, "Introduction"; Blais, "The Debate over Electoral Systems."

<sup>72</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis* (ECPR Press, 2005).

## REFERENCES

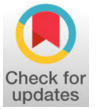
- Abadi, Songga Aurora, dan Fitra Arsil. "Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 1 (2022): 10–35. <https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1202>.
- Blais, André. "The Debate over Electoral Systems." *International Political Science Review* 12, no. 3 (1991): 239–60.
- Boyatzis, Richard E. *Transforming qualitative information: Thematic analysis and code development*. SAGE Publication, Inc, 1998.
- Braun, Virginia, dan Victoria Clarke. "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3, no. 2 (2006): 77–101.
- Diamond, Larry, dan Marc F Plattner. "Introduction." In *Electoral Systems and Democracy*, diedit oleh Larry Diamond dan marc, ix–xxvi. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2006. <https://doi.org/10.56021/9780801891816>.
- DPR RI. "Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Rapat Kerja ke-3, 26 Maret 2003." DPR RI, 2003.
- Ghoffar, Abdul. "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain." *Jurnal Konstitusi* 15, no. 3 (2018): 480. <https://doi.org/10.31078/jk1532>.
- Hanan, Djayadi. *Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis dalam Konteks Indonesia*. Bandung: Mizan, 2014.
- Horowitz, Donald L. "A Primer for Decision Makers." In *Electoral System and Democracy*, diedit oleh Larry Diamond dan Marc F Plattner, 3–15. The John Hopkins University Press, 2006.
- Irianto, S. "Metode Penelitian Kualitatif dan Metodologi Penelitian Hukum." *Hukum dan Pembangunan* xxxii, no. 2 (2002): 155–72.
- Katz, Richard S. "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?" In *The Politics of Electoral Systems*, diedit oleh Michael Gallagher dan Paul Mitchell, 57–78. New York: Oxford University Press, 2009. <https://doi.org/10.1093/0199257566.003.0003>.
- Khoo, Ying Hooi, dan Carmen Leong. "Policy Advocacy Strategies of Malaysia's Electoral Reform Movement." In *Lobbying the Autocrat: the Dynamics of Policy Advocacy in Nondemocracies*, diedit oleh Max Gromping dan Jessica C. Teets, Michigan U., 202–24. Michigan, 2023.
- Lestari, Kalimah Wasis, Hari Fitrianto, Asama Mung Kornchai, Fahrul Muzaqqi, dan Nuke Faridha Wardhani. "Evaluating electoral reforms and its consequences in Indonesia and

- Thailand (2000–2023).” *Asian Journal of Comparative Politics*, no. July (2024). <https://doi.org/10.1177/20578911241263617>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. “Decision Number 51-52-59/PUU-VI/2008.” the Indonesian Constitutional Court, 2008.
- . “Decision Number 53/PUU-XV/2017.” the Indonesian Constitutional Court, 2017.
- . “Decision Number 62/PUU-XXII/2024.” the Indonesian Constitutional Court, 2024.
- . “Decision Number 85/PUU-XX/2022.” the Indonesian Constitutional Court, 2022.
- Mietzner, Marcus. “Indonesias Electoral System: Why It Needs Reform.” *New Mandala*, no. November (2019): 1–17.
- Naeem, Muhammad, Wilson Ozuem, Kerry Howell, dan Silvia Ranfagni. “A Step-by-Step Process of Thematic Analysis to Develop a Conceptual Model in Qualitative Research.” *International Journal of Qualitative Methods* 22, no. October (2023): 1–18. <https://doi.org/10.1177/16094069231205789>.
- Norris, Pippa. “Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed systems.” *International Political Science Review* 18, no. 3 (1997): 297–312. <https://doi.org/10.1177/019251297018003005>.
- . “Do Rules Matter?” In *Electoral Engineering: Voting Rules and Electoral Behavior*, 3–38. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- . “Party Systems.” In *Democracies Electoral Engineering: Voting Rules and Electoral Behavior*, 81–150, 2004. <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ww3w2t.11>.
- Nugroho, Rahmat Muhajir, Sudarsono, Istislam, dan Muchamad Ali Safa’at. *Comparison of Threshold Provisions for Presidential Candidacy in Indonesia and Turkey. Proceedings of the International Conference on Sustainable Innovation on Humanities, Education, and Social Sciences (ICOSI-HESS 2022)*. Atlantis Press SARL, 2022. <https://doi.org/10.2991/978-2-494069-65-7>.
- Ostwald, Kai, dan Steven Oliver. “Four arenas: Malaysia’s 2018 election, reform, and democratization.” *Democratization* 27, no. 4 (2020): 662–80. <https://doi.org/10.1080/13510347.2020.1713757>.
- pshk.or.id. “Penggantian Hakim Konstitusi Aswanto oleh DPR: Melanggar Hukum, Menghina Akal Sehat, Mengkhianati Konstitusi, dan Menghancurkan Independensi Peradilan,” 2022.
- Ramadanil, Fadil. “Kontroversi Ambang Batas Pencalonan Presiden: Bermasalah Sejak Pikiran.” In *Reformasi Pemilu Jalur Mahkamah Konstitusi*, 55–72. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), 2024.
- Reilly, Benjamin. “Designing and Reforming Electoral System in Southeast Asia.” In *Strong Patronage, Weak Parties: the Case for Electoral System Redesign in the Philippines*, 43–58. Mandaluyong City: Anvil Publishing, 2019.

- Renwick, Alan. *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy. The Politics of Electoral Reform: Changing the Rule of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511676390.003>.
- Sanur, Debora. "Dampak Batalnya Revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum." *Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis*, 2021.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: a Framework for Analysis*. ECPR Press, 2005.
- Soeod, Mochamad Rizky. "Analisis Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2022-2023." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 3, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.7454/jkd.v3i2.1309>.
- Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008.
- Sukmawan, Denny Indra, dan Syaugi Pratama. "Critical Review of the Constitutional Court's Decision on the Presidential Threshold." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 4 (2023): 556–75. <https://doi.org/10.31078/jk2041>.
- Tim Penyusun Revisi Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar 1945. *Naskah Komprehensif Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV Kekuasaan Pemerintah Negara, Jilid I*. Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Vowles, Jack. "The Politics of Electoral Reform in New Zealand." *International Political Science Review* 16, no. 1 (1995): 95–115.
- www.bbc.com. "Penetapan ambang batas pencalonan presiden 20% dianggap 'tak relevan.'" 21 July 2017, 2017.



## *Constitutional Interpretation: Criteria for the Issuance of Government Regulations in Lieu of Law in Constitutional Court Decisions (2003-2023)*



### **Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)**

Mohammad Agus Maulidi 

Fakultas Hukum, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Mohammad Agus Maulidi  
[✉ maulidi.fhuiu@gmail.com](mailto:maulidi.fhuiu@gmail.com)

##### History:

Submitted: 07-06-2023  
Revised: 17-04-2025  
Accepted: 01-06-2025

##### Keyword:

*Constitutional Court Decisions; Constitutional Court; Constitutional Interpretation; Criteria for Regulation Formation; Government Regulation in Lieu of Law.*

##### Kata Kunci:

*Kriteria Pembentukan Peraturan; Mahkamah Konstitusi; Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; Putusan Mahkamah Konstitusi; Tafsir Konstitusional.*

#### Abstract

*Over-reliance on Constitutional Court Decision No. 138/PUU-VII/2009 as the primary benchmark for Government Regulations in Lieu of Law has led to overlooking other final and binding decisions from 2003-2023 that also established issuance criteria. This research analyzes the legitimacy and formation criteria for these regulations, examining multiple Constitutional Court decisions from 2003-2023. Using a juridical-normative and case-law approach, this study finds the Constitutional Court has established multiple material and formal criteria for the issuance and substantive content of Government Regulations in Lieu of Law. These criteria mandate such regulations as a last resort for compelling urgencies, adhering to legal certainty and constitutional principles. Presidential subjectivity in issuing Government Regulations in Lieu of Law is thereby limited by these Constitutional Court-established criteria. Differing criteria across Constitutional Court decisions are construed as jurisprudential refinement and adaptation to evolving state governance needs, complementing previous rulings.*

#### Abstrak

Ketergantungan pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 138/PUU-VII/2009 sebagai tolok ukur utama Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang mengakibatkan terabaikannya putusan final mengikat lain periode 2003-2023 yang juga menetapkan kriteria penerbitan. Penelitian ini menganalisis legitimasi dan kriteria pembentukan peraturan tersebut, mengkaji beragam putusan Mahkamah Konstitusi periode 2003-2023. Melalui metode yuridis-normatif dan pendekatan yurisprudensi, studi ini menemukan Mahkamah Konstitusi telah menetapkan berbagai kriteria materiil dan formil untuk penerbitan serta muatan substantif Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Kriteria ini mengamankan peraturan tersebut sebagai upaya terakhir untuk kepentingan memaksa, dengan tetap mematuhi kepastian hukum dan prinsip konstitusi. Subjektivitas Presiden dalam menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang karenanya dibatasi oleh kriteria Mahkamah Konstitusi ini. Perbedaan kriteria dalam berbagai putusan Mahkamah Konstitusi dipandang sebagai penyempurnaan yurisprudensi dan adaptasi kebutuhan penyelenggaraan negara yang dinamis, melengkapi putusan sebelumnya.



Copyright © 2025  
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/jk2224>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu) hingga saat ini masih menjadi kewenangan mutlak dan istimewa bagi presiden yang bersumber dari Pasal 22 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dikatakan sebagai kewenangan istimewa, mengingat kedudukan perppu yang setingkat undang-undang sehingga harusnya dibentuk bersama DPR sebagai cabang kekuasaan legislatif yang diidealkan sebagai representasi rakyat dalam konsep demokrasi perwakilan, namun proses pembentukan perppu hanya melalui mekanisme peraturan pemerintah yang merupakan ranah kewenangan presiden, sedangkan kedudukannya setingkat undang-undang.<sup>1</sup>

Kewenangan penetapan perppu ini menjadi suatu ironi dalam penyelenggaraan Negara Indonesia pasca reformasi yang berkomitmen meneguhkan semangat konstitusionalisme sebagai bentuk ekspresi traumatis atas pemerintahan sebelum reformasi yang terbukti melahirkan kekuasaan otoriter.<sup>2</sup> Titik singgungnya dapat merujuk pada konsepsi Clinton Rossiter ikhwal *Constitutional Dictatorship*, bahwa salah satu cirinya adalah adanya delegasi kekuasaan pembentukan undang-undang (*delegated legislation*) kepada presiden secara sementara atas dasar kondisi darurat.<sup>3</sup> Padahal di sisi yang lain, menurut John Reynolds, penggunaan instrumen darurat negara justru memperburuk ketegangan diskursus antara pemerintahan yang tak terbatas atau kebebasan rakyat.<sup>4</sup> Pada konteks Indonesia, dikorelasikan dengan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai landasan yuridis pembentukan Perppu, presiden mempunyai kuasa yang tak terbatas untuk menafsirkan klausul “hal ikhwal kegentingan memaksa” sebagai syarat penetapan Perppu,<sup>5</sup> sedangkan kekuasaan tanpa batas adalah perlawanan dengan prinsip konstitusionalisme.<sup>6</sup> Posisi diametral kewenangan

<sup>1</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 131.

<sup>2</sup> Muja'hidah dan Leli Tibaka, “Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi” *Jurnal Konstitusi* 21, No. 4 (2024): 682. <https://doi.org/10.31078/jk2148>.

<sup>3</sup> Clinton Rositter, “*Constitutional Dictatorship*” dalam Rahayu Prasetyaningsih, “Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945” *Jurnal PJIH* 4, No. 2 (2017): 271. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>.

<sup>4</sup> John Reynolds, “*The Long Shadow Of Colonialism: The Origins Of The Doctrine Of Emergency In International Human Rights Law*” *Comparative Research in Law & Political Economy* 6, No. 5, (2010): 2. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1625395>.

<sup>5</sup> Secara teoretis, Bagir Manan merumuskan karakter kegentingan memaksa yang harus memenuhi 2 (dua) ciri umum, yaitu adanya krisis yang menimbulkan kegentingan yang sifatnya mendadak (*a grave and sudden disturbance*) dan kemendesakan (*emergency*) yang menuntut suatu tindakan atau pengaturan segera tanpa menunggu permusyawaratan terlebih dahulu. Lihat Farhan Adhitiya Nisfu Ramadhan dan Surya Perdana, “Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses” *Unes Law Review* 6, No. 3 (2024): 9132. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>

<sup>6</sup> Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum” *PJIH* 4, No. 2, (2017): 236. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>. Hakikat konstitusionalisme yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah yang didasarkan pada konstitusi. Lihat dalam Cipto Prayitno, “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (Juni 2020): 467. <https://doi.org/10.31078/jk17210>

yang diberikan secara mutlak kepada presiden dengan spirit konstitusionalisme terutama dalam bentuk kekhawatiran terjadinya penyalahgunaan kekuasaan serta pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara.<sup>7</sup> Tidak menutup kemungkinan, ruang tafsir yang sedemikian luas atas kegentingan memaksa akan dijadikan celah bagi penafsir untuk bertindak sewenang-wenang sekaligus mengakomodasi kepentingan yang memaksa.<sup>8</sup> Dalam banyak kasus, terbukti bahwa alasan mengatasi keadaan darurat justru menjadi jalan bagi penguasa untuk melancarkan semangat otoritarianisme sekaligus membunuh demokrasi secara samar.<sup>9</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>10</sup> Pasal 22 UUD 1945 termasuk dalam kategori *objective wording* sebagaimana dikonstruksikan oleh Cora Hoexter. Maknanya adalah penentuan keadaan darurat negara tidak hanya menjadi subyektifitas presiden, namun juga bergantung pada peran lembaga perwakilan di dalamnya. Pada konteks Indonesia, hak presiden untuk menetapkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa sehingga ditetapkan suatu perppu, tidak menghilangkan fungsi dan peran pengawasan DPR. Peran DPR dimaksud yaitu keputusan untuk menerima suatu perppu sehingga berlaku menjadi undang-undang, atau menolak sehingga perppu harus dicabut. Pada titik ini, penulis sependapat dengan kerangka konsep tersebut. Namun, menjadi penting untuk diperhatikan, bahwa peran DPR atas suatu perppu dalam kerangka hukum Indonesia, baru diberikan ketika perppu tersebut telah diajukan kepada DPR pada sidang yang berikut. Padahal, perppu telah resmi berlaku dan dapat dijadikan dasar hukum untuk mengambil suatu tindakan tertentu sejak ditetapkan oleh presiden kendatipun belum mendapat persetujuan DPR. Artinya, selama interval waktu penetapan perppu di bawah subyektifitas presiden hingga persidangan berikut, perppu sah sebagai hukum positif yang tentu menimbulkan norma hukum baru, dan sebagai norma hukum baru, akan menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru.<sup>11</sup>

Celah bahaya kewenangan penetapan perppu terhadap semangat konstitusionalisme tersebut, tidak berarti bahwa kewenangan penetapan perppu harus ditiadakan. Kewenangan itu wajib diberikan sebagai pranata hukum darurat yang harus selalu disandingkan dengan pranata hukum normal. Keduanya adalah keniscayaan, yang oleh John Ferejohn disebut

<sup>7</sup> Laode Harjudin, "Ambivalensi Kekuasaan Prerogatif Presiden Pasca Amandemen Konstitusi" *JISI* 1, No. 1 (2020): 28. [10.15408/jisi.v1i1.17104](https://doi.org/10.15408/jisi.v1i1.17104).

<sup>8</sup> Ricca Anggraini dan Indah Mutiara Sari, "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum". *Jurnal Crepido* 2, No. 1 (Juli 2020): 38. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.

<sup>9</sup> Adolf Hitler di Jerman, Indira Gandhi di India, Ferdinand Marcos di Filipina adalah beberapa contoh pemimpin yang memanfaatkan keadaan darurat untuk melancarkan kedikatorannya. Steven Levitsky dan Daniel Ziblitz, *How Democracies Die*, terjemahan oleh Zia Anshor (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2019), 74-76.

<sup>10</sup> Cora Hoexter, "Emergency Law" dalam Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 12-13.

<sup>11</sup> Achmad Edi Subiyanto, "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang" *Lex Jurnalica* 11, No. 1 (April 2014): 9. <https://doi.org/10.47007/lj.v11i1.385>.

sebagai dualisme konstitusional.<sup>12</sup> Pemberian kewenangan tersebut adalah untuk mengatasi kegentingan yang tidak terduga dan tidak dapat diatasi dengan pranata hukum biasa. Tujuannya adalah untuk mengembalikan keadaan negara kembali normal.<sup>13</sup> Karakteristik yang melekat adalah sifat kesementaraannya, yaitu hanya berlaku dalam keadaan darurat dan tidak boleh membawa kepada kenormalan baru, mengingat substansinya yang mengesampingkan atau mengecualikan prinsip-prinsip hukum yang berlaku normal.<sup>14</sup> Hukum yang berlaku dalam keadaan darurat memiliki standar etis dan moralitas yang berbeda dengan hukum yang berlaku ketika keadaan normal.<sup>15</sup> Karena itu, presiden terutama dalam konteks Indonesia yang posisinya sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang dengan demikian tanggung jawab tertinggi atas penyelenggaraan negara melakat padanya, diberikan kewenangan penetapan perppu agar dapat sesegera mungkin mengembalikan negara pada posisi normal dalam hal terjadi kegentingan.<sup>16</sup>

Dengan segala kekuasaan mutlak presiden dan persinggungannya dengan semangat konstitusionalisme, namun kebutuhan konstitusional menuntut untuk tetap memberikan kewenangan penetapan perppu, maka penataan penetapan perppu mutlak dibutuhkan. Pada perjalanannya, Mahkamah Konstitusi (MK) mengambil peran untuk turut melakukan penataan penetapan perppu. Melalui Putusan 138/PUU-VII/2009 misalnya, MK menentukan batasan hal ikhwal kegentingan memaksa sehingga presiden dapat menetapkan perppu, serta peluang perppu untuk dapat diajukan pengujian ke MK. Tentu ini menjadi angin segar karena dapat menutup kran potensi kerugian konstitusional warga negara atas pemberlakuan perppu, sekaligus menghindari potensi inkonstitusionalitas perppu. Meskipun memang harus diakui bahwa peluang tersebut masih mengandung celah, mengingat tidak semua perppu akan secara otomatis diuji, namun menunggu adanya pihak yang mengajukan ke MK. Tanpa ada pemohon, MK pun tidak dapat menguji hingga membatalkan perppu yang inkonstitusional sekalipun.

Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 inilah, dalam banyak literatur, yang sering kali, bahkan seolah menjadi satu-satunya indikator atau tolok ukur untuk menilai kelayakan ditetapkannya perppu. Bagi presiden, kriteria kegentingan yang memaksa berdasarkan putusan tersebut sering kali disebutkan di dalam penjelasan suatu perppu untuk menegaskan

<sup>12</sup> John Ferejohn and Pasquale Pasquino, "The Law of The Exception: A Typology of Emergency Powers" *International Journal of Constitutional Law* 2, No. 4 (1 April 2004): 234. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.

<sup>13</sup> Kim Lane Scheppele, "Law in Time of Emergency: State of Exception and The Temptations od 9/11" *Journal of Constitutional Law* 6, No. 5 (Mei 2004): 1004. <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol6/iss5/4>.

<sup>14</sup> Anna Jonsson Cornell and Janne Salminen, "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland" *German Law Journal* 19, No. 2 (Mei, 2018): 220. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022677>.

<sup>15</sup> Osgar S. Matompo, "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Daruat" *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (Juni 2014): 60. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.

<sup>16</sup> Lutfil Ansori, "Regulation in Lieu of Statutes in States of Emergency in Indonesia" *Prophetic Law Review* 4, No. 1 (Juni 2022): 23. 10.20885/PLR.vol4.iss1.art2.

bahwa perppu dimaksud telah memenuhi syarat untuk ditetapkan.<sup>17</sup> Padahal, putusan tersebut hanyalah salah satu di antara beberapa putusan MK yang memberikan implikasi terhadap pilihan kebijakan (politik hukum) penetapan perppu. Adapun putusan lain cenderung terabaikan, atau sekurang-kurangnya tidak menjadi pertimbangan dalam setiap penetapan perppu. Tentu ini menjadi masalah yang harus mendapat perhatian serius, mengingat putusan MK bersifat final dan mengikat yang harus dipatuhi oleh semua pihak. Putusan yang diabaikan atau tidak diikuti hanya akan menjadi macan kertas yang menghiasi lembaran negara, tegas di atas tulisan namun tumpul pada tataran pelaksanaan. Ini tidak boleh dibiarkan karena MK sebagai lembaga peradilan, meletakkan putusan sebagai mahkotanya. Pengabaian terhadap putusan, sama halnya menurunkan mahkota MK. Pada tataran filosofis, bila sepakat bahwa MK adalah anak kandung reformasi dan manifestasi dari peneguhan konstitusionalisme dan negara hukum yang diformulasikan secara institusional dan konstitusional, maka pengabaian terhadap putusan MK adalah bentuk penghinaan terhadap cita negara hukum.

Berangkat dari uraian di atas, dalam penelitian ini akan dianalisis secara spesifik mengenai beberapa putusan MK dalam kurun waktu 2003-2023 yang seharusnya berpengaruh terhadap politik hukum penetapan perppu oleh presiden. Harapannya, pertimbangan pembentukan perppu yang mensyaratkan hal ikhwal kegentingan yang memaksa tidak hanya merujuk pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 saja, namun semua putusan MK yang memberikan kriteria dan rambu-rambu penetapan perppu menjadi dasar pertimbangan bagi presiden. Selain untuk memberikan pembatasan ketat bagi presiden dalam menetapkan perppu, hal ini juga merupakan upaya untuk meneguhkan sifat final dan mengikat seluruh putusan MK.

Penting untuk juga ditegaskan, bahwa penelitian ini merupakan tindak lanjut hasil penelitian dalam bentuk Tesis penulis dengan judul "Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi". Sesuai dengan judulnya, cakupan pembahasan dalam Tesis tersebut lebih luas dengan menggunakan kaca mata negara hukum dan demokrasi. Adapun penelitian ini, membahas lebih spesifik tentang politik hukum penetapan perppu yang sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi.<sup>18</sup> Secara lebih detail, bagian tindak lanjut sekaligus pelengkap yang berisi hal

<sup>17</sup> Lihat dalam Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan; Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

<sup>18</sup> Mohammad Agus Maulidi, "Politik Hukum Materi Muatan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Perspektif Negara Hukum dan Demokrasi", Tesis (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2021). 311-339.

baru dalam penelitian ini yaitu pokok bahasan yang mengerucut pada aspek politik hukum yudisial dengan mendasar pada beberapa putusan MK. Selain berangkat dari konsepsi politik hukum yudisial, putusan MK yang bukan merupakan objek penelitian dalam Tesis penulis, namun juga dianalisis dalam penelitian ini adalah Putusan Nomor 43/PUU-XVIII/2020 dan Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023. Analisis terhadap kedua putusan tersebut dalam penelitian ini turut menjadi pelengkap dan tindak lanjut atas penelitian Tesis penulis yang telah selesai disusun sebelum kedua putusan tersebut ditetapkan. Selain itu, bila salah satu bahasan dalam Tesis penulis menguraikan tentang problematika pengujian perppu di MK terutama berkaitan dengan perspektif MK atas perppu berdasarkan putusan-putusan terdahulu, maka penelitian ini melengkapi hal yang belum teruraikan dalam Tesis penulis, yaitu perspektif penulis atas daya ikat pertimbangan hukum (*obiter dictum* dan *ratio decidendi*) putusan MK, implikasi putusan MK terhadap penguatan prinsip konstitusionalisme dan kepastian hukum dalam penetapan perppu oleh presiden dan persetujuannya oleh DPR, serta bentuk pilihan sikap merespon beberapa putusan MK yang menjadi dasar politik hukum yudisial atas penetapan perppu.

## **2. Perumusan Masalah**

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah *pertama*, bagaimana legitimasi pembentukan perppu menurut Putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2003-2023? *kedua*, apa kriteria pembentukan perppu menurut putusan Mahkamah Konstitusi tahun 2003-2023?

## **3. Metode Penelitian**

Fokus penelitian ini adalah implikasi putusan MK terhadap pilihan kebijakan yang seharusnya diambil oleh presiden dalam pembentukan perppu. Putusan MK dimaksud yaitu beberapa putusan yang *ratio decidendi* dan *obiter dictumnya* memberikan batasan dan kriteria ditetapkannya perppu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif yuridis, yaitu penelitian dengan cara meneliti bahan kepustakaan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan kasus (*case approach*) karena menjadikan putusan pengadilan (dalam hal ini adalah Putusan MK) sebagai pijakan analisis utamanya. Berdasarkan inventarisir dan pemetaan (*mapping*) penulis atas putusan-putusan MK dalam rentang 2003-2023 yang menguji perppu atau undang-undang penetapan perppu, terdapat 8 (delapan) Putusan MK yang dianalisis sebagai bahan hukum primer dalam penelitian ini, yaitu Putusan Nomor 013/PUU-I/2003, Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009, Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUUXII/2014, Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2012, Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020, Putusan Nomor 43/PUU-XVIII/2020, dan Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Legitimasi Pembentukan Perppu Menurut Putusan MK Tahun 2003-2023

Pembahasan ini diarahkan untuk mengetahui tafsir, pemaknaan, dan perspektif MK tentang hakikat perppu yang sesuai dengan UUD 1945. Hal ini untuk membantu menganalisis, bagaimana seharusnya latar belakang pembentukan serta materi muatan perppu sesuai dengan amanat konstitusi serta sejalan dengan prinsip konstitusionalisme dan negara hukum. Mengetahui pemaknaan MK atas hakikat perppu itu dilakukan dengan menganalisis beberapa putusan MK yang dalam pertimbangan hukumnya memberikan kriteria dan rambu-rambu penetapan perppu.

Berdasarkan inventarisasi penulis, sejak tahun 2003 hingga 2023, telah lebih dari 20 (dua puluh) putusan yang dikeluarkan oleh MK dengan objek pengujian berupa perppu dan undang-undang tentang penetapan perppu. Dalam penelitian ini, tidak seluruh putusan tersebut akan dianalisis, namun hanya beberapa putusan yang pertimbangan hukum MK (baik *obiter dictum* maupun *ratio decidendi*)<sup>19</sup> dan amar putusannya memberikan arah dan kriteria penetapan perppu. Hasil identifikasi penulis, terdapat 8 (delapan) putusan yang masing-masing dalam pertimbangan hukumnya, MK memberikan kriteria dan tolok ukur yang berbeda-beda tentang hakikat sebuah perppu, baik aspek pembentukan maupun materi muatannya. Beberapa putusan tersebut akan dianalisis secara lebih detail sebagai berikut:

#### a. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003

MK di dalam Putusan 013/PUU-I/2003 ini telah memberikan rambu dalam pembentukan suatu peraturan, agar tidak bertentangan dengan konstitusi. MK menegaskan, negara yang menegasikan konstitusi, maka sesungguhnya konstitusi telah menyayat-nyayat dagingnya sendiri.<sup>20</sup> MK juga mengarahkan agar pembentukan dan materi muatan perppu harus mengikuti kaidah dan ketentuan pembentukan pembentukan peraturan perundang-undangan serta sesuai dengan prinsip pemisahan kekuasaan. Konsepsi tersebut dikontekskan oleh MK

<sup>19</sup> Secara teoretis, *Ratio decidendi* merupakan pertimbangan MK yang menjadi dasar untuk mengambil keputusan yang kemudian dirumuskan dalam amar, sehingga keduanya sangat terikat erat dan sama-sama mempunyai kekuatan mengikat, sedangkan *obiter dictum* merupakan pertimbangan hukum yang tidak berkaitan langsung dengan permasalahan hukum (biasanya merupakan analogi atau ilustrasi) dan karenanya tidak berkaitan langsung dengan amar, sehingga dianggap tidak mempunyai kekuatan mengikat, dan hanya mempunyai efek persuasif. Atas makna tersebut, penulis sependapat dengan pandangan Saldi Isra dan Suhartoyo, bahwa antara *ratio decidendi* dan *obiter dictum* merupakan satu kesatuan yang bersifat komprehensif sehingga harus dipandang mempunyai daya ikat yang sama. Lihat dalam Risalah Sidang Perkara No. 32/PUU-XVIII/2020 dalam Yuniar Riza Hakiki dan Taufiqurrahman, "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi* 20, No. 1 (Maret 2023): 85. <https://doi.org/10.31078/jk2015>

<sup>20</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003 Pengujian Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme, Pada Peristiwa Peledakan Bom Di Bali Tanggal 12 Oktober 2002 Menjadi Undang-Undang

terhadap UU Nomor 16 Tahun 2003 yang merupakan penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2002 sebagai objek pengujian dalam perkara tersebut, berisi tentang peristiwa hukum konkret. Menurut MK, kaidah hukum yang demikian tidak dapat dibenarkan untuk dituangkan ke dalam produk hukum berupa undang-undang, melainkan seharusnya merupakan *material sphere* pengadilan dalam menerapkan suatu kaidah hukum umum. Akibatnya, hal itu tidak sejalan dengan prinsip pemisahan kekuasaan yang menjiwai UUD 1945.<sup>21</sup> Putusan ini juga mengarahkan agar penggunaan instrumen hukum berupa perppu tidak menjadi pilihan utama oleh presiden dalam merespon permasalahan hukum selama perangkat hukum yang ada masih memadai untuk digunakan. MK mengarahkan, respon terhadap setiap kejahatan yang terjadi agar dilakukan dengan penegakan hukum (*law enforcement*) yang berdasarkan pada keadilan dan kepastian, bukan dengan proses legislasi berupa perumusan norma hukum baru termasuk misalnya dalam bentuk perppu, apalagi kebijakan legislasi tersebut mendasarkan pada pertimbangan politis. Konsekuensinya, tidak akan pernah ada hukum yang ditegakkan karena hukum yang ada akan selalu dirasa tidak mencukupi.<sup>22</sup>

#### **b. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005**

Di dalam Putusan 003/PUU-III/2005, MK menegaskan bahwa dalam negara demokrasi, peraturan yang derajatnya setara dengan undang-undang, dibentuk oleh presiden bersama dengan lembaga legislatif. Perppu yang setingkat dengan undang-undang diberikan pengecualian atas prinsip demokrasi tersebut atas dasar terjadinya kegentingan yang memaksa. Atas dasar itu, maka meskipun subyektifitas presiden untuk menafsirkan kegentingan yang memaksa itu terbuka sedemikian luas, maka sedapat mungkin tetap mendasarkan pada kondisi objektif bangsa dan negara. Pertimbangan objektif itu, disebutkan oleh MK, agar “tercermin” dalam konsideran perppu.

#### **c. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009**

MK dalam pertimbangan Putusan 138/PUU-VII/2009 ini memberikan uraian detail tentang kedudukan dan materi muatan perppu. Materi muatan perppu menurut UUD 1945 merupakan materi yang harusnya diatur dengan undang-undang, bukan dengan peraturan pemerintah.<sup>23</sup> Hanya saja, kewenangan pembentukan perppu merupakan kewenangan presiden semata, dan sama sekali tidak diberikan kepada DPR (lembaga legislatif) atas dasar keterbatasan waktu dan keadaan yang mendesak (kegentingan yang memaksa). Hal ini berkaitan dengan proses pengambilan keputusan di DPR sebagai lembaga perwakilan berada di tangan anggota, yang untuk mencapai suatu keputusan, harus melalui prosedur administratif seperti rapat-rapat tertentu yang membutuhkan waktu lebih panjang.

<sup>21</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003

<sup>22</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 013/PUU-I/2003

<sup>23</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

Kebutuhan untuk mengisi kekosongan hukum melalui pembentukan peraturan setingkat undang-undang dalam rangka mengatasi keadaan yang mendesak menjadi tidak terpenuhi.<sup>24</sup>

Uraian di atas sekaligus menjelaskan bahwa kedudukan perppu sejajar dengan undang-undang, sehingga karenanya tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945. Hal ini juga ditahbiskan dengan substansi putusan bahwa MK berwenang menguji konstitusionalitas perppu, karena perppu sejak disahkan, melahirkan norma hukum baru, dan sebagai norma hukum baru akan menimbulkan status hukum baru, hubungan hukum baru, dan akibat hukum baru. Perppu memang bergantung pada persetujuan atau penolakan DPR pada sidang berikut. Namun sebelum mendapatkan keputusan dari DPR, suatu perppu telah resmi mengikat sebagai hukum positif yang tingkatannya sejajar dengan undang-undang berikut juga akibat hukumnya.<sup>25</sup> *Concurring opinion* putusan tersebut, Mahfud MD sebagai salah satu hakim yang mengadili, menegaskan “tidak boleh satu detikpun ada peraturan perundang-undangan yang berpotensi melanggar konstitusi tanpa bisa diluruskan atau diuji melalui pengujian yudisial”.<sup>26</sup>

MK melalui putusan ini memberikan tafsir hal ikhwal kegentingan memaksa yang menjadi syarat penetapan perppu berdasarkan Pasal 22 UUD 1945 dengan 3 (tiga) kriteria, yaitu:<sup>27</sup>

- a) adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang;
- b) undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau sudah ada undang-undang tetapi tidak memadai;
- c) kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan.

Menurut MK, kegentingan yang memaksa sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 UUD 1945, tidak dimaknai hanya sebatas keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 UUD 1945. Klausul keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Pasal 12 memang bisa menjadi alasan bahwa proses pembentukan undang-undang secara biasa tidak dapat dilakukan, akan tetapi keadaan bahaya bukan satu-satunya keadaan yang menyebabkan timbulnya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud Pasal 22 UUD 1945. Secara teoretis, Jimly Asshiddiqie memang membedakan Pasal 12 dan Pasal 22 UUD 1945 kendatipun keduanya sama-sama dapat dijadikan dasar penetapan perppu. Perbedaannya, bahwa terdapat perppu yang dibentuk dalam kondisi negara darurat, serta bukan dalam keadaan darurat namun pembentukannya dilakukan berdasar prinsip kegentingan memaksa.<sup>28</sup>

<sup>24</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>25</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>26</sup> Lihat dalam Pendapat Berbeda (*concurring opinion*) Moh. Mahfud MD dalam Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>27</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 170

Putusan ini menjadi titik awal kewenangan MK untuk menguji konstusionalitas perppu. Putusan Nomor 145/PUU-VII/2009 yang objek pengujiannya adalah UU Nomor 6 Tahun 2009 tentang Penetapan Perppu Nomor 2 Tahun 2008 dan Perppu Nomor 4 Tahun 2008, Putusan Nomor 80/PUU-XI/2013 dan Putusan Nomor 91/PUU-XI/2013 yang menguji Perppu Nomor 1 Tahun 2013, Putusan Nomor 38/PUU-XV/2017 yang menguji Perppu Nomor 2 Tahun 2017, MK menegaskan mempunyai kewenangan untuk menguji perppu dengan mengacu pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 ini.

#### **d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014**

MK dalam putusan ini kembali menegaskan mempunyai kewenangan untuk menguji perppu dengan mendasar pada Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009. Putusan ini memang cukup berbeda dengan beberapa putusan MK lain yang menguji perppu. Ketika pengujian suatu perppu dinyatakan kehilangan objek oleh MK karena perppu dimaksud telah mendapatkan keputusan dari DPR baik diterima atau ditolak, maka MK tidak lagi mempertimbangkan pokok permohonannya. Namun dalam perkara pengujian ini, MK bahkan menguraikan secara spesifik dan detail analisis berkaitan dengan hakikat perppu menurut UUD 1945.

MK menyebutkan,<sup>29</sup> perppu merupakan hak istimewa yang diberikan kepada presiden dengan syarat mempunyai landasan objektif agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenangan dan kekuasaan. Dasar tersebut merujuk pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 yang menguraikan beberapa kriteria hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Kewenangan menetapkan perppu menurut MK perlu diberikan kepada penyelenggara negara untuk menanggulangi permasalahan yang sewaktu-waktu dapat muncul sehingga penyelenggaraan negara tetap berjalan dengan baik, dan untuk hal itu diperlukan tindakan serta solusi yang sesegera mungkin dapat dilaksanakan seketika itu juga. MK menegaskan bahwa perppu bukan alat kekuasaan politik, dalam hal ini merupakan "*escape clause*" kepada presiden sebagai pemegang hak subyektif.

#### **e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014**

MK dalam putusan ini, merujuk pada Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 berkaitan dengan 3 (tiga) kriteria kegentingan yang memaksa. Pertimbangan MK pada putusan tersebut, memang tampak sedikit berbeda dari putusan lain, karena objek pengujian pada perkara tersebut adalah UU Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah

<sup>29</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Pengujian Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Konstitusi. Status hukum objek perkara tersebut adalah undang-undang yang menetapkan perppu. Namun dalam pertimbangannya, MK turut menganalisis Perppu Nomor 1 Tahun 2013 baik terhadap proses pembentukan maupun substansinya ketika produk hukum tersebut masih berstatus perppu dan belum disetujui oleh DPR untuk kemudian ditetapkan menjadi undang-undang. Padahal, status hukum objek yang diajukan pengujian ke MK adalah undang-undang, yang ini berarti, status keberlakuan perppu telah berakhir karena telah mendapat persetujuan DPR. Demikian pula, perppu yang sedang diuji di MK, namun dalam perjalanannya kemudian ditetapkan menjadi UU, MK akan menyatakan kehilangan objek dalam perkara tersebut.

MK kembali mengatakan, meski kegentingan memaksa adalah subyektifitas presiden, namun tetap harus ada dasar obyektifitasnya dengan merujuk pada karakteristik dan kriteria kegentingan memaksa sebagaimana disebutkan dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009. Dengan demikian, kriteria tersebut menjadi syarat konstitusionalitas yang harus dipenuhi untuk mengindikasikan telah terjadi kegentingan yang memaksa sehingga perlu ditetapkan suatu perppu.<sup>30</sup> Pada saat yang bersamaan, kegentingan yang memaksa adalah syarat yang ditentukan oleh UUD 1945 atas penetapan suatu perppu dan karenanya bersifat mengikat. Konsekuensinya, tanpa terpenuhinya syarat tersebut, maka presiden menjadi tidak berwenang untuk menetapkan perppu.<sup>31</sup> MK dengan tegas dan eksplisit menyebutkan bahwa kegentingan yang memaksa sebagaimana disyaratkan UUD 1945 yang kemudian ditafsirkan melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, tidak terpenuhi dalam pembentukan dan penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2013.

Ketidakterberwenangan presiden menetapkan perppu karena syarat yang tidak terpenuhi itu disebutkan kembali oleh MK di dalam Putusan Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014. Berkorelasi dengan kewenangan presiden untuk menetapkan perppu ini, secara teoretis menarik pendapat yang diungkapkan oleh W. Riawan Tjandra, bahwa secara *a contrario* presiden tidak dapat menggunakan haknya dalam membentuk perppu selama tidak ada hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Perppu yang ditetapkan di luar kegentingan yang memaksa maka akan batal demi hukum (*null and void*), karena melanggar asas legalitas yang dibuat tanpa adanya wewenang.<sup>32</sup>

Aspek lain yang juga penting untuk diperhatikan, dalam Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 ini, terdapat karakteristik atau kriteria baru yang diungkapkan oleh MK. Bahwa untuk melihat urgensi penetapan suatu perppu, dapat dilihat dari aspek *prompt immediately*

<sup>30</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

<sup>31</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

<sup>32</sup> Lihat dalam Pendapat Ahli pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2003 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

atau efek sontak segera dalam penyelesaian persoalan hukum.<sup>33</sup> MK berpandangan, Perppu Nomor 1 Tahun 2013, yang bahkan meskipun telah menjadi undang-undang, belum pernah menghasilkan produk hukum apapun,<sup>34</sup> yang artinya, karakteristik *prompt immediately* atau efek sontak segera tidak terlihat dalam perppu tersebut.

Bagian terakhir untuk digarisbawahi dalam putusan ini, MK menegaskan bahwa dasar pertimbangan objektif atas terjadinya kegentingan yang memaksa agar disebutkan dalam konsideran perppu. Pendapat MK ini tentu mempunyai korelasi yang sejalan dengan Putusan MK Nomor 003/PUU-III/2005, yang mendorong agar hal ikhwal kegentingan yang memaksa tercermin di dalam konsideran perppu. Menurut MK, konsideran (menimbang) Perppu Nomor 1 Tahun 2013 tidak mencerminkan kesegeraan, yaitu apa yang hanya dapat diatasi secara segera.<sup>35</sup>

#### **f. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020**

Pertimbangan hukum Putusan MK yang objek pengujiannya adalah UU Nomor 2 Tahun 2020 sebagai penetapan atas Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini cukup komprehensif tidak hanya spesifik tentang penetapan perppu, namun lebih luas tentang pemberlakuan hukum darurat negara. MK memberikan uraian secara detail dan spesifik tentang penetapan perppu dalam kerangka hukum tata negara darurat. Beberapa substansi penting dan relevan dari putusan ini yaitu, *pertama*, MK menyatakan kembali bahwa perppu tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945.

*Kedua*, sifat kesementaraan keadaan darurat. MK menegaskan agar berlakunya UU Nomor 2 Tahun 2020 yang merupakan penetapan perppu itu harus diberikan batasan waktu keberlakuannya.<sup>36</sup> Hal ini menurut MK akan berkaitan erat dengan batas waktu status keadaan darurat dan kegentingan yang memaksa, termasuk juga substansi UU Nomor 2 Tahun 2020 yang mengesampingkan beberapa norma dalam beberapa UU lain.<sup>37</sup> MK dalam putusan ini memang tidak menyalahkan substansi UU Nomor 2 Tahun 2020 yang menganulir beberapa norma tersebut karena keadaan darurat, namun mengarahkan agar seluruh norma yang dianulir itu, tidak boleh secara permanen diakhiri keberlakuannya, dan kembali diberlakukan ketika keadaan normal dengan mengakhiri keberlakuan UU Nomor 2 Tahun 2020. Karena itu, harus ada batas waktu yang tegas tentang berakhirnya situasi darurat yang melatarbelakangi lahirnya Perppu Nomor 1 Tahun 2020 sebagaimana ditetapkan menjadi UU Nomor 2 Tahun 2020. MK dalam putusan ini mengatakan bahwa

<sup>33</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014

<sup>34</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

<sup>35</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 1-2/PUU-XII/2014.

<sup>36</sup> Lihat dalam Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem keuangan menjadi Undang-Undang.

<sup>37</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

*state of emergency* dan *law in time of crisis* harus menjadi satu kesatuan utuh yang tidak dapat dipisahkan sebagai upaya untuk menegaskan kepada masyarakat bahwa keadaan darurat akan ada ujungnya sehingga ada kepastian hukum.<sup>38</sup> Pendapat MK ini menjadi sejalan dengan karakter luar biasa hukum tata negara darurat, bahwa keberlakuan keadaan darurat hanya pada waktu-waktu tertentu, dan harus segera diakhiri bila kedaruratan telah dapat ditanggulangi dengan pranata hukum normal.<sup>39</sup>

*Ketiga*, pembentukan dan materi muatan perppu agar tidak mengesampingkan asas-asas hukum. MK dalam putusan ini menjelaskan bahwa pemberlakuan perppu harus tetap memenuhi prinsip kepastian hukum, karena kendatipun memiliki karakteristik khusus, bukan berarti substansi undang-undang yang berasal dari perppu itu dapat mengabaikan prinsip demokrasi dan negara hukum. Oleh karena itu, MK dalam putusan ini, dengan putusan inkonstitusional bersyarat menegaskan hak imunitas karena menyebabkan impunitas penegakan hukum,<sup>40</sup> yang itu termuat dalam Perppu Nomor 1 Tahun 2020.

*Keempat*, MK menggunakan kriteria kegentingan yang memaksa dalam Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009 sebagai pisau analisis keterpenuhan kriteria tersebut dalam Penjelasan Umum Perppu 1 Tahun 2020. Terhadap hal ini, Putusan MK Nomor 37/PUU-XVIII/2020 ini semacam menginsinuasikan bahwa untuk menganalisis aspek kegentingan memaksa yang menjadi dasar penetapan perppu adalah dengan melihat penjelasan umum yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari suatu perppu. Pada konteks Perppu Nomor 1 Tahun 2020 ini, MK hanya menganalisis, tidak dalam konteks mengarahkan agar syarat kegentingan yang memaksa sebagai dasar penetapan perppu harus termuat dalam penjelasan perppu dimaksud. Berbeda dengan beberapa putusan sebelumnya sebagaimana dijelaskan di atas, yang mengharuskan kondisi obyektif hal ikhwal kegentingan memaksa harus “tercermin” dalam konsideran perppu.

#### **g. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XVIII/2020**

Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 menggariskan, bahwa peraturan pemerintah harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan berikut. MK dalam pertimbangan hukum putusan 43/PUU-XVIII/2020 ini, memberikan pemaknaan tentang “persidangan berikut” tersebut. Bahwa klausul tersebut merupakan perintah yang menegaskan tentang batas waktu bagi DPR untuk memberikan kepastian hukum atas nasib perppu, baik untuk disetujui atau ditolak. Persidangan berikut menurut MK, harus dimaknai sebagai masa persidangan setelah reses, bila perppu ditetapkan pada saat masa reses. Tetapi bila perppu ditetapkan di tengah masa sidang tertentu (sedang berjalan), maka makna persidangan berikut adalah

<sup>38</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

<sup>39</sup> Fahri Bachmid, “Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020”. *Jurnal Reformasi* 13, No. 2 (2023): 198. <https://10.33366/rfr.v%vi%i.4479>.

<sup>40</sup> Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 37/PUU-XVIII/2020.

masa persidangan yang sedang berlangsung sehingga perppu seketika ditetapkan, langsung harus diajukan ke DPR.

Pemaknaan persidangan berikut oleh MK dalam putusan ini ditujukan agar perppu tidak dibiarkan berlarut sesuai dengan sifat kesementaraan dan keterbatasan waktu pemberlakuan perppu. Ini berkaitan erat dengan syarat penetapan perppu yaitu adanya kegentingan yang memaksa. Membiarkan perppu berlarut, sama saja akan menghilangkan esensi kegentingan memaksa yang melatarbelakanginya.

Pada putusan ini, MK juga menegaskan bahwa kegentingan yang memaksa merupakan syarat absolut penetapan perppu. Kewenangan penetapan perppu memang subyektifitas presiden, tetapi dengan adanya Putusan 138/PUU-VII/2009, maka subyektifitas tersebut harus mendasarkan pada kondisi obyektif sesuai parameter kegentingan memaksa dalam Putusan 138/PUU-VII/2009.

#### **h. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XXI/2023**

Dalam putusan ini, MK memang tidak memberikan analisis spesifik tentang suatu perppu. Ini karena permohonan dalam Putusan Nomor 5/PUU-XXI/2023 telah kehilangan objek, sehingga pokok permohonan tidak dipertimbangkan lebih lanjut. Namun terdapat beberapa hal penting berkaitan dengan penetapan perppu yang dapat disarikan dari putusan ini. *Pertama*, MK menegaskan bahwa memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan atas suatu perppu merupakan kewajiban konstitusional DPR. *Kedua*, MK tidak boleh menunda keberlakuan suatu perppu karena akan menghilangkan kewajiban konstitusional DPR. Kedua hal tersebut merupakan respon MK atas permohonan provisi pemohon agar perppu yang menjadi objek pengujian pada putusan ini, ditunda keberlakuannya sehingga tidak bisa ditetapkan oleh DPR dan proses pengujian di MK tidak kehilangan objek. Terhadap bagian kedua, MK sekaligus menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip pemisahan kekuasaan dengan menahan diri untuk tidak melampaui kewenangannya sekaligus menghormati kewenangan konstitusional DPR.

## **2. Kriteria Pembentukan Perppu Menurut Putusan MK Tahun 2003-2023**

Analisis dan penjelasan atas beberapa putusan MK di atas, bila dikompilasikan, dapat ditarik beberapa unsur tentang syarat-syarat pembentukan dan muatan perppu yang merupakan tafsir MK atas Pasal 22 UUD NRI 1945 melalui putusannya. Dengan putusan final dan mengikat yang keberlakuannya bersifat *erga omnes*, maka seharusnya subyektifitas presiden tidak lagi berlaku mutlak dalam penetapan suatu perppu karena juga turut terikat dengan kriteria yang ditetapkan oleh MK tersebut.

Beberapa syarat dan kriteria tentang suatu perppu menurut MK berdasarkan beberapa putusannya di atas, menurut pendapat penulis dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) jenis, yaitu formil dan materiil. Secara materiil, perppu harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan UUD 1945, tidak berseberangan dengan prinsip konstitusi, konstitualisme dan

pemisahan kekuasaan, tertib kaidah pembentukan peraturan perundang-undangan, memenuhi aspek kepastian hukum, bersifat sementara serta kedudukannya yang sederajat dengan undang-undang.<sup>41</sup>

Secara formil, MK menentukan agar kegentingan memaksa sebagai syarat pembentukan perppu harus memenuhi kriteria yaitu adanya keadaan berupa kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang; undang-undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau sudah ada undang-undang tetapi tidak memadai; dan kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat undang-undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Kriteria tersebut harus dipandang satu kesatuan utuh sebagai “syarat absolut” penetapan perppu, sehingga tanpa terpenuhinya syarat itu, maka Presiden tidak memiliki kewenangan menetapkan perppu. Hal ikhwil kegentingan yang memaksa itu harus mendasarkan pada kondisi obyektif bangsa dan negara yang tergambar di dalam pertimbangan menimbang perppu.

Di samping aspek formil dan materil, MK juga menetapkan 1 (satu) larangan dan 1 (satu) parameter atau tolok ukur keberlakuan perppu atas korelasinya dengan keadaan kegentingan yang memaksa. Larangan tersebut yaitu bahwa perppu tidak boleh menjadi instrumen alat politik presiden. Hal ini memang cenderung bersifat abstrak dan sulit untuk diuji karena berkaitan dengan moralitas dan etika politik presiden. Namun setidaknya, MK telah memberikan rambu agar peluang untuk memanfaatkan instrumen perppu sebagai alat politik, dapat dihindari. Adapun tolok ukur yang dapat digunakan mendasarkan pada putusan MK yaitu *prompt immediately* atau “sontak segera”. Tolok ukur tersebut tidak digolongkan ke dalam syarat formil, karena efek sontak segera suatu perppu hanya dapat diketahui ketika perppu telah secara resmi berlaku, dan bukan sebelum ditetapkan. Oleh karena itu, efek sontak segera ini seharusnya menjadi tolok ukur bagi DPR dalam proses obyektifikasi, yaitu ketika suatu perppu diajukan untuk dimintakan persetujuan, selain beberapa aspek formil dan materil yang telah disebutkan sebelumnya.

MK juga menggariskan bahwa DPR mempunyai kewajiban konstitusional untuk menentukan nasib perppu, baik menyetujui atau tidak menyetujui. Kewajiban tersebut harus dilaksanakan sesegera mungkin agar perppu tidak dibiarkan berlarut sehingga memenuhi aspek kepastian hukum. Kesegeraan tersebut telah secara tegas ditentukan oleh MK dengan memberikan tafsir resmi atas “persidangan berikut” untuk menentukan nasib perppu.

---

<sup>41</sup> Konsekuensi yuridis kedudukan perpu yang sederajat dengan undang-undang yaitu bahwa substansi pengaturan dan daya ikat perpu harus dipandang serta diperlakukan setara dengan undang-undang. Lihat dalam Ahmad Siboy dan Sholahuddin Al-Fatih, “The Logic Position of State Emergency Law in the Implementation of Regional Head Elections during the Covid-19 Pandemic”, *Unnes Law Journal* 8, No. 1 (2022): 75. <https://doi.org/10.15294/ulj.v8i1.55354>

Seluruh syarat yang mendasarkan pada beberapa putusan MK di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa MK mengarahkan agar seyogyanya perppu dijadikan upaya hukum paling terakhir ketika tidak ada upaya atau instrumen hukum lain menurut penalaran yang wajar; tidak memungkinkan untuk mengatasi kegentingan yang memaksa; penggunaan perppu dalam kerangka hukum darurat negara harus tetap berada dalam kerangka kepastian hukum dengan memberikan batasan yang jelas mengenai kapan suatu keadaan darurat akan berakhir, yang tentu juga harus diikuti dengan berakhirnya keberlakuan perppu. Hal ini merupakan manifestasi dari karakteristik kesementaraan rezim hukum darurat negara, yang dalam konteks Indonesia diformulasikan dalam bentuk perppu. Dalam hal ternyata suatu perppu bertentangan dengan konstitusi, maka proses pengujian dapat dilakukan di MK.

Beberapa kriteria esensial penetapan suatu perppu berdasarkan Putusan MK di atas, pada praktiknya memang tidak seluruhnya dijadikan tolok ukur yang baku atau parameter tetap yang digunakan oleh MK ketika mengadili perkara pengujian perppu. Tidak jarang MK ketika mengadili dan memutus perkara pengujian perppu atau undang-undang penetapan perppu, memunculkan kriteria dan tolok ukur yang baru mengenai bagaimana seharusnya penggunaan kewenangan pembentukan dan materi muatan perppu. Satu-satunya yang selalu dan hampir dipastikan menjadi rujukan hanyalah Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tentang keberwenangan MK untuk menguji perppu dan 3 (tiga) kriteria kegentingan yang memaksa, meskipun 3 (tiga) kriteria tersebut cenderung hanya disebutkan secara umum, tidak secara spesifik digunakan untuk menganalisis secara mendalam apakah penetapan suatu perppu telah memenuhi ketiga kriteria dimaksud. Adapun beberapa kriteria lain yang termuat dalam beberapa putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya, seperti Putusan Nomor 003/PUU-III/2005, tidak selalu menjadi ukuran untuk menilai perppu baik aspek formil maupun materilnya.

Terhadap fakta empiris di atas, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. *Pertama*, perbedaan cara pandang MK antara satu putusan dengan putusan lain terhadap perppu atau hukum darurat negara, penting untuk dilihat sebagai cara untuk melengkapi beberapa putusan terdahulu terkait kriteria perppu, baik pada aspek pembentukan, penetapan, maupun pelaksanaannya. Beberapa kriteria tentang perppu yang muncul pada putusan terbaru adalah salah satu bentuk penyempurnaan sekaligus adaptasi terhadap kebutuhan ketatanegaraan yang terus berkembang secara dinamis. Terlebih, semua putusan MK yang ada terkait perppu, tidak ada yang saling bertentangan satu sama lain. Pada konteks ini, menjadi relevan uraian Maruarar Siahaan,<sup>42</sup> bahwa yurisprudensi konstitusi merupakan salah satu cara penyempurnaan hukum acara di MK, yang itu juga dilakukan di beberapa negara lain yang mengadopsi kelembagaan MK, seperti Korea. Pembuat undang-undang di Korea menyadari kekurangan hukum acara yang diatur di dalam undang-undangnya, sehingga

<sup>42</sup> Maruarar Siahaan, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), 4.

penyempurnaannya adalah melalui peraturan dan yurisprudensinya. Cara pandang yang demikian sekaligus menganulir cara pandang bahwa MK tidak konsisten dalam meninjau suatu perppu yang diajukan untuk diuji. *Kedua*, beberapa kriteria perppu di beberapa putusan hendaknya dipandang satu kesatuan pembatasan dalam kerangka semangat konstitusionalisme sebagai *self-restraint* bagi presiden agar tidak secara serampangan menggunakan instrumen berupa perppu sehingga perppu benar-benar diposisikan sebagai *"the necessary evil"*;<sup>43</sup> serta sebagai indikator bagi DPR dalam melakukan objektivikasi perppu yang ditetapkan presiden ketika diajukan kepada DPR untuk mendapat persetujuan. Ini sekaligus menegaskan bahwa seluruh putusan MK yang telah memberikan pandangannya terhadap pembentukan dan materi muatan perppu, agar menjadi pijakan politik hukum presiden untuk menggunakan kewenangannya dalam menetapkan perppu, sekaligus pijakan bagi DPR untuk menilai suatu perppu. *Ketiga*, menjadi penting ke depannya, MK dalam melakukan pengujian suatu perppu agar menggunakan beberapa kriteria suatu perppu di beberapa putusan sebelumnya baik secara formil maupun materiil.

### C. KESIMPULAN

Penelitian ini berkesimpulan, MK dalam beberapa putusannya telah memberikan beberapa kriteria tentang syarat penetapan dan materi muatan suatu perppu, baik secara materiil maupun formil sebagaimana analisis di atas untuk dijadikan tolok ukur konstitusionalitas dan keberwenangan penetapan perppu, yang seluruhnya menggambarkan agar seharusnya perppu menjadi alat atau upaya paling akhir ketika tidak ada alat atau upaya lain menurut penalaran yang wajar, tidak dapat menanggulangi keadaan yang genting sekaligus memaksa dalam bingkai kepastian hukum dan sesuai prinsip konstitusi, sehingga subyektifitas presiden tidak lagi berlaku mutlak dalam penetapan suatu perppu karena juga turut terikat dengan kriteria yang ditetapkan oleh MK. Praktikanya, memang tidak seluruh kriteria pada beberapa putusan sebelumnya dijadikan tolok ukur baku atau parameter tetap ketika MK mengadili perkara pengujian perppu, dan tidak jarang justru merumuskan kriteria baru. Ini hendaknya dipandang sebagai cara MK untuk melengkapi beberapa putusan terdahulu sekaligus sebagai salah satu bentuk penyempurnaan dan adaptasi terhadap kebutuhan ketatanegaraan yang terus berkembang secara dinamis.

---

<sup>43</sup> Bagir Manan berpendapat bahwa perppu seharusnya menjadi *"the necessary evil"*, yaitu sesuatu yang seharusnya dihindari, namun terpaksa harus ditempuh sebagai upaya pembentukan hukum yang tidak semestinya (*abnormale rechtsvorming*), sehingga karenanya harus sangat berhati-hati. 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): 3. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>

## DAFTAR PUSTAKA

- Anggraini, Ricca, dan Indah Mutiara Sari. "Menelisik Tertib Hukum Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Melalui Validitas Suatu Norma Hukum". *Jurnal Crepido* 2, No. 1 (Juli 2020): 35-45. <https://doi.org/10.14710/crepido.2.1.35-45>.
- Ansori, Lutfil. "Regulation in Lieu of Statutes in States of Emergency in Indonesia" *Prophetic Law Review* 4, No. 1 (Juni 2022): 22-47. 10.20885/PLR.vol4.iss1.art2.
- Arsil, 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. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol.48.no.1.1593>
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.
- Asshiddiqie, Jimly. *Omnibus Law dan Penerapannya di Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Bachmid, Fahri. "Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020". *Jurnal Reformasi* 13, No. 2 (2023): 195-203. <https://10.33366/rfr.v%vi%i.4479>.
- Cornell, Anna Jonsson and Janne Salminen. "Emergency Laws in Comparative Constitutional Law – The Case of Sweden and Finland." *German Law Journal* 19, No. 2 (Mei, 2018): 219-250. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022677>.
- Ferejohn, John and Pasquale Pasquino. "The Law of The Exception: A Typology of Emergency Powers." *International Journal of Constitutional Law* 2, No. 4 (1 April 2004): 210-239. <https://doi.org/10.1093/icon/2.2.210>.
- Hakiki, Yuniar Riza dan Taufiqurrahman. "Gagasan Penataan Legislasi Nasional Berbasis *Ratio Decidendi* dan *Obiter Dictum* Putusan Mahkamah Konstitusi" *Jurnal Konstitusi* 20, No. 1 (Maret 2023): 78-99. <https://doi.org/10.31078/jk2015>.
- Harjudin, Laode. "Ambivalensi Kekuasaan Prerogatif Presiden Pasca Amandemen Konstitusi" *JISI* 1, No. 1 (Juni, 2020): 27-35. 10.15408/jisi.v1i1.17104.
- Levitsky, Steven dan Daniel Ziblitz. *How Democracies Die*, terjemahan oleh Zia Anshor Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2019.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003  
\_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 003/PUU-III/2005  
\_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009  
\_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 80/PUU-XI/2013  
\_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1-2/PUU-XII/2014

- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014.
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XII/2014
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 37/PUU-XVIII/2020
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XVIII/2020
- \_\_\_\_\_. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XXI/2023
- Manan, Bagir, dan Susi Dwi Harijanti. "Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Perspektif Ajaran Konstitusi dan Prinsip Negara Hukum." *PJIH* 4, No. 2, (2017): 222-243. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a1>.
- Matompo, Oskar S. "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat." *Jurnal Media Hukum* 21, No. 1 (Juni 2014): 58-72. <https://doi.org/10.18196/jmh.v21i1.1157>.
- Muja'hidah dan Leli Tibaka, "Pembatasan Masa Jabatan Presiden dalam Perspektif Konstitusi: Menghindari Otoritarianisme di Era Demokrasi" *Jurnal Konstitusi* 21, No. 4 (2024): 680-697. <https://doi.org/10.31078/jk2148>.
- Prasetyaningsih, Rahayu. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal PJIH* 4, No. 2 (2017): 263-280. <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a3>.
- Prayitno, Cipto. "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi* 17, No. 2 (Juni 2020): 461-477. <https://doi.org/10.31078/jk17210>
- Ramadhan, Farhan Adhitiya Nisfu dan Surya Perdana, "Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang di Dewan Perwakilan Rakyat Pada Masa Reses" *Unes Law Review* 6, No. 3 (2024): 9130-9134. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i3>
- Reynolds, John. "The Long Shadow Of Colonialism: The Origins Of The Doctrine Of Emergency In International Human Rights Law." *Comparative Research in Law & Political Economy* 6, No. 5, (2010): 1-50. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1625395>.
- Scheppele, Kim Lane. "Law in Time of Emergency: State of Exception and The Temptations od 9/11." *Journal of Constitutional Law* 6, No. 5 (Mei 2004): 1001-1083. <https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol6/iss5/4>.
- Siahaan, Maruarar. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- Siboy, Ahmad, dan Sholahuddin Al-Fatih, "The Logic Position of State Emergency Law in the Implementation of Regional Head Elections during the Covid-19 Pandemic", *Unnes Law Journal* 8, No. 1 (2022): 65-86. <https://doi.org/10.15294/ulj.v8i1.55354>

*Constitutional Interpretation: Criteria for the Issuance of Government Regulations in Lieu of Law in Constitutional Court Decisions (2003-2023)*

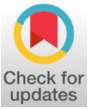
Tafsir Konstitusional: Kriteria Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (2003-2023)

Soeprapto, Maria Farida Indrati. *Ilmu Perundang-Undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Subiyanto, Achmad Edi. "Menguji Konstitusionalitas Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang." *Lex Journalica* 11, No. 1 (April 2014): 9-19. <https://doi.org/10.47007/lj.v11i1.385>.



## *Institutional Relations and State Institutions' Accountability for the Implementation of Constitutional Court Decisions*



### Relasi Kelembagaan dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara terhadap Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi

Ahmad Yani

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Ahmad Yani

✉ [Ahmadyani1996@mail.ugm.ac.id](mailto:Ahmadyani1996@mail.ugm.ac.id)

##### History:

Submitted: 09-08-2023

Revised: 25-05-2025

Accepted: 02-06-2025

##### Keyword:

Implementation of the Constitutional Court Decision; Institutional Responsibility of State Institutions; DPR; President; Supreme Court.

##### Kata Kunci:

Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi; Pertanggungjawaban Kelembagaan Lembaga Negara; DPR; Presiden; Mahkamah Agung.

#### Abstract

*The follow-up to final and binding decisions of the Constitutional Court (MK) continues to present persistent issues, contributing to the weakening of constitutional supremacy in Indonesia. This research aims to: first, examine the institutional relationship between the Constitutional Court and the House of Representatives (DPR), the President, and the Supreme Court (MA) concerning the implementation of Constitutional Court decisions; and second, explore the forms and mechanisms of accountability for state institutions regarding the implementation of these decisions. The research employs a normative legal methodology, utilizing legislative, conceptual, and case study approaches. The findings indicate that institutional relations between the Constitutional Court on one hand, and the DPR, the President, and the Supreme Court on the other, regarding the implementation of Constitutional Court decisions, remain strained. This tension often manifests as a confrontational approach by the DPR, President, and Supreme Court towards implementing these decisions. Furthermore, the accountability of state institutions for the implementation of Constitutional Court decisions can be realized through both institutional responsibility and the individual official responsibility incumbent upon members/officials of the DPR, the President, and the Supreme Court, particularly in instances of disregarding or adopting a confrontational stance towards the Constitutional Court's decisions.*

#### Abstrak

Tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang bersifat final dan mengikat terus memunculkan persoalan berkelanjutan, serta berkontribusi pada pelemahan supremasi konstitusi di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk: *pertama*, mengkaji hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden, dan Mahkamah Agung (MA) terkait pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi; dan *kedua*, menggali bentuk dan mekanisme pertanggungjawaban lembaga negara terhadap pelaksanaan putusan-putusan tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan kelembagaan antara Mahkamah Konstitusi di satu sisi, dengan DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung di sisi lain, terkait pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi, masih berlangsung tegang. Ketegangan ini seringkali termanifestasi dalam bentuk pendekatan konfrontatif dari DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung dalam melaksanakan putusan-putusan tersebut. Lebih lanjut, pertanggungjawaban lembaga negara atas pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi dapat diwujudkan melalui tanggung jawab kelembagaan maupun tanggung jawab pejabat secara individual yang melekat pada anggota/pejabat DPR, Presiden, dan Mahkamah Agung, terutama dalam hal pengabaian atau sikap konfrontatif terhadap putusan Mahkamah Konstitusi.



Copyright © 2025  
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

Institusionalisasi Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut MK) pasca reformasi di Indonesia dipandang sebagai bentuk keseriusan pemerintah dalam melindungi hak konstitusional warga negara<sup>1</sup> yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945). Menurut Saldi Isra pelebagaan MK tidak lepas dari ide pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar<sup>2</sup>, agar hak konstitusional warga negara tidak terdegradasi melalui pembentukan undang-undang. Di sisi lain, agar konstitusi tetap *supreme* diperlukan ajudikasi konstitusional melalui pengujian undang-undang (*judicial review*) oleh kekuasaan yudikatif.<sup>3</sup> Mahfud MD mengatakan *judicial review* penting untuk menjaga konsistensi politik hukum agar tetap berada pada rel konstitusi karena hukum merupakan produk politik, sehingga bisa saja undang-undang berisi hal-hal yang bertentangan dengan UUD atau konstitusi.<sup>4</sup>

Kewenangan MK diatur secara eksplisit dalam Pasal 24C ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

#### *Ayat (1)*

*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.*

#### *Ayat (2)*

*Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.*

Namun, penelitian ini hanya akan fokus pada kewenangan MK dalam mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar [Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945]. Terdapat permasalahan klasik pada kewenangan MK tersebut, yakni banyaknya ketidaktaatan lembaga negara (Dewan Perwakilan Rakyat [DPR], Presiden dan Mahkamah Agung [MA]) dalam pelaksanaan putusan MK. Menurut hemat Penulis permasalahan tersebut tidak bisa dibiarkan terus bergulir tanpa penyelesaian konkret, sebab mencederai proses penegakan hukum dan supremasi konstitusi/UUD NRI Tahun 1945.

<sup>1</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Konstitusi Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint* (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2021), 39.

<sup>2</sup> Saldi Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2021), 316.

<sup>3</sup> Mohammad Fajrul Falaakh, *Model Dan Pertumbuhan Konstitusi* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), 72.

<sup>4</sup> Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Konstitusi Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*, 29.

Meskipun dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan putusan MK bersifat final namun nyatanya terdapat putusan MK yang tidak dilaksanakan oleh lembaga negara terkait. Gerangelos menyebutkan istilah “putusan final” adalah tidak ada mekanisme lebih lanjut untuk banding maupun menguji kembali putusan tersebut karena masalah yang diuji telah diputus oleh pengadilan tertinggi dalam hierarki sistem peradilan.<sup>5</sup> Apalagi ketiga mencermati maksud perumusan “putusan final” Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 pada saat amandemen: [*MK merupakan badan peradilan tingkat pertama dan terakhir atau dapat dikatakan, badan peradilan satu-satunya yang putusannya bersifat final dan mengikat untuk mengadili perkara pengujian undang-undang...*]. Uraian tersebut membawa pengertian putusan MK “bersifat final” mengandung kewajiban konstitusional untuk ditaati dan dilaksanakan oleh setiap lembaga negara.

Penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Reza Winata (2013) mengungkapkan ketidaktaatan lembaga negara dalam melaksanakan putusan MK. Putusan pengujian undang-undang di MK yang dikabulkan dari Tahun 2003-2013 adalah sebanyak 138<sup>6</sup>, dan terdapat 39 putusan telah ditindaklanjuti melalui perubahan undang-undang maupun undang-undang pengganti, sedangkan 99 putusan belum ada tindak lanjut melalui pembentukan undang-undang baru.<sup>7</sup> Bahkan terdapat 15 putusan<sup>8</sup> pengujian undang-undang yang dikesampingkan dalam pembentukan undang-undang. Begitupula penelitian yang dilakukan oleh Tri Sulistyowati, et al (2020) mengungkapkan dari Tahun 2013-2018 terdapat 54,12% putusan MK dipatuhi, 22,10% putusan tidak dipatuhi, 5,50% putusan hanya dipatuhi sebagian, dan 18,34% belum bisa diidentifikasi tingkat kepatuhannya.<sup>9</sup>

Ada banyak faktor yang menyebabkan putusan MK tidak dijalankan lembaga negara seperti yang diungkapkan Maruarar Siahian diantaranya: 1) faktor politik; 2) faktor ekonomi; 3) faktor komunikasi; 4) faktor kejelasan rumusan; 5) faktor *checks and balances*.<sup>10</sup> Selain itu faktor yang tidak kalah penting adalah MK tidak memiliki lembaga eksekutorial dalam menegakkan putusannya. Penelitian ini tidak dimaksudkan untuk mendiskusikan lebih lanjut mengenai sifat putusan MK dan faktor penyebab ketidaktaatan pelaksanaan putusan MK, sebab telah banyak kajian yang meneliti hal serupa. Seperti penelitian yang dilakukan Budi Suhariyanto (2016) “*Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi oleh Mahkamah Agung*” yang mengungkapkan hakim pada Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya tidak boleh melampaui kewenangannya dengan menilai konstitusionalitas atau validitas

<sup>5</sup> Gerangelos, dikutip dalam Muhammad Reza Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang* (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2020), 50.

<sup>6</sup> Winata, 59.

<sup>7</sup> Winata, 59.

<sup>8</sup> Winata, 60-61.

<sup>9</sup> Tri Sulistyowati, Muhammad Imam Nasef, and Ali Rido, “Constitutional Compliance Atas Putusan Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Oleh Adressat Putusan,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020): 699, 10.31078/jk1741.

<sup>10</sup> Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*, 133.

suatu norma undang-undang. Namun mereka dapat melakukan penafsiran terhadap penerapan putusan MK sesuai rasa keadilan dan perubahan masyarakat.<sup>11</sup> Begitupula Penelitian Mohammad Agus Maulidi (2018) "*Problematika Implementasi Putusan Final dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum*" yang menilai putusan MK memiliki konsekuensi hukum mengikat dan faktor penyebab tidak diimplementasikannya putusan MK diantaranya: 1) kedudukan MK hanya sebagai *negative legislator*, 2) tidak adanya *special enforcement agencies*, 3) tidak adanya tenggang waktu untuk mengimplementasikan putusan, 4) tidak ada konsekuensi atas pengabaian terhadap putusan MK.<sup>12</sup> Dan beberapa penelitian lainnya seperti penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Reza Winata "Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut dalam Pembentukan Undang-Undang".<sup>13</sup> Akan tetapi, penelitian ini dimaksudkan untuk menggali pola hubungan kelembagaan dan menemukan aspek tanggung jawab/pertanggungjawaban lembaga negara dalam pelaksanaan putusan MK.

Pertanggungjawaban merupakan konsep yang melekat pada setiap wewenang yang dimiliki oleh lembaga negara. Jika lembaga negara memiliki kewenangan dalam pelaksanaan perundang-undangan, maka juga melekat pertanggungjawaban atau berlaku asas "*geen bevoegdheid zonder woordelijkheid*" (tiada jabatan atau wewenang tanpa pertanggungjawaban).<sup>14</sup> Secara umum, pertanggungjawaban menurut Tatiek Sri Djatmiati terdiri atas *liability* dan *responsibility*.<sup>15</sup> Pertanggungjawaban *liability* biasanya dikaitkan dengan pertanggungjawaban hukum atas kesalahan *faute de personale* maupun *faute de service*. Sedangkan pertanggungjawaban *responsibility* biasanya dikaitkan dengan pertanggungjawaban politik. Apakah konsep pertanggungjawaban tersebut berlaku juga bagi lembaga negara terhadap pelaksanaan putusan MK? Apalagi karakter putusan MK hanya bersifat *declaratoir constitutief*, yakni menyatakan suatu undang-undang tidak berlaku—tidak melakukan penghukuman (*condemnatoir*)—dan dengan sendirinya putusan tersebut menciptakan suatu keadaan hukum baru. Apakah pertanggungjawaban lembaga negara terhadap pelaksanaan putusan MK tidak mengindikasikan lembaga MK *super power* atas lembaga negara lainnya?

Di sisi lain, jika dikaitkan hubungan kelembagaan dalam konsep *checks and balances*, maka pembatalan produk undang-undang oleh MK merupakan bagian dari koreksi agar produk undang-undang tidak bertentangan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak melanggar hak asasi manusia. Putusan terhadap koreksi produk undang-undang tersebut tentunya

<sup>11</sup> Budi Suhariyanto, "Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh Mahkamah Agung," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 171, <https://doi.org/10.31078/jk1318>.

<sup>12</sup> Mohammad Agus Maulidi, "Problematika Hukum Implementasi Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 24, no. 4 (2017): 535, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art2>.

<sup>13</sup> Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*, 61.

<sup>14</sup> Ridwan, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah* (Yogyakarta: UII Press, 2014), 194.

<sup>15</sup> Ridwan, 194.

harus dimaknai sebagai bentuk kewenangan konstitusional MK dan tidak dapat dimaknai MK sebagai lembaga *super power*, sehingga setiap putusan MK wajib dilaksanakan sebagai manifestasi *checks and balances*. Menurut Jimly Asshiddiqie pembagian kewenangan lembaga negara pada UUD NRI Tahun 1945, tidaklah ditafsirkan untuk mengukur hierarki kelembagaan mana yang lebih tinggi.<sup>16</sup>

Lebih jauh, beberapa kajian menilai pelaksanaan putusan MK dibutuhkan kesadaran lembaga negara terkait dan perlunya membangun komunikasi politik yang efektif bagi pihak yang berkepentingan. Namun di lain sisi, kesadaran dan komunikasi politik tidak dapat memberikan kekuatan eksekutorial terhadap pelaksanaan putusan MK yang bersifat mengikat, dan justru akan semakin menambah “benang kusut” pelaksanaan putusan MK. Sehingga pada dasarnya sangat dibutuhkan pertanggungjawaban lembaga negara untuk menciptakan kepatuhan pelaksanaan putusan MK, sebab sangat sia-sia proses hukum jika akhirnya putusan tersebut diabaikan. Hal ini dituliskan oleh Zainal Arifin Mochtar bahwa tentunya tidaklah berguna dan sangat disayangkan jika suatu putusan yang proses pengambilannya kadang membutuhkan tempo yang sangat panjang dan melelahkan, tetapi pada akhirnya tidak memiliki kekuatan mengikat.<sup>17</sup>

Berangkat dari latar belakang permasalahan di atas, diperlukan penelitian untuk menemukan titik simpul hubungan kelembagaan dan tanggung jawab lembaga negara dalam pelaksanaan putusan MK. Diharapkan penelitian ini dapat melengkapi penelitian-penelitian terdahulu untuk menemukan solusi terhadap permasalahan eksekutorial putusan MK yang hingga saat ini belum terurai.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, identifikasi permasalahan dalam penelitian ini yakni: *Pertama*, bagaimana relasi kelembagaan MK dengan DPR, Presiden dan MA dalam pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi? *Kedua*, bagaimanakah bentuk dan rumusan pertanggungjawaban lembaga negara terhadap pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi?

## **3. Metodologi**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi<sup>18</sup> dengan menggunakan *systematic literature review* untuk memperoleh pemahaman yang lebih mendalam<sup>19</sup> terhadap hubungan kelembagaan dan pertanggungjawaban lembaga negara (DPR, Presiden, dan MA) dalam pelaksanaan putusan MK. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum* (Jakarta: Konstitusi Press, 2020), 210.

<sup>17</sup> Mochtar, *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Konstitusi Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*, 74.

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2010), 34.

<sup>19</sup> Maria SW. Sumardjono, *Metodelogi Penelitian Ilmu Hukum* (Yogyakarta: Fakultas Hukum Gadjah Mada, 2021), 6.

(*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undang meliputi Pasal 24C ayat (1), Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2), dan Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang MK, dan Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pendekatan konseptual meliputi konsep model relasi kelembagaan yang dikembangkan oleh Kathleen Barrets yakni model *cooperative* (kooperatif) dan *confrontative* (konfrontatif). Juga digunakan konsep tanggung jawab atas tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsverhouding*) terhadap DPR, Presiden dan MA dalam pelaksanaan putusan MK. Selain itu digunakan konsep pertanggungjawaban secara *liability* dan *responsibility* untuk menggagas bentuk tanggungjawab jabatan. Pendekatan kasus berkaitan putusan MK yang tidak ditaati oleh lembaga negara (DPR, Presiden, dan MA).

Sumber data berupa data hukum sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan (yurisprudensi MK dan MA); bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal, hasil penelitian yang menunjang penelitian; dan bahan hukum tersier seperti kamus dan ensiklopedia. Semua bahan dikumpulkan dengan melakukan inventarisasi kesesuaian fokus kajian dan dilakukan analisis bersifat preskriptif untuk memecahkan identifikasi permasalahan yang telah diajukan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Relasi Kelembagaan dalam Pelaksanaan Putusan MK**

Kelembagaan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai penafsir konstitusi memiliki kekuasaan untuk mengontrol produk legislasi DPR dan Presiden. Kedudukan tersebut kerap membawa asumsi MK sebagai lembaga *super power* yang mampu mengintervensi wilayah pembentuk undang-undang dan menentukan arah pembangunan hukum nasional (undang-undang). Akan tetapi, Jimly Asshiddiqie menegaskan pembagian kekuasaan/kewenangan lembaga negara tidaklah ditafsirkan untuk mengukur tingkat hierarki kelembagaan mana yang lebih tinggi.<sup>20</sup> Misalnya MK membatalkan produk undang-undang, tidaklah dimaknai MK lebih tinggi kedudukannya dengan pembentuk undang-undang, tetapi hanya persoalan pembagian kewenangan yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Berdasarkan konsep *checks and balances*, Michael Allen dan Brian Thompson mengatakan lembaga yang ideal mengoreksi kesalahan dalam undang-undang adalah lembaga peradilan.<sup>21</sup> Lembaga tersebut dinilai lebih objektif daripada koreksi undang-undang dilakukan melalui mekanisme *legislative review* maupun melalui *executive review*. Koreksi undang-undang oleh lembaga yudikatif juga didasarkan pada pertimbangan produk undang-undang yang mengatur masyarakat luas tidak boleh lahir atas konsensus politik semata, melainkan juga

<sup>20</sup> Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, 210.

<sup>21</sup> Fajar Laksono Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, ed. Genta Publishing (Yogyakarta, 2018), 30.

harus divalidasi secara objektif melalui asas formil dan materiil pembentukan perundang-undangan.

Relasi kelembagaan antara MK dengan DPR, Presiden, dan MA dalam kajian ini akan dielaborasi berdasarkan model relasi (hubungan) kelembagaan MK dengan pembentuk undang-undang—termasuk juga MA—sebagaimana yang diperkenalkan oleh Kathleen Barrets. Menurutnya terdapat variasi model hubungan kelembagaan MK yakni model *cooperative* (kooperatif) dan *confrontative* (konfrontatif).<sup>22</sup> Model *cooperative* terbangun tatkala dua institusi bekerjasama melindungi demokrasi dan mendorong pencapaian tujuan negara. Sedangkan model *confrontative* yakni ketika lembaga negara *addressat* putusan terbuka dan menyatakan tidak setuju atas putusan MK.<sup>23</sup> Kedua model hubungan kelembagaan tersebut menjadi basis konsep untuk menjustifikasi secara praktis pola hubungan kelembagaan MK dengan DPR, Presiden, dan MA.

#### **a. Relasi Kelembagaan MK dengan DPR**

Distribusi kekuasaan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) pada prinsipnya untuk menciptakan pembatasan kekuasaan sekaligus menegaskan pola hubungan organ kelembagaan negara. Hubungan kelembagaan dalam sistem *checks and balances* menurut Ulfstein G., berarti lembaga negara memiliki pola hubungan untuk saling mengawasi dan mengontrol cabang kekuasaan lainnya.<sup>24</sup> Seperti halnya lembaga peradilan (MK) memiliki hubungan dengan lembaga legislatif untuk mengontrol setiap produk undang-undang dengan tetap menghormati kekuasaan legislatif dalam membentuk undang-undang. Kontrol MK terhadap legislatif juga didasari agar produk undang-undang yang lahir dari kompromi politik dapat diverifikasi secara hukum ketika terdapat permohonan pengujian undang-undang.

Fajar Laksono menilai adanya mandat konstitusi yang dikeluarkan MK kepada pembentuk undang-undang menjadi ketegangan tersendiri mengenai area atau kekuasaan membentuk undang-undang. Pada satu sisi, kewenangan membentuk undang-undang ada di DPR dan Presiden, namun disisi lain dengan putusan MK dapat membatalkan produk undang-undang bahkan membentuk norma baru (*positive legislature*) serta memerintahkan (*writ of mandamus*) kepada pembentuk undang-undang untuk membentuk norma baru dalam undang-undang.<sup>25</sup> Kondisi ini, menimbulkan kekurangpahaman atas paradigma ketatanegaraan terkait hakikat MK. Misalnya masih terdapat pertanyaan mengapa MK yang terdiri dari 9 orang hakim dapat membatalkan produk DPR yang terdiri dari 560 orang yang diangkat secara elektif?<sup>26</sup> Jika dianalisis kembali pertanyaan tersebut tepat

<sup>22</sup> Suroso, 23.

<sup>23</sup> Suroso, 23.

<sup>24</sup> Ulfstein G., "A Transnational Separation of Power," in *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond* (Britania Raya: Cambridge University Press, 2017), 21, <https://doi.org/10.1017/9781316874820.002>.

<sup>25</sup> Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, 13.

<sup>26</sup> Suroso, 12.

untuk melihat legitimasi MK dalam membatalkan produk DPR, namun kurang tepat apabila diperhadapkan dengan prinsip *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan. Prinsip tersebut meniscayakan adanya kontrol eksternal terhadap setiap pelaksanaan kewenangan lembaga negara untuk menghindari praktik *abuse of power*.

Prinsipnya DPR memiliki kewajiban konstitusional untuk menjalankan putusan MK. Apabila kelembagaan DPR menaati secara konsisten distribusi kekuasaan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan prinsip *checks and balances* maka tidak terjadi lagi model *confrontative* hubungan MK dan DPR. Meskipun dalam setiap Prolegnas telah diakomodir daftar kumulatif terbuka untuk menindaklanjuti putusan MK, akan tetapi tidak semua putusan MK menjadi atensi DPR untuk segera dilaksanakan. Beberapa penelitian menunjukkan pola *confrontative* masih dipraktikkan oleh DPR dalam menindaklanjuti putusan MK, seperti kajian yang dilakukan oleh Fajar Laksono yang mengungkapkan terdapat 14 putusan MK (2004-2015) yang belum dan tidak dilaksanakan oleh DPR.<sup>27</sup>

Bahkan pada kasus terbaru di, relasi *confrontative* diperlihatkan secara terang-terangan oleh DPR. Putusan MK Nomor 70/PPU-XXII/2024 menegaskan batas usia minimum calon gubernur tetap 30 tahun dan calon wali kota/bupati tetap 25 tahun, saat ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pasangan calon, bukan ketika dilantik. Akan tetapi, mendekati masa pencalonan kepala daerah pada Pilkada 2024, muncul keinginan DPR untuk merevisi UU Pilkada yang justru bertentangan Putusan MK Nomor 70/PPU-XXII/2024 dengan salah satu substansi revisi yakni batas usia paling rendah calon gubernur adalah 30 tahun dan batas usia calon wali kota/bupati adalah 25 tahun ketika resmi dilantik.<sup>28</sup> Hal ini menunjukkan kontras antara Putusan MK dengan keinginan DPR.

Pengabdian DPR terhadap putusan MK mengindikasikan relasi kelembagaan dalam prinsip *checks and balances* tidak berjalan sebagaimana mestinya. Pola hubungan kelembagaan seperti itu masih menunjukkan egosentris kelembagaan DPR untuk tidak patuh terhadap putusan MK. Padahal hubungan kelembagaan yang sinergis dapat menciptakan stabilisasi penyelenggaraan negara. Pengabaian putusan MK tersebut kerap kali terjebak pada asumsi lembaga DPR sebagai representasi rakyat memiliki legitimasi yang kuat dibandingkan lembaga peradilan yang tidak dipilih oleh rakyat.

## **b. Hubungan Kelembagaan MK dengan Presiden**

Distribusi kekuasaan lembaga negara juga membawa pola relasi kelembagaan antara MK dengan kekuasaan eksekutif (Presiden). Presiden sebagai kepala pemerintahan bertugas sebagai eksekutor dalam pelaksanaan undang-undang. MK memiliki kekuasaan untuk membatalkan produk undang-undang yang berdampak dalam penyelenggaraan pemerintahan di wilayah eksekutif. Menurut Ulfstein G., kontrol yang paling menarik dalam

<sup>27</sup> Suroso, 401.

<sup>28</sup> Nikita Rosa, "Isi Revisi UU Pilkada 2024 Yang Jadi Sorotan Dan Akhirnya Dibatalkan DPR" (Jakarta, 2024), <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7504668/isi-revisi-uu-pilkada-2024-yang-jadi-sorotan-dan-akhirnya-dibatalkan-dpr>.

sistem ketatanegaraan suatu negara yakni kontrol yang dilakukan oleh lembaga peradilan, sebab bukan hanya mempengaruhi produk legislasi tetapi juga memengaruhi pelaksanaan pemerintahan yang dijalankan eksekutif.<sup>29</sup> Kontrol secara tidak langsung oleh MK terhadap kekuasaan eksekutif bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan selalu sejalan dengan konstitusi.

UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen meskipun telah terjadi pergeseran dari *executive heavy* ke *legislative heavy*<sup>30</sup> namun juga masih memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengusulkan pembentukan produk undang-undang. Artinya MK juga memiliki pola relasi dengan Presiden untuk membatalkan produk undang-undang inisiatif pemerintah. Hal ini pula memunculkan ketegangan antara MK dan Presiden layaknya ketegangan MK dengan DPR. Kasus konkret dapat ditemui pada pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang dibatalkan oleh MK. MK menilai undang-undang tersebut bertentangan dengan asas formil pembentukan perundang-undangan sehingga memberikan waktu 2 (dua) tahun kepada pembentuk undang-undang untuk memperbaiki undang-undang tersebut [Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020]. Akan tetapi pola hubungan *confrontative* ditunjukkan oleh Presiden dengan mengeluarkan Perppu Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja.

Prinsipnya Presiden wajib melaksanakan putusan MK dengan bersama-sama DPR memperbaiki undang-undang tersebut bukan malah mengeluarkan Perppu yang mengonfirmasi secara terang-terangan model *confrontative* Presiden terhadap putusan MK tersebut. Seharusnya pola *cooperative* dipraktikkan oleh Presiden dalam menjalankan putusan MK. Menurut hemat penulis, justru ketika DPR tidak menindaklanjuti putusan MK yang bersifat genting dan memaksa, Presiden dapat mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) [Pasal 22 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945]. Meskipun kondisi tersebut belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan, akan tetapi Presiden memiliki hak prerogatif untuk menerbitkan Perppu, sehingga atas putusan MK bersifat genting dan memaksa yang tidak dijalankan oleh DPR, Presiden seyogianya bersifat *cooperative* mengeluarkan Perppu.

Kewajiban Presiden untuk menjalankan putusan MK adalah bentuk penghormatan terhadap proses penegakan hukum dalam kekuasaan peradilan. Meskipun Presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*) dan kepala negara (*head of executive*)<sup>31</sup> yang dipilih secara elektif oleh rakyat, namun tidak berarti bisa mengabaikan putusan MK. Sifat putusan MK dalam Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu final dan mengikat, berarti wajib dijalankan oleh setiap *addressat* sejak putusan dibacakan. Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan seyogianya memiliki fatsun politik dan hubungan

<sup>29</sup> G., "A Transnational Separation of Power," 21.

<sup>30</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2010), 178.

<sup>31</sup> Isra, *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*, 195.

*cooperative* dengan lembaga penegak hukum untuk menjalankan setiap putusan yang ditujukan kepadanya. Pola hubungan tersebut akan menciptakan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan apabila antara lembaga negara memiliki hubungan yang sinergis. Jika terdapat ketegangan antara lembaga negara maka sudah jelas pencapaian tujuan nasional dalam UUD NRI Tahun 1945 juga terganggu.<sup>32</sup>

### c. Hubungan Kelembagaan MK dengan MA

MK juga memiliki pola relasi dengan kekuasaan peradilan lainnya seperti Mahkamah Agung (MA) dalam melakukan pengujian perundang-undangan. MK dan MA sama-sama memiliki peran untuk membentuk sistem hukum nasional melalui kewenangan pengujian undang-undang dan pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Sinergitas kedua lembaga peradilan tersebut sangat menentukan harmonisasi peraturan perundang-undangan. Bahkan dalam Pasal 55 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *jo.* UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi disebutkan

*“Pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang yang sedang dilakukan Mahkamah Agung wajib dihentikan apabila undang-undang yang menjadi dasar pengujian peraturan tersebut sedang dalam proses pengujian Mahkamah Konstitusi sampai ada putusan Mahkamah Konstitusi”.*

Ketentuan tersebut membentuk pola hubungan kelembagaan agar tercipta harmonisasi putusan antara MK dan MA dalam pelaksanaan judicial review.

Realitasnya, putusan MK dan MA tidak selalu sinkron dan harmonis. Ditemukan putusan MA yang justru menyimpangi putusan MK. Praktik *confrontative* bukan hanya terjadi di Indonesia, kajian yang dilakukan oleh Tom Ginsburg di Mongolia, Thailand, dan Korea Selatan menemukan fakta adanya perlawanan pembentuk undang-undang terhadap putusan MK.<sup>33</sup> Di Indonesia, perlawanan terhadap putusan MK bukan hanya terjadi pada pembentuk undang-undang (DPR dan Presiden), melainkan juga terjadi di MA.

Praktik *confrontative* terlihat pada putusan MK Nomor 30/PUU-XVI/2018 terhadap uji materi Pasal 182 huruf I UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan putusan *“frase ‘pekerjaan lain’ dalam Pasal 182 huruf I bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai mencakup pula pengurus (fungsiaris) partai politik.* Kemudian Komisi Pemilihan Umum menindaklanjuti putusan tersebut dengan mengeluarkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan KPU Nomor 14 Tahun 2018 tentang Pencalonan Perseorangan Peserta Pemilu DPD dan menerbitkan Keputusan KPU Nomor 1130-PL.01.4-KPT/IX/ 2018 tentang Penetapan Daftar Calon Pemilih Tetap (DCT)

<sup>32</sup> Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, 14.

<sup>33</sup> Suroso, 12.

Perseorangan Peserta Pemilihan Umum Anggota DPD Tahun 2019. Peraturan dan keputusan tersebut menyebabkan salah satu calon DPD yakni Oesman Sapta Odang (OSO) yang merupakan Ketua DPP periode 2017-2019 dan sekaligus Ketua Umum DPP Partai Hanura sejak tahun 2016 merasa dirugikan karena tidak lolos persyaratan pendaftaran calon DPD. Selanjutnya, OSO mengajukan uji materi terhadap Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 ke MA dan melalui putusan MA Nomor 65/P/HUM/2018 membatalkan Peraturan KPU Nomor 26 Tahun 2018 dengan menegaskan bahwa larangan dalam Peraturan KPU tersebut tidak berlaku surut terhadap peserta pemilu.<sup>34</sup> Kasus ini menunjukkan putusan MA menyimpangi putusan MK yang telah memutuskan larangan pengurus partai politik mendaftar sebagai calon DPD. Akan tetapi, setelah Komisi Pemilihan Umum menindaklanjuti putusan MK tersebut dengan menerbitkan Peraturan KPU, MA justru membatalkan Peraturan KPU tersebut.

Pola hubungan ini memperlihatkan masih adanya arogansi sektoral MA untuk *cooperative* terhadap putusan MK. Meskipun sebagian komposisi hakim MK berasal dari usul MA namun terwujudnya harmonisasi perundang-undangan merupakan tugas bersama kedua kelembagaan tersebut. Potret ini memperlihatkan sinergitas kekuasaan peradilan belum tercapai secara maksimal. Padahal dalam Pasal 55 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah disebutkan, MA memiliki kewajiban untuk menunda persidangan apabila undang-undang yang menjadi dasar uji materiil di MA sedang dilakukan pengujian di MK. Ketentuan ini juga menunjukkan bahwa selain untuk menciptakan harmonisasi dan sinkronisasi putusan, juga tersemat perintah agar MA dapat melaksanakan putusan MK.

Idul Rishan mengungkapkan bangunan kekuasaan kehakiman pasca amandemen jelas terdapat relasi yang kabur, sehingga masing-masing lembaga tersebut seharusnya bersinergi justru menjadi relasi yang saling timpang (*striking the balances*).<sup>35</sup> Menurutnya sikap saling klaim kerap diperlihatkan dalam pengelolaan jabatan hakim. Independensi kelembagaan dan individu hakim kerap menjadi benteng yang melekat secara inheren, tanpa dibangun upaya interkoneksi antara lembaga peradilan.<sup>36</sup> Pola tersebut mencederai penghormatan dan pelaksanaan konstitusi.

Relativitas praktik *confrontative* yang ditunjukkan oleh DPR, Presiden, dan MA terhadap putusan MK pada aspek hubungan kelembagaan menunjukkan permasalahan mendasar bagi ketiga lembaga tersebut. Jika dilihat secara seksama, DPR, Presiden, dan MA masing-masing memiliki kewenangan untuk mengusulkan hakim MK, namun justru mereka sendiri yang kerap menunjukkan sikap *confrontative* terhadap putusan MK yang notabene adalah hasil seleksi mereka sendiri. Di sisi lain, egosentrisme acapkali melekat pada jabatan DPR,

<sup>34</sup> Pan Mohamad Faiz and Muhammad Reza Winata, "Respons Konstitusional Larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Pengurus Partai Politik," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 537.

<sup>35</sup> Idul Rishan, *Kebijakan Reformasi Peradilan "Pertarungan Politik, Realitas Hukum, & Egosenterisme Kekuasaan"* (Yogyakarta: UII Press, 2019), 8.

<sup>36</sup> Rishan, 11.

Presiden, dan MA sebagai lembaga yang berhak mengusulkan hakim MK untuk tunduk dan patuh terhadap putusan hakim yang telah dipilihnya.

Jika dilakukan perbandingan dengan negara lain: *Pertama*, di Ceko, tahap implementasi putusan MK tidak memiliki permasalahan dengan pemberlakuan putusan-putusan peraturan undang-undang atau peraturan lainnya. Bahkan belum ada otoritas negara di Ceko yang pernah menolak putusan MK, terutama dalam hal putusan yang membatalkan undang-undang.<sup>37</sup> MK Ceko bebas menentukan waktu keberlakuan Putusan MK dalam pengujian undang-undang.<sup>38</sup> Hal tersebut diatur dalam UU MK yang menegaskan Putusan MK pada saat diumumkan secara terbuka kecuali MK memutuskan menunda keberlakuannya.<sup>39</sup>

*Kedua*, di Austria negara yang menjadi cikal bakal lahirnya MK, terdapat pola yang *cooperatif* dalam menindaklanjuti putusan MK, misalnya apabila diperlukan Presiden Federal bertanggungjawab untuk mengeluarkan perintah lembaga-lembaga negara terkait, negara-negara bagian (*Lander*) ataupun badan-badan misalnya Angkatan Bersenjata untuk melaksanakan putusan MK.<sup>40</sup> Tindak lanjut putusan MK dilakukan oleh pembentuk undang-undang Austria diantaranya Dewan Nasional (*Nationalrat/ National Council*) dan Dewan Federal (*Bundesrat/ Federal Council*).<sup>41</sup>

*Ketiga*, di Kosovo Putusan MK mengikat semua pihak baik perorangan, pengadilan, maupun institusi negara. Semua pihak terkait wajib menghormati, mematuhi dan memberlakukan putusan MK melalui pelaksanaan wewenang masing-masing.<sup>42</sup> Bahkan lembaga-lembaga terkait dalam putusan harus menyerahkan informasi sebagaimana kewajiban yang dimuat dalam putusan tersebut mengenai tindakan yang diambil untuk melaksanakan Putusan MK. Apabila terbukti gagal melaksanakan putusan atau terlambat memberikan informasi, MK dapat mengeluarkan aturan yang didalamnya menetapkan bahwa putusannya belum dilaksanakan.<sup>43</sup> Selain itu, terdapat hal yang menarik dalam menindaklanjuti Putusan MK di Kosovo yakni Jaksa Negara harus diberikan informasi mengenai Putusan MK yang belum dilaksanakan dan segera melaksanakan putusan yang tidak dilaksanakan tersebut serta melaporkan pelaksanaannya kepada MK Kosovo.<sup>44</sup>

Perbandingan di atas menunjukkan di Ceko terdapat relasi *cooperatif* yang relatif kuat antara MK dengan lembaga negara lainnya dalam menindaklanjuti Putusan MK yang dibuktikan minimnya permasalahan terkait pelaksanaan putusan MK. Lain halnya

<sup>37</sup> Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, 139.

<sup>38</sup> Eka N.A. M. Sihombing and Cynthia Hadita, "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang," *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022): 44, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.4>.

<sup>39</sup> Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, 138.

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi* (Yogyakarta: UII Press, 2018), 131.

<sup>41</sup> Winata, *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*, 99.

<sup>42</sup> Suroso, *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*, 98.

<sup>43</sup> Suroso, 99.

<sup>44</sup> Suroso, 99.

relasi *cooperatif* dan saling sinergis di Austria berupa Presiden Federal bertanggungjawab mengeluarkan perintah kepada lembaga-lembaga negara untuk melaksanakan putusan MK. Pola *cooperatif* yang lebih kuat dipraktekkan di Kosovo berupa kewajiban *adressat* putusan untuk menyampaikan informasi kepada MK terkait tindak lanjut putusan MK. Di Kosovo, Jaksa diperankan sebagai institusi eksekutor Putusan MK. Bahkan seperti di Amerika Serikat, MK dapat memberikan sanksi kepada *adressat* putusan apabila tidak melaksanakan putusan MK<sup>45</sup>. Pada prinsipnya untuk membangun pola relasi *cooperatif* dalam pelaksanaan Putusan MK di Indonesia—baik oleh legislatif, eksekutif, maupun yudikatif—kajian ini menilai dibutuhkan adanya pertanggungjawaban kelembagaan yang disertai sanksi apabila lalai dalam melaksanakan putusan MK.

## **2. Pertanggungjawaban Lembaga Negara dalam Pelaksanaan Putusan MK**

Praktik *confrontative* yang diperlihatkan DPR, Presiden, dan MA terhadap putusan MK merupakan pengabaian secara tidak langsung terhadap supremasi konstitusi dan proses penegakan hukum. Ni'matul Huda mengungkapkan perbuatan pemerintah yang atas dasar undang-undang yang telah dibatalkan oleh MK merupakan perbuatan melawan hukum.<sup>46</sup> Lembaga negara yang tidak melaksanakan putusan MK telah melanggar amanat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 terkait putusan MK yang bersifat final dan mengikat dan tidak menghormati supremasi konstitusi yang diwujudkan melalui putusan MK.

Maka dari itu, pada sub bahasan ini akan diuraikan bentuk dan rumusan pertanggungjawaban yang harus dibebankan kepada DPR, Presiden, dan MA ketika tidak menindaklanjuti putusan MK. Berangkat dari asas dalam hukum tata pemerintahan yang menegaskan "*geen bevoegdheid zonder woordelijkheid* (tiada jabatan atau wewenang tanpa pertanggungjawaban)", sehingga kewenangan DPR, Presiden, dan MA yang seyogianya dapat melakukan perbuatan hukum untuk menindaklanjuti putusan MK dan ternyata lembaga negara tersebut tidak melakukan tindakan atau mengabaikan putusan MK maka melekat pertanggungjawaban hukum.

### **a. Bentuk Pertanggungjawaban Lembaga Negara dalam Pelaksanaan Putusan MK**

Pertanggungjawaban lembaga negara diperlukan untuk mewujudkan supremasi konstitusi dan melindungi hak konstitusional pemohon/warga negara yang tercerabut atas berlakunya suatu undang-undang. Sikap yang *confrontative* terhadap putusan MK merupakan perbuatan lembaga negara secara jelas melawan hukum dan harus dibebankan pertanggungjawaban. Ridwan menyebutkan tanggungjawab hukum merupakan konsekuensi adanya tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan hubungan hukum (*rechtsverhouding*) yang dilakukan oleh subjek hukum.<sup>47</sup> *Rechtshandeling* berkaitan tidak melakukan tindakan (pengabaian) terhadap

<sup>45</sup> Sihombing and Hadita, "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang," 42.

<sup>46</sup> Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, 191.

<sup>47</sup> Ridwan, *Persinggungan Antara Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi* (Yogyakarta: UII Press, 2016), 55.

putusan MK. Sedangkan *rechtsverhouding* berkaitan hubungan hukum lembaga negara terhadap warga negara/pemohon pengujian undang-undang. Konsep ini akan dijadikan landasan dalam menggagas bentuk pertanggungjawaban lembaga negara secara kelembagaan dalam pelaksanaan putusan MK. Selain itu konsep pertanggungjawaban secara *liability* dan *responsibility* akan digunakan landasan untuk menggali pertanggungjawaban jabatan.

### 1) Tanggungjawab Kelembagaan

Tanggungjawab kelembagaan melekat pada lembaga atas *rechtshandeling* maupun *rechtverschouing* secara kolektif yang mengabaikan putusan MK. Tanggungjawab kelembagaan ini menyerupai *state liability (governmental liability)* yakni negara atau pemerintah harus bertanggungjawab terhadap penggunaan kewenangan melalui kompensasi jika terjadi kerugian yang diderita secara langsung ataupun tidak langsung warga negaranya.<sup>48</sup> Sehingga lembaga negara yang mengabaikan atau melakukan *confrontative* terhadap putusan MK harus dibebankan kompensasi.

Tanggungjawab kelembagaan karena mengabaikan atau melakukan *confrontative* terhadap putusan MK dapat ditegakkan dengan syarat: 1) perbuatan yang dilakukan merupakan perintah atau keputusan bersama kelembagaan; dan 2) perbuatan tersebut dilakukan berdasarkan kewenangan.<sup>49</sup> Pada dasarnya perbuatan kelembagaan DPR, Presiden, MA yang bersikap mengabaikan atau *confrontative* terhadap putusan MK kerap kali terjadi atas dasar keputusan kolektif kelembagaan. Selain itu, DPR dan Presiden memiliki kewenangan sebagai pembentuk produk undang-undang untuk menindaklanjuti putusan MK dalam undang-undang dan MA memiliki kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang dengan baju uji undang-undang, sehingga ketika undang-undang yang menjadi batu uji *judicial review* di MA telah diputuskan oleh MK, maka putusan MK tersebut seharusnya menjadi batu uji *judicial review* di MA. Konstruksi ini membawa pemaknaan bahwa pertanggungjawaban kelembagaan dapat ditegakkan atas sikap *confrontative* lembaga negara dalam pelaksanaan putusan MK.

Terdapat 2 (dua) opsi yang dapat ditempuh yakni: *pertama*, karena *rechtshandeling* lembaga negara berupa tidak berbuat (mengabaikan/tidak menindaklanjuti) putusan MK. Pada opsi ini, lembaga yang tidak menindaklanjuti putusan MK yang melewati tenggang waktu ditentukan (tidak berbuat), dapat dibebankan pertanggungjawaban atau kompensasi ketika terdapat gugatan perdata dari warga negara/pemohon yang merasa haknya terlanggar atas sikap lembaga negara tersebut. Opsi ini dapat ditempuh ketika lembaga negara atau *addressat* putusan MK tidak menindaklanjuti (tidak berbuat) dalam

<sup>48</sup> Fajlurrahman Jurdi and Ahmad Yani, *Grasi Sebagai Beschikking* (Malang: Setara Press, 2018), 86., Kompensasi kerugian berasal dari *libertarian* teori yang berkembang dalam teori *Vicarios Liability*. Konsep ini dikemukakan oleh Toshiro Fuke yakni negara harus memberikan ganti rugi atas setiap kehilangan atau kerugian yang terjadi, yang disebabkan secara langsung atau tidak langsung.

<sup>49</sup> Ridwan, *Persinggungan Antara Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*, 57.

melaksanakan putusan MK. Sikap diam lembaga negara merupakan perbuatan hukum yang harus tetap terkoneksi dengan beban pertanggungjawaban. Seperti perbandingan di beberapa negara yang telah disebutkan sebelumnya menunjukkan adanya mekanisme dan ketentuan yang pasti bahkan menyediakan sanksi bagi lembaga negara yang untuk taat melaksanakan putusan MK.

*Kedua, rechtsverhouding* yakni hubungan hukum antara lembaga negara dengan warga negara/pemohon pengujian undang-undang atas perbuatan lembaga negara yang bertentangan/*confrontative* terhadap putusan MK. *Rechtsverhouding* atau hubungan hukum yang dimaksud adalah berada pada ranah hukum publik.<sup>50</sup> *Rechtsverhouding* yang timbul pada ranah hukum publik dapat berupa tindakan/keputusan bersegi satu/sepihak yang dikeluarkan pemerintahan (pemerintah dalam arti luas). DPR dan Pemerintah dalam menetapkan produk undang-undang pada prinsipnya melakukan tindakan sepihak berbentuk *regeling* tanpa harus meminta persetujuan formil dari warga negara layaknya kontrak. MA melalui putusan *judicial review* pada prinsipnya juga melakukan perbuatan sepihak berbentuk putusan/vonis tanpa harus meminta persetujuan warga negara. Tindakan sepihak dalam ranah hukum publik ini akan melahirkan *rechtsverhouding* atau hubungan hukum bagi subjek hukum. Ketika DPR dan Presiden bersikap *confrontative* terhadap putusan MK dengan mengeluarkan *regeling* yang bertentangan dengan putusan MK tersebut, maka subjek hukum/warga negara dapat melakukan gugatan perdata terhadap produk *regeling* yang ditetapkan oleh lembaga negara tersebut. Begitupula ketika MA melalui putusannya melakukan *confrontative* terhadap putusan MK maka selayaknya tersedia akses gugatan perdata terhadap putusan MA tersebut.

## 2) Tanggung Jawab Jabatan

Selain tanggung jawab kelembagaan melalui pemberian kompensasi kepada pemohon/warga negara atas tindak pengabaian atau *confrontative* lembaga negara dalam melaksanakan putusan MK, seharusnya terdapat mekanisme pertanggungjawaban jabatan. Tanggung jawab jabatan dapat dibebankan kepada penyelenggara negara (DPR, Presiden, dan MA) secara hukum (*liability*) maupun secara politik (*responsibility*),<sup>51</sup> terhadap pengabaian pelaksanaan putusan MK. Tanggung jawab (*liability*) berupa kesalahan jabatan (*faute de service*) yang dilakukan oleh lembaga negara dalam melaksanakan putusan MK. Adapun tanggungjawab berupa *responsibility* berkaitan dengan pertanggungjawaban politis yang harus dibebankan kepada penyelenggara negara atas pengabaian putusan MK. Tanggung jawab *liability* maupun *responsibility* tersebut dibebankan kepada jabatan DPR, Presiden maupun MA atas sikap *confrontative* terhadap pelaksanaan putusan MK.

<sup>50</sup> Ridwan, 26.

<sup>51</sup> Ridwan, *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*, 197.

*Pertama*, jabatan DPR. Pertanggungjawaban secara *liability* kepada jabatan DPR atas dasar pengabaian terhadap Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK terkait putusan MK yang bersifat final dan mengikat. Hal ini dapat mengarah pada mekanisme tanggung gugat secara perdata atas kesalahan *faute de service* pada jabatan DPR. Pertanggungjawaban *responsibility* meskipun terlihat mustahil ditegakkan oleh partai politik, namun terbuka ruang bagi partai politik untuk melakukan *recall* atau pergantian antar waktu anggota DPR dengan mencabut anggota DPR tersebut dari keanggotaan partai politik. Di sinilah dibutuhkan fadsun politik yang baik dari para partai politik untuk mengawasi kadernya agar secara konsisten bersikap patuh dan taat pada proses penegakan hukum. Selain *liability* dan *responsibility*, menurut hemat Penulis perlu pula dibebankan pertanggungjawaban etik melalui Mahkamah Kehormatan Dewan (MKD). Subjek hukum yang merasa dirugikan atas tindakan jabatan DPR yang tidak melaksanakan putusan MK juga dapat menempuh proses etik di MKD.

*Kedua*, jabatan Presiden. Pertanggungjawaban *liability* kepada jabatan Presiden terhadap pengabaian putusan MK dapat dilakukan dengan dasar Presiden tidak menjalankan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK terkait putusan MK yang bersifat final dan mengikat yang akan bermuara pada tanggung gugat secara perdata. Selain itu, dapat pula ditempuh pertanggungjawaban secara *responsibility* atau secara politis. Bisa saja atas pengabaian putusan MK memicu proses politik yang ada di DPR sehingga bermuara pada Presiden tidak lagi memenuhi persyaratan menjadi Presiden [Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945]<sup>52</sup> sehingga Presiden dapat diberhentikan.

*Ketiga*, jabatan hakim MA. Pertanggungjawaban kepada hakim MA terhadap pengabaian putusan MA dapat dilakukan secara *liability* atas dasar hakim MA tidak menjalankan Pasal 24C ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dan UU MK terkait putusan MK yang bersifat final dan mengikat. Selain itu perlu juga dilekatkan pertanggungjawaban etik terhadap hakim MA yang tidak melaksanakan putusan MK melalui rekonstruksi peradilan etik di Komisi Yudisial.

#### **b. Rumusan Pertanggungjawaban Lembaga Negara dalam Pelaksanaan Putusan MK**

Bentuk pertanggungjawaban baik secara kelembagaan maupun secara jabatan harus direkonstruksi dalam rumusan undang-undang. Selama ini pola hubungan kelembagaan dan pertanggungjawaban DPR, Presiden, dan MA dalam pelaksanaan putusan MK tidak dijabarkan secara yuridis dalam UUD NRI Tahun 1945 maupun dalam produk undang-undang. Hal ini menimbulkan *wetvacuum* terhadap mekanisme pertanggungjawaban putusan MK.

Sebagai perbandingan kelembagaan, lembaga penyelenggara pemilu (KPU, Bawaslu, dan DKPP) memiliki desain hubungan kelembagaan dalam pelaksanaan putusan antara sesama lembaga penyelenggara pemilu. Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang

<sup>52</sup> Huda, *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*, 191.

Pemilihan Umum, terlihat beberapa sanksi yang dapat dijatuhkan kepada KPU ketika tidak melaksanakan putusan Bawaslu dan DKPP. Begitupula sanksi bagi KPU dan Bawaslu yang tidak menindaklanjuti putusan DKPP. Meskipun putusan DKPP dan Bawaslu memiliki sifat vonis yang berbeda dengan putusan MK, namun DKPP dan Bawaslu juga tidak memerlukan organ khusus untuk menerapkan putusan mereka.

Maka dari itu diperlukan rumusan yang jelas dan harmonis mengenai bentuk tanggungjawab lembaga negara dalam menerapkan putusan MK di berbagai produk perundang-undangan. Menurut hemat Penulis terdapat 2 (dua) pilihan yang dapat ditempuh. *Pertama*, melalui produk undang-undang yang mengatur kelembagaan terkait (tanpa amandemen UUD NRI Tahun 1945). Hal ini dapat dilakukan dengan merumuskan norma yang sinkron mengenai pola hubungan kelembagaan dan bentuk pertanggungjawaban lembaga negara ke dalam produk undang-undang: 1) UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 tentang Mahkamah Konstitusi; 2) UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; 3) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (khusus untuk pola hubungan dan bentuk pertanggungjawaban MA terhadap pelaksanaan putusan MK); 4) UU Nomor 32 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (khusus kewajiban Presiden dan pertanggungjawaban Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam pelaksanaan putusan MK); 5) UU Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat (khusus kewajiban DPR menindaklanjuti dalam putusan MK dan pertanggungjawaban DPR terhadap putusan MK); dan 6) UU Nomor 3 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keenam produk undang-undang tersebut juga dapat diharmonisasikan dengan membentuk satu produk undang-undang khusus dengan metode *omnibus law* untuk mengurai permasalahan klasik atas banyaknya pengabaian dan *confrontative* terhadap putusan MK yang secara tidak langsung melemahkan supremasi konstitusi, perlindungan hak konstitusional warga negara,<sup>53</sup> dan memperburuk proses penegakan hukum di Indonesia.

*Kedua*, melalui amandemen UUD NRI Tahun 1945. Salah satu poin penting yang perlu diperbaiki kedepannya jika dilakukan amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah hubungan kelembagaan utamanya hubungan antara MK dengan DPR, Presiden, dan MA baik dalam hal usul pengangkatan hakim MK maupun hubungan kelembagaan dalam pelaksanaan putusan MK yang bersifat final dan mengikat. Usulan ini menjadi hal yang logis ketika melalui produk undang-undang permasalahan pelaksanaan putusan MK tidak dapat diurai dan menjadi permasalahan ketatanegaraan yang berimplikasi negatif terhadap pembangunan hukum nasional.

<sup>53</sup> Aprilian Sumodiningrat, "Penguatan Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Politik Hukum Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 268, 10.31078/jk2025.

## C. KESIMPULAN

Ketidapatuhan terhadap putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang final dan mengikat oleh lembaga negara lain merupakan masalah klasik yang melemahkan supremasi konstitusi di Indonesia. Penelitian ini menemukan, *pertama*, bahwa relasi kelembagaan MK dengan DPR, Presiden, dan MA dalam pelaksanaan putusan cenderung bersifat konfrontatif, yang seringkali ditandai dengan pengabaian terhadap putusan tersebut. *Kedua*, sebagai solusinya, diusulkan bentuk pertanggungjawaban yang konkret bagi lembaga negara yang tidak patuh, yakni melalui mekanisme tanggung jawab kelembagaan dan tanggung jawab jabatan. Oleh karena itu, sangat direkomendasikan kepada pembentuk undang-undang untuk secara eksplisit merumuskan dan mengintegrasikan mekanisme serta bentuk pertanggungjawaban tersebut ke dalam berbagai undang-undang yang mengatur kelembagaan terkait, demi menciptakan kepastian hukum dan memastikan efektivitas pelaksanaan putusan MK.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Faiz, Pan Mohamad, and Muhammad Reza Winata. "Respons Konstitusional Larangan Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah Sebagai Pengurus Partai Politik." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 3 (2019): 532–58. <https://doi.org/10.31078/jk1635>.
- Falaakh, Mohammad Fajrul. *Model Dan Pertumbuhan Konstitusi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- G., Ulfstein. "A Transnational Separation of Power." In *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond*, 21–31. Britania Raya: Cambridge University Press, 2017. <https://doi.org/10.1017/9781316874820.002>.
- Huda, Ni'matul. *Kekuatan Eksekutorial Putusan Mahkamah Konstitusi*. Yogyakarta: UII Press, 2018.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara Konsep, Sejarah, Wewenang, Dan Dinamika Konstitusional*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2021.
- . *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2010.
- Jurdi, Fajlurrahman, and Ahmad Yani. *Grasi Sebagai Beschikking*. Malang: Setara Press, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Penada Media Group, 2010.
- Maulidi, Mohammad Agus. "Problematika Hukum Implementasi Putusan Final Dan Mengikat Mahkamah Konstitusi Perspektif Negara Hukum." *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 24, no. 4 (2017): 535–557. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol24.iss4.art2>.

- Mochtar, Zainal Arifin. *Kekuasaan Kehakiman Mahkamah Konstitusi Diskursus Judicial Activism Vs Judicial Restraint*. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2021.
- Ridwan. *Diskresi Dan Tanggung Jawab Pemerintah*. Yogyakarta: UII Press, 2014.
- . *Persinggungan Antara Bidang Hukum Dalam Perkara Korupsi*. Yogyakarta: UII Press, 2016.
- Rishan, Idul. *Kebijakan Reformasi Peradilan "Pertarungan Politik, Realitas Hukum, & Egosenterisme Kekuasaan"*. Yogyakarta: UII Press, 2019.
- Rosa, Nikita. "Isi Revisi UU Pilkada 2024 Yang Jadi Sorotan Dan Akhirnya Dibatalkan DPR." Jakarta, 2024. <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-7504668/isi-revisi-uu-pilkada-2024-yang-jadi-sorotan-dan-akhirnya-dibatalkan-dpr>.
- Sihombing, Eka N.A. M., and Cynthia Hadita. "Bentuk Ideal Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal APHTN-HAN* 1, no. 1 (2022): 35–46. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.4>.
- Suhariyanto, Budi. "Masalah Eksekutabilitas Putusan Mahkamah Konstitusi Oleh Mahkamah Agung." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 1 (2016): 170–90. <https://doi.org/10.31078/jk1318>.
- Sulistyowati, Tri, Muhammad Imam Nasef, and Ali Rido. "Constitutional Compliance Atas Putusan Pengujian Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi Oleh Adressat Putusan." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 4 (2020): 699–728. 10.31078/jk1741.
- Sumardjono, Maria SW. *Metodelogi Penelitian Ilmu Hukum*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Gadjah Mada, 2021.
- Sumodiningrat, Aprilian. "Penguatan Putusan Mahkamah Konstitusi Sebagai Politik Hukum Legislatif." *Jurnal Konstitusi* 20, no. 2 (2023): 257–78. 10.31078/jk2025.
- Suroso, Fajar Laksono. *Potret Relasi Mahkamah Konstitusi-Legislator Konfrontatif Atau Kooperatif*. Edited by Genta Publishing. Yogyakarta, 2018.
- Winata, Muhammad Reza. *Pengujian Konstitusionalitas Undang-Undang: Rigiditas Tindak Lanjut Dalam Pembentukan Undang-Undang*. Jakarta: PT RajaGrafindo, 2020.



## *Strengthening the Legal Foundation of the Prosecutor's Office in the Constitutional System of the Republic of Indonesia*



### **Penguatan Landasan Konstitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Janpatar Simamora<sup>1</sup> , Bintang ME Naibaho<sup>2</sup> 

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen, Medan, Indonesia

<sup>2</sup>Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara, Medan, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Janpatar Simamora  
[✉ patarmora@gmail.com](mailto:patarmora@gmail.com)

##### History:

Submitted: 14-03-2024  
Revised: 09-05-2025  
Accepted: 05-06-2025

##### Keyword:

Attorney; Constitution; Law Enforcement Agencies.

##### Kata Kunci:

Kejaksaan; Konstitusi; Lembaga Penegak Hukum.

#### Abstract

*The Attorney General's Office of the Republic of Indonesia is not explicitly regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, even though this institution carries out the primary function of state power in the field of law enforcement. This study aims to describe the regulation of the position of the Attorney General's Office in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, explain the interpretation of the constitutional position of the Attorney General's Office and offer a model for its regulation in the constitution. This study uses normative legal research. The results of the study indicate that considering the absence of the term Attorney General's Office explicitly in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, its constitutional basis can only be found through a broad interpretation of a number of articles including Article 1 paragraph (3), Article 24 paragraph (1) and paragraph (3), Article 27 paragraph (1), Article 28D paragraph (1), Article 28I paragraph (1) and paragraph (5) and Article 30 paragraph (4). The model for regulating the Attorney General's Office offered through this study is to create a new formulation by adding one separate article, namely Article 24D of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.*

#### Abstrak

Kejaksaan Republik Indonesia tidak diatur secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, padahal lembaga tersebut mengemban fungsi pokok kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum. Penelitian ini bertujuan menguraikan pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945, menjelaskan penafsiran kedudukan konstitusionalitas Kejaksaan dan menawarkan model pengaturannya dalam konstitusi. Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa mengingat tidak ditemukannya istilah Kejaksaan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, maka dasar konstitusionalnya hanya dapat ditemukan melalui penafsiran luas atas sejumlah pasal diantaranya Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 30 ayat (4). Model pengaturan Kejaksaan yang ditawarkan melalui kajian ini adalah membuat rumusan baru dengan menambah satu pasal tersendiri, yaitu Pasal 24D UUD NRI Tahun 1945.



Copyright © 2025  
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/jk2226>

## **A. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara senantiasa akan terus berkembang seiring dengan perubahan zaman dari waktu ke waktu. Tuntutan akan perangkat hukum yang lebih adaptif juga menjadi kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan sejalan dengan tingkat kebutuhan pada masanya. Jawaban atas dinamika perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara salah satunya diwujudkan melalui perubahan hukum dasar atau konstitusi negara. Sejumlah persoalan kenegaraan yang dianggap belum sepenuhnya mendapat payung hukum Konstitusi namun dipandang sebagai persoalan pokok negara sejatinya harus diakomodir sebagai bagian dari materi muatan suatu Konstitusi.

Atas dasar pemikiran demikian, maka Konstitusi tidak perlu dipandang sebagai kitab suci yang berlaku abadi, namun sebaliknya bahwa Konstitusi harus mampu menjawab dinamika kehidupan masyarakat luas sehingga keberadaannya juga haruslah bersifat dinamis dan responsif seiring perkembangan zaman itu sendiri. Terlebih kemudian mengingat bahwa sejak abad XX, terdapat begitu banyak terjadi perkembangan kaidah hukum. Materi muatan konstitusi sangat patut dan beralasan untuk diselaraskan situasi dan perkembangan terkini kehidupan berbangsa dan bernegara. Oleh sebab itu, maka perubahan demi perubahan yang dilakukan dalam konstitusi harus dimaknai sebagai langkah menuju konstitusi modern yang tidak tertinggal dengan zamannya.

Konstitusi merupakan manifestasi dari kesepakatan dan kehendak bersama rakyat suatu negara. Atas dasar pemikiran demikian, maka kedudukan Konstitusi menjadi sangat tinggi serta menjadi dasar bagi negara untuk melahirkan sejumlah peraturan perundang-undangan, sehingga seluruh norma hukum dalam peraturan perundang-undangan harus sejalan dan tidak bertentangan dengan hukum dasar negara.<sup>1</sup> Konstitusi menjadi landasan berpijak bagi pembentukan setiap regulasi yang akan diberlakukan oleh negara. Oleh karena itu, Konstitusi harus mencerminkan kehendak seluruh lapisan masyarakat sesuai dengan semangat dan tujuan bersama yang ingin diwujudkan sebagai cita-cita yang hendak dicapai di masa mendatang.

Konstitusi memiliki kedudukan sebagai aturan dasar yang bersifat pokok mengenai kehidupan kenegaraan. Disebut sebagai aturan dasar karena hanya memuat hal-hal yang bersifat mendasar serta merupakan garis besar dan merupakan norma tunggal, tidak dibarengi dengan adanya norma tambahan. Konstitusi dapat dipahami sebagai kristalisasi normatif mengenai kewajiban yang diemban negara<sup>2</sup> dalam rangka menjalankan tugas perlindungan atas hak asasi manusia serta melaksanakan pemerintahan berdasarkan kedaulatan rakyat

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

<sup>2</sup> Diding Rahmat, "Peran Hakim Pada Proses Penemuan Hukum Sebagai Upaya Penegakan Keadilan Berdasarkan Kode Etik Hakim," *Journal Evidence of Law* 4, no. 1 (2025): 207-30, <https://doi.org/https://doi.org/10.59066/jel.v4i1.1097>.

disertai batas kekuasaan secara hukum yang ditujukan guna kepentingan dan kemaslahatan rakyat, bangsa, dan negara. Mengingat materi muatannya bersifat mendasar dan pokok, maka seyogianya setiap norma hukum dalam konstitusi harus mencerminkan dan mengakomodir kepentingan bangsa dan negara secara menyeluruh serta dengan mengedepankan upaya pemenuhan kepentingan rakyat sebagai pemegang kedaulatan.

Mengacu pada Konstitusi bangsa Indonesia telah ditegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah merupakan negara hukum. Ketentuan tersebut dengan tegas disebutkan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 sebagai Konstitusi bagi bangsa Indonesia.<sup>3</sup> Ide dan pemikiran untuk menegaskan bangsa Indonesia sebagai negara hukum dapat dimaknai sebagai upaya menjamin berjalannya penyelenggaraan pemerintahan yang sejalan dengan dinamika perkembangan aturan hukum yang ada.<sup>4</sup> Melalui pemikiran demikian, diharapkan agar pemerintahan negara tidak bertindak sewenang-wenang dan setiap tindakan pemerintahan memiliki legalitas sesuai perkembangan regulasi yang ada. Selain itu, melalui perangkat hukum akan ditemukan adanya pembatasan kekuasaan negara, termasuk di dalamnya alat-alat kelengkapan negara, sehingga tidak ditemukan adanya tumpang tindih kewenangan serta wewenang dominan suatu lembaga negara.

Montesquieu mengemukakan bahwa hukum merupakan suatu hubungan yang bersifat pasti yang berasal dari kenyataan dasar yang berlaku. Oleh sebab itu, maka hukum harus bersumber dari kenyataan untuk kemudian diwujudkan dalam rangka memberi kepastian sehingga dapat dilaksanakan dengan baik sesuai dengan norma yang telah dirumuskan dalam bentuk hukum tertulis. Hal inilah yang perlu dipedomani sebagai salah satu prinsip bagi negara hukum seperti halnya Indonesia yang sudah ditegaskan sebagai negara hukum.

Pada praktiknya kemudian, negara hukum Indonesia sering dimaknai mengandung ciri khas tersendiri. Negara hukum Indonesia dianggap mendasarkan diri pada ciri tersendiri sebagai negara hukum Pancasila. Sehubungan dengan itu, maka nilai yang terkandung dalam Pancasila harus dijadikan sebagai paradigma budaya hukum yang harus dicapai dan diwujudkan bangsa Indonesia dalam praktik kehidupan yang nyata ditengah-tengah masyarakat luas. Pancasila dijadikan sebagai sumber dari segala sumber hukum yang melandasi upaya perwujudan negara hukum dalam konteks kehidupan nasional di tanah air.

Namun demikian, pada dasarnya sejumlah prinsip umum yang melekat pada unsur-unsur negara hukum tetap diadopsi dan dipraktikkan dengan baik di tanah air. Prinsip-prinsip umum seperti pilihan pemisahan kekuasaan<sup>5</sup> maupun pembagian kekuasaan, pelaksanaan

<sup>3</sup> Janpatar Simamora and Leonardo David Simatupang, "Penguatan Kedudukan Dan Kewenangan Konstitusional Polri Sebagai Alat Negara Dalam Bidang Keamanan Dan Ketertiban," *Jurnal Negara Hukum* 15, no. November (2024): 159–81, <https://doi.org/https://doi.org/10.22212/jnh.v15i2.4424>.

<sup>4</sup> Moody Rizqy Syailendra et al., "Peran Konstitusi Dalam Menjaga Prinsip Demokrasi Dan Supremasi Hukum Di Indonesia," *Jurnal Multilingual* 4, no. 4 (2024): 1–15, <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/multilingual/article/view/999>.

<sup>5</sup> César Augusto Cichelero, Caroline Ferri, and Eduardo Brandão Nunes, "From an Idealized Separation of Powers to Its Practical Problems in the Rule of Law," *Journal of Constitutional Research* 5, no. 1 (2018): 15–40, <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.55929>.

kedaulatan rakyat serta adanya peradilan administrasi tetap dijadikan sebagai acuan dalam rangka penyelenggaraan negara hukum. Artinya, sekalipun Indonesia melakukan modifikasi mengenai negara hukum, namun tidak sampai mengganggu prinsip-prinsip umum yang berlaku berdasarkan sejarah negara hukum secara global. Implementasi negara hukum pada akhirnya akan dapat dirasakan melalui pelaksanaan fungsi dan tugas serta kewajiban yang diemban oleh lembaga penegak hukum.

Sejalan dengan itu, maka kehadiran lembaga penegak hukum merupakan suatu kebutuhan mutlak guna menjalankan fungsi penegakan hukum yang diharapkan. Perwujudan negara hukum akan dapat direalisasikan melalui keberadaan lembaga penegak hukum. Artinya, sekalipun telah ditegaskan bahwa bangsa Indonesia adalah negara hukum, namun manakala lembaga penegak hukumnya tidak berfungsi dengan baik, maka konsep negara hukum tersebut hanya akan indah dalam tataran teoritis semata. Prinsip negara hukum akan dapat dirasakan dalam tataran implementasi melalui kehadiran lembaga penegak hukum untuk menegakkan hukum itu sendiri sesuai dengan ketentuan yang ada.

Disinilah urgensi lembaga penegak hukum dalam mewujudkan negara hukum. Bahkan kinerja lembaga penegak hukum akan menjadi pertaruhan bagi upaya mewujudkan negara hukum yang sesungguhnya. Baik lembaga peradilan, Kejaksaan, Kepolisian dan pengacara akan sangat menentukan arah penegakan hukum yang bermuara pada upaya mewujudkan negara hukum yang dicita-citakan bagi bangsa Indonesia. Oleh karena itu, berhasil tidaknya lembaga penegak hukum dalam menjalankan tugas dan tanggungjawabnya akan menjadi barometer dalam rangka penilaian publik atas perwujudan negara hukum yang sejalan dengan pilar-pilar perwujudan negara hukum itu sendiri.

Salah satu lembaga penegak hukum yang selama ini begitu eksis serta memiliki peran yang sangat sentral dalam menjalankan kewenangan penegakan hukum adalah Kejaksaan Republik Indonesia. Stound mengemukakan bahwa kewenangan merupakan keseluruhan aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik. Jika kemudian dikaji lebih lanjut, dapat dijelaskan bahwa wewenang dalam arti hukum bukan berarti sama dengan kekuasaan, sebab kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Adapun dalam wewenang melekat sekaligus hak dan kewajiban. Sejalan dengan itu, kewenangan Kejaksaan dapat dimaknai sebagai hak dan kewajiban maupun peran dan fungsi yang melekat pada institusi Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum.

Peran dan fungsi Kejaksaan Republik Indonesia dalam sistem penegakan hukum mutlak dibutuhkan oleh negara, terlebih bagi bangsa Indonesia yang sudah mengukuhkan diri melalui Konstitusi sebagai negara hukum. Dalam praktiknya selama ini, Kejaksaan memegang peran kunci sebagai pengacara negara, termasuk memiliki peran dan kontribusi besar

dalam upaya pemberantasan korupsi.<sup>6</sup> Atas dasar itulah, maka Kejaksaan selalu mendapat kuasa untuk menjadi perwakilan lembaga negara dalam proses persidangan di pengadilan.

Pada praktiknya kemudian, Kejaksaan memiliki cakupan kewenangan yang begitu luas dan sangat menentukan bagi arah penegakan hukum itu sendiri. Di bidang pidana, Kejaksaan mengemban tugas dan wewenang penuntutan<sup>7</sup> sampai dengan pelaksanaan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Bahkan dalam literatur peradilan pidana, Kejaksaan dianggap mendominasi sistem peradilan.<sup>8</sup> Hal tersebut dikarenakan peran besar Kejaksaan dalam setiap proses peradilan pidana. Selain itu, Kejaksaan juga melaksanakan pengawasan atas pelaksanaan setiap putusan pengadilan. Hal demikian menunjukkan betapa besarnya ranah kewenangan dan tanggungjawab penegakan hukum yang melekat dalam bidang pidana.

Di sisi lain, fungsi penegakan hukum dalam bidang pidana yang pada akhirnya turut menjadi bagian dari tanggungjawab institusi Kejaksaan adalah pertama, apa yang dikenal dengan istilah *The actual enforcement law*, hal ini mencakup sejumlah bidang mulai dari penyelidikan, penangkapan, penahanan, persidangan pengadilan dan pemidanaan, sampai kemudian tindakan untuk menempatkan pelaku kejahatan di penjara dengan maksud memperbaiki perilakunya. Kedua, berkaitan dengan efek "prefensif", hal ini ditujukan dalam rangka tindakan pencegahan agar tidak melakukan suatu tindak pidana. Oleh karena itu, kehadiran aparat penegak hukum dalam lapangan penegakan hukum sesungguhnya juga memiliki makna untuk turut mencegah masyarakat agar tidak melakukan suatu perbuatan yang mengarah pada tindak pidana.

Kemudian dalam bidang perdata dan tata usaha negara, institusi Kejaksaan turut mengemban tugas maupun wewenang yang tidak kalah pentingnya dengan tugas dan tanggungjawab dalam bidang pidana. Kejaksaan menjadi lembaga dengan kuasa khusus<sup>9</sup> yang dapat bertindak mewakili pemerintah maupun negara, baik di dalam maupun di luar pengadilan. Bidang ini menunjukkan bahwa Kejaksaan ada kalanya menjadi representasi negara dalam proses penegakan hukum serta mewakili kepentingan negara pada proses hukum dimaksud.

Adapun pada bidang ketertiban dan ketenteraman umum, Kejaksaan juga mengemban sejumlah tugas penting dalam rangka peningkatan kesadaran hukum masyarakat luas,

<sup>6</sup> Suharyo, "Peran Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberantasan Korupsi Di Negara Demokrasi," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 413-25, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.15-25>.

<sup>7</sup> Ook Mufrohim and Ratna Herawati, "Independensi Lembaga Kejaksaan Sebagai Legal Structure Didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) Di Indonesia," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2020): 373-86, <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.373-386>.

<sup>8</sup> Jeffrey Bellin, "The Power of Prosecutors," *New York University Law Review* 94, no. 2 (2019): 171-212, <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1907>.

<sup>9</sup> Defry Tirta Tulangow, "Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Sebagai Pengacara Negara Dalam Menangani Perkara Perdata," *Lex Crimen X*, no. 11 (2021): 133-41, <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/38411>.

pengamanan kebijakan penegakan hukum sampai pada upaya pengembangan dan penelitian hukum. Intinya, selain memiliki peran vital dalam rangka penegakan hukum, Kejaksaan juga mendapat ruang untuk turut serta melakukan berbagai kajian dan pengembangan hukum dalam upaya menemukan formulasi yang lebih tepat bagi pengembangan praktik hukum di masa mendatang.

Mengingat begitu besarnya tugas dan tanggungjawab yang melekat pada institusi Kejaksaan, maka menjadi sangat beralasan untuk secara berkesinambungan menata kedudukan institusi Kejaksaan menjadi lebih baik demi memaksimalkan kinerja penegakan hukum serta sejumlah fungsi lain yang melekat pada lembaga dimaksud. Kejaksaan secara kelembagaan perlu ditempatkan pada wadah hukum yang memadai sehingga keberadaannya sejalan dengan besarnya beban kewenangan dan tugas yang menjadi tanggungjawabnya. Kedudukannya dalam sistem kelembagaan negara perlu mendapat porsi yang setara dengan lembaga-lembaga lainnya yang juga mengemban tugas pokok dalam sistem pemerintahan Indonesia, khususnya di era modern saat ini.

Namun demikian, jika kemudian dilakukan penelusuran lebih lanjut dapat dikemukakan bahwa konsep pengaturan Kejaksaan sebagai salah satu lembaga penegak hukum masih belum sejalan dengan urgensi kewenangan penegakan hukum yang dimiliki. Wewenang dan tugas yang melekat pada institusi Kejaksaan termasuk dalam kelompok tugas pokok kekuasaan negara yang harus dimiliki dan dijalankan demi eksisnya negara hukum bagi Indonesia. Bahkan dalam sistem peradilan pidana, institusi Kejaksaan merupakan salah satu lembaga yang mutlak harus ada dan memegang peran kunci dalam rangka penyelesaian setiap perkara pidana. Konsep demikian berlaku di berbagai negara di dunia, sehingga tidak mengherankan bila kemudian disebutkan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga pemegang peran dominan dalam setiap proses peradilan bidang perkara pidana.

Berdasarkan hasil penelusuran Penulis, ditemukan beberapa tulisan yang memiliki keterkaitan dengan topik tulisan ini. Salah satunya artikel Dian Rista (2018) yang mencoba mengkaji kedudukan Kejaksaan sebagai pelaksana kekuasaan negara di bidang penuntutan. Kesimpulannya menunjukkan bahwa Kejaksaan berkedudukan dibawah kekuasaan eksekutif, sehingga posisi demikian dianggap rawan terjadi intervensi dalam pelaksanaan tugas-tugasnya.<sup>10</sup>

Demikian juga halnya dengan artikel yang ditulis Sanusi dan Lorent Pradini Imso (2019) yang membahas pelaksanaan tugas, fungsi dan kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia. Ulasan tersebut memberikan kesimpulan bahwa Kejaksaan seharusnya ditempatkan dalam naungan kekuasaan yudikatif bersamaan dengan Mahkamah Agung, namun dalam kenyataannya justru berada di bawah naungan kekuasaan eksekutif. Hal ini menjadi masukan

<sup>10</sup> Dian Rosita, "Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Ius Constituendum* 3, no. 1 (2018): 27-47, <https://doi.org/10.26623/jic.v3i1.862>.

yang ditawarkan dalam tulisan tersebut demi perbaikan penegakan hukum, khususnya secara kelembagaan.

Adapun Wahyu Donri Tinambunan dan Galih Raka Siwi (2022) membahas dinamika kedudukan hukum Jaksa sebagai pengacara negara setelah perubahan undang-undang Kejaksaan. Penelitian tersebut menegaskan bahwa Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia berada dalam ranah eksekutif yang mengemban tugas selain sebagai penuntut umum juga menjadi pengacara negara.<sup>11</sup> Tulisan ini mengkaji Kejaksaan sebagai pengacara negara beserta prosedur yang mesti dilalui untuk dapat berperan sebagai pengacara negara.

Demikian juga halnya dengan hasil kajian Brando Aiba (2021) menyimpulkan bahwa dikaji dari sejumlah undang-undang yang berkaitan dengan Kejaksaan, maka institusi tersebut berada dibawah naungan kekuasaan eksekutif. Pada akhirnya penelitian tersebut merekomendasikan agar Kejaksaan berada dan menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman.

Penelitian ini sangat berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu dimana fokus utama penelitian ini mengkaji pada fungsi, tugas dan wewenang Kejaksaan yang begitu sentral dalam lapangan penegakan hukum, namun pengaturannya hanya secara tersirat dalam Konstitusi. Artinya, antara tugas yang diemban dengan dasar hukum pengaturan kelembagaannya menjadi kurang sepadan. Bahkan dalam lapangan penegakan hukum pidana, institusi Kejaksaan mutlak harus ada untuk menjalankan proses hukumnya, sehingga menjadi sangat wajar dan beralasan untuk mengemukakan bahwa institusi Kejaksaan merupakan lembaga yang menjalankan fungsi pokok kekuasaan negara dalam lapangan penegakan hukum, oleh sebab itu, maka dasar pengaturannya semestinya juga dilakukan melalui hukum dasar negara yaitu turut dimuat dalam Konstitusi.

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, adapun yang menjadi pokok permasalahan yang diharapkan akan dijawab melalui penelitian ini adalah pertama, bagaimana pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945 saat ini? Kedua, bagaimana upaya penafsiran kedudukan konstitusional Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia? Ketiga, bagaimana model pengaturan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945?

## **3. Metode Penelitian**

Dalam rangka menjawab permasalahan dalam penelitian ini, maka digunakan metode penelitian yuridis normatif. Lazimnya penelitian yuridis normatif memandang hukum sebagai suatu bangunan norma yang akan dikaji lebih lanjut dalam upaya melihat efektivitasnya dalam tatanan implementasi. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis dan pendekatan konseptual sesuai dengan tingkat kebutuhannya. Pendekatan konsep digunakan dalam rangka memberikan tawaran model pengaturan berkaitan dengan upaya penguatan

---

<sup>11</sup> Wahyu Donri Tinambunan and Galih Raka Siwi, "Dinamika Kedudukan Hukum Jaksa Sebagai Pengacara Negara Pasca Undang-Undang Kejaksaan," *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 125-42, <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v6i2.4586>.

landasan konstitusionalitas Kejaksaan dalam hukum dasar negara. Adapun jenis bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum kepustakaan yang diperoleh melalui studi literatur maupun dokumentasi. Telaah hukum dilakukan dengan mengacu pada sejumlah norma hukum yang relevan seperti UUD NRI Tahun 1945, UU Nomor 16 Tahun 2004 dan UU Nomor 11 Tahun 2011 dengan cara analisis logis dan preskriptif terhadap ketentuan dalam UUD yang ada kaitannya dengan Kejaksaan serta kemudian dijadikan sebagai dasar dalam merumuskan kesimpulan dan saran sebagai solusi pemenuhan landasan konstitusi bagi Kejaksaan secara kelembagaan.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Pengaturan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945 Saat Ini**

Sebagaimana telah dijelaskan secara singkat pada bagian latar belakang tulisan ini bahwa secara eksplisit tidak ditemukan pengaturan mengenai Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai Konstitusi bagi bangsa Indonesia. Bahkan bukan hanya pengaturan mengenai fungsi, tugas dan wewenangnya, penyebutan Kejaksaan secara kelembagaan pun tidak tercantum sama sekali dalam pasal-pasal yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945. Padahal, tugas-tugas penegakan hukum yang diemban Kejaksaan merupakan bagian dari fungsi pokok kekuasaan negara yang semestinya turut diimbangi dengan pola pengaturannya dalam hukum dasar negara.

Adapun ketentuan yang selama ini selalu dijadikan dasar pengaturan bagi keberadaan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah dengan merujuk pada ketentuan Pasal 24, khususnya Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Merujuk pada ayat (1) pasal dimaksud ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan suatu kekuasaan yang sifatnya merdeka dalam menjalankan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Kemudian melalui ayat (3) disebutkan bahwa badan-badan yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur melalui undang-undang. Kedua ayat ini pada intinya menegaskan urgensi lembaga-lembaga penegak hukum dalam rangka penegakan hukum. Sekalipun penekanannya lebih mengarah pada lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, namun demikian segmen penegakan hukumnya senantiasa dijadikan sebagai pintu masuk untuk menarik penafsiran bahwa pasal tersebut menghendaki keberadaan lembaga penegak hukum secara umum.

Atas dasar pemikiran demikian, maka dalam praktiknya kemudian, Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 senantiasa dijadikan sebagai dasar konstitusionalitas institusi Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga yang turut dianggap memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945. Adanya penegasan istilah "badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman..." telah dijadikan sebagai dasar untuk menarik rumusan pasal dimaksud dalam pengertian yang lebih luas, yaitu mencakup seluruh lembaga yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk di dalamnya Kejaksaan Republik Indonesia.

Artinya, secara implisit kedua ayat tersebut menjadi landasan yang selama ini mengemuka untuk menafsirkan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia juga dianggap turut memperoleh kewenangan yang bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 seperti halnya kekuasaan kehakiman, baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Kendati tidak disebutkan secara tegas, namun setidaknya pasal dimaksud telah membuka ruang bagi upaya perluasan makna untuk memberikan payung hukum memadai secara Konstitusi bagi keberadaan Kejaksaan sebagai institusi yang turut diakomodir dalam Konstitusi.

Adapun pengaturan Kejaksaan itu sendiri secara eksplisit hanya ditentukan melalui undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia sebagaimana belakangan diubah menjadi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Padahal harus disadari sepenuhnya bahwa peran dan fungsinya tidak kalah pentingnya<sup>12</sup> dengan lembaga-lembaga negara lainnya yang diatur dalam konstitusi. Kejaksaan memiliki fungsi yang sangat sentral dalam proses penegakan hukum, namun bentuk pengaturannya tidak mengindikasikan adanya kesetaraan pengaturan kelembagaannya dengan sentralnya kewenangan yang dimiliki. Pengaturan Kejaksaan secara kelembagaan yang hanya ditentukan lewat suatu undang-undang justru mencerminkan lemahnya keberadaan Kejaksaan dari sudut dasar hukumnya.

Dampak paling krusial dari model pengaturan demikian adalah bahwa Kejaksaan dapat saja dibubarkan hanya dengan adanya kesepakatan bersama antara eksekutif dan legislatif sebagai pemegang kekuasaan membentuk undang-undang. Padahal dari sudut kedudukan dan pelaksanaan kewenangannya, Kejaksaan justru mengemban fungsi dan peran sentral dalam proses penegakan hukum. Tentu dapat dibayangkan bagaimana runyamnya sistem penegakan hukum tanpa kehadiran Kejaksaan dalam setiap proses hukum itu sendiri. Bahkan proses penegakan hukum tidak mungkin dapat berjalan dengan baik, khususnya penegakan hukum pidana tanpa dibarengi adanya institusi Kejaksaan. Hal ini harus dipertimbangkan sejak dini agar kemudian ditemukan adanya upaya untuk menata legalitas Kejaksaan yang lebih mumpuni serta berdasar secara konstitusional.

Dikaji dari seluruh ketentuan yang ada dalam UUD NRI Tahun 1945, tidak ditemukan adanya satu ketentuan yang mengatur Kejaksaan secara eksplisit. Jika kemudian ditemukan adanya pandangan yang mengemukakan bahwa Kejaksaan telah diakomodir dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar negara, hal demikian hanya didasarkan pada perluasan penafsiran atas ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. Terkait istilah penafsiran dalam bidang hukum, hal ini merupakan metode untuk memahami lebih jauh makna yang terkandung dalam suatu teks hukum yang kemudian digunakan dalam rangka menyelesaikan berbagai kasus atau mengambil keputusan atas persoalan yang dihadapi secara konkret. Kondisi demikian mengindikasikan bahwa Kejaksaan belum sepenuhnya

---

<sup>12</sup> Valentino Nathanael Prabowo, "Independensi Kejaksaan Agung Republik Indonesia," *Jurnal Calyptra* 12, no. 2 (2024): 1-9, [https://digilib.ubaya.ac.id/index.php?page=view/daftarpustaka\\_detail&mode=&key=269328](https://digilib.ubaya.ac.id/index.php?page=view/daftarpustaka_detail&mode=&key=269328).

mendapat pengaturan yang memadai dan sejalan dengan peran sentral yang melekat pada lembaga Adhyaksa tersebut.

Harus diakui bahwa hukum dasar negara seperti UUD NRI Tahun 1945 adalah merupakan produk karya manusia yang tidak luput dari berbagai kekurangan dan kelemahan.<sup>13</sup> Hal demikian tidak terlepas dari hakikat manusia sebagai makhluk yang tidak sempurna, sehingga setiap karya manusia juga menjadi tidak ada yang sempurna. Oleh sebab itulah, sekalipun telah dilakukan perubahan sebanyak empat kali terhadap Konstitusi Indonesia, hal tersebut tidak dapat dijadikan jaminan bahwa Konstitusi tidak memiliki kekurangan.<sup>14</sup> Justru dikarenakan adanya berbagai kekurangan, maka agenda perubahan Konstitusi menjadi sangat urgen dilakukan menuju pengaturan yang lebih mumpuni. Tingkat ketidaksempurnaan Konstitusi akan dapat mengerucut manakala proses perubahan dan perbaikannya diberikan kepada pihak-pihak yang memiliki kompetensi dan keahlian khusus dalam bidang penyusunan Konstitusi.

Selain itu, perubahan Konstitusi juga bukanlah merupakan hal yang tabu untuk dilakukan. Bahkan berbagai negara secara berkesinambungan melakukan perubahan Konstitusi dari masa ke masa selaras dengan tuntutan kebutuhan bangsa dan negara menuju kehidupan yang lebih ideal dan pertimbangan empirik ketatanegaraan terkini dalam rangka menjawab kebutuhan negara. Hal demikian justru semakin menggambarkan betapa responsifnya negara untuk menjawab ragam kebutuhan dan dinamika kehidupan yang perlu mendapat perhatian negara. Artinya, jika sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman, seyogianya dapat dilakukan perubahan.<sup>15</sup>

Perlu kemudian digarisbawahi bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya dimana manusia dimaknai untuk hukum. Manakala hukum tidak lagi sejalan dan seirama dengan kebutuhan manusia, maka hukum harus diperbaiki dan dibenahi. Artinya, hukum harus benar-benar membawa manfaat bagi kehidupan manusia melalui upaya penciptaan keteraturan, kepastian serta kemanfaatan dan keadilan bagi kehidupan manusia.

Atas dasar kondisi demikian, maka kiranya menjadi sangat beralasan dan berdasar menurut hukum untuk melakukan penataan atau rekonstruksi kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga pemerintahan dalam sistem penegakan hukum di tanah air. Kedudukan Kejaksaan perlu dikaji dan ditelaah lebih lanjut dalam rangka menemukan formulasi pengaturan yang lebih tepat secara kelembagaan serta mendapat kesetaraan pengaturan dengan lembaga-lembaga lain yang mengemban tugas pokok kenegaraan. Kejaksaan dengan

<sup>13</sup> Muthiah Maizaroh and Andriansyah, "Nafas Konstitusi: Kepentingan Konstitusional Sebagai Paradigma Judicial Review Di Indonesia," *Jurnal RechtsVinding* 13, no. April (2024): 1–22, <https://www.ejournal.unia.ac.id/index.php/hudanlinnaas/article/view/1904/1150>.

<sup>14</sup> Fajrianto, *Mahkamah Konstitusi: Diskursus Sejarah, Perkembangan Dan Pembaharuan Pengujian Konstitusional Di Indonesia* (Yogyakarta: Penamuda Media, 2024).

<sup>15</sup> Muwaffiq Jufri, "Urgensi Amandemen Kelima Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Hak Dan Kebebasan Beragama," *Jurnal HAM* 12, no. 1 (2021): 123–40, <https://doi.org/10.30641/ham.2021.12.123-140>.

sejumlah kewenangan pokok yang melekat dalam institusi dimaksud perlu mendapat desain kedudukan yang lebih kuat dan mumpuni demi memastikan adanya jaminan eksistensi kelembagaan yang pada akhirnya diharapkan dapat berdampak positif bagi pelaksanaan kewenangan institusi itu sendiri. Melalui upaya demikian, maka perbaikan kinerja institusi penegak hukum akan semakin mendapat ruang yang meyakinkan dimasa mendatang.

Urgensi mengetahui pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam perspektif UUD NRI Tahun 1945 didasarkan pada pemikiran bahwa lazimnya setiap lembaga-lembaga negara diatur dan ditentukan terlebih dahulu dalam hukum dasar negara sebagai landasar konstitusional pembentukannya. Hal demikian sejalan dengan pengertian Konstitusi sebagai hukum dasar yang mengatur organisasi negara serta alat-alat kelengkapan negara yang dibutuhkan dalam rangka menjalankan aktivitas kehidupan berbangsa dan bernegara. Konstitusi menjadi wadah pertama dan utama dalam rangka merumuskan pembentukan lembaga-lembaga negara serta kewenangan pokok yang melekat pada setiap lembaga dimaksud.

Konstitusi juga berfungsi mengorganisir kekuasaan agar tidak dapat digunakan secara paksa dan sewenang-wenang oleh kekuasaan manapun.<sup>16</sup> Oleh sebab itu, konstitusi tidak boleh dipandang sebatas dokumen yang semata-mata hanya mencerminkan urusan pembagian kekuasaan maupun pengaturan lainnya. Namun lebih dari itu bahwa konstitusi juga harus mampu memastikan bahwa pembatasan kekuasaan berlangsung dengan baik serta setiap norma yang terkandung di dalamnya dan diwujudkan dalam bentuk aturan<sup>17</sup> dapat dijalankan sesuai mekanisme yang ada dan terpenuhinya hak asasi dan hak politik warga negara.

Mengacu pada pertimbangan demikian, maka menjadi sangat beralasan untuk mengetahui lebih lanjut bagaimana sesungguhnya model pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal ini didasarkan pula pada pertimbangan bahwa institusi Kejaksaan menjalankan fungsi pokok kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum, sehingga sangat beralasan menurut hukum untuk mengkaji secara saksama bentuk pengaturannya dalam hukum dasar negara. Institusi Kejaksaan sebagai salah satu institusi penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara perlu mendapat ruang pengaturan yang sama dengan institusi negara lainnya.

Sejalan dengan itu, maka ketiadaan pengaturan Kejaksaan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945 seyogianya harus dijadikan sebagai salah satu catatan penting dan diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam rangka perumusan kembali hukum dasar negara dimasa mendatang. Bagaimanapun juga hal-hal yang bersifat pokok mengenai pelaksanaan kekuasaan negara harus senantiasa terakomodir dalam setiap hukum dasar negara demi menjamin pelaksanaan kekuasaan pokok dimaksud dapat berjalan dengan baik.

<sup>16</sup> Lillah Ariani et al., "Peran Konstitusi Dalam Menjamin Kedaulatan Negara Dan Hak Asasi Warga Negara," *Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora* 3, no. 8 (2024): 519–30, <https://bajangjournal.com/index.php/JPDSH/article/view/7876/6139>.

<sup>17</sup> Ani Triwati, "Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum Pascaputusan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Ius Constituendum* 6, no. 1 (2020): 32–54, <https://doi.org/10.26623/jic.v6i1.2092>.

## **2. Upaya Penafsiran Kedudukan Konsitusional Kejaksaan dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Mengingat tidak adanya pengaturan kedudukan Kejaksaan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945, maka kondisi tersebut selama ini diatasi dengan cara melakukan penafsiran atas kedudukan Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sehubungan dengan itu, maka setidaknya dapat digunakan dua sudut penafsiran dalam memahami setiap pemaknaan atas norma hukum yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Penafsiran menjadi suatu hal yang tidak mungkin dihindarkan terhitung sejak hukum memasuki tradisi untuk selalu dituliskan (*written law*). Upaya penafsiran hukum sebagai wujud pembentukan dan penciptaan hukum<sup>18</sup> menjadi suatu hal mutlak agar hukum tidak berada dalam ruang semu dan kaku serta terhindar dari kebuntuan dalam melaksanakannya di lapangan. Secara garis besarnya, upaya penafsiran hukum tentu akan mengarah pada upaya perluasan (ekstensif) atau penyempitan maupun pembatasan makna (restriktif).<sup>19</sup>

*Pertama*, penafsiran atau pemaknaan sempit. Pemaknaan ini mengkaji pengaturan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia melalui analisa kata per kata yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945. Metode penafsiran semacam ini lebih mengarah pada penafsiran harfiah yaitu dengan melihat kata-kata yang sudah baku digunakan dalam UUD NRI Tahun 1945. Harus diakui bahwa pada kenyataannya, model penafsiran demikian mengandung kelemahan, khususnya jika suatu istilah atau kata sudah menimbulkan ragam penafsiran. Namun demikian, harus diakui bahwa bentuk penafsiran dimaksud dapat juga memberi solusi dalam upaya mewujudkan kepastian hukum sekalipun mungkin tidak selamanya dapat memberikan jawaban memuaskan bagi seluruh kalangan.

Jika kemudian dilakukan pengkajian lebih lanjut terhadap seluruh ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945, dapat dipastikan bahwa ternyata tidak ditemukan satu pun rumusan pasal yang menyebutkan nomenklatur Kejaksaan secara eksplisit. Oleh sebab itu, menurut pemaknaan sempit bahwa Kejaksaan Republik Indonesia sama sekali tidak termasuk dalam ruang lingkup dan bagian dari pengaturan serta materi muatan UUR NRI Tahun 1945. Hal demikian pada akhirnya membuat Kejaksaan tidak mendapat payung hukum konstitusi dalam rangka eksistensinya. Tentunya terhadap lembaga-lembaga negara yang tidak diatur dalam konstitusi kiranya perlu kepastian dan kejelasan dasar hukum pembentukannya dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia.

Seyogianya lembaga-lembaga negara yang menjalankan fungsi pokok kekuasaan negara harus mendapat payung hukum dalam bentuk hukum dasar negara. Hal demikian perlu dipastikan demi menjamin eksistensi lembaga negara dimaksud di kemudian hari.

<sup>18</sup> Fajar Sugianto, Tomy Michael, and Afdhal Mahatta, "Konstelasi Perkembangan Hermeneutika Dalam Filsafat Ilmu Sebagai Atribusi Metode Penafsiran Hukum," *Negara Hukum* 12, no. 21 (2021): 307–28.

<sup>19</sup> Dian Ratu Ayu Uswatun Khasanah and Anggita Doramia Lumbanraja, "Perkembangan Interpretasi Hukum Oleh Hakim Di Indonesia Dalam Dominasi Tradisi Civil Law System," *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 2 (2022): 232, <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.4799>.

Apabila keberadaan lembaga-lembaga demikian tidak dipertegas dalam konstitusi, maka dikhawatirkan bahwa eksistensinya tidak akan sejalan dengan eksistensi negara itu sendiri, padahal fungsi yang dijalankan merupakan fungsi pokok kekuasaan negara dan tidak mungkin dapat dihilangkan dari dunia penegakan hukum suatu negara.

*Kedua*, penafsiran atau pemaknaan luas. Model pemaknaan ini mengacu pada pemaknaan yang berusaha mencari makna dan maksud setiap rumusan norma hukum dalam UUD NRI Tahun 1945 tanpa terbatas oleh istilah secara eksplisit, namun mencakup di dalamnya pemaknaan secara implisit. Artinya, sekalipun tidak ditemukan rumusan pasti mengenai Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945, namun hal demikian tidak dapat dengan serta merta dijadikan sebagai dasar untuk sampai pada kesimpulan bahwa tidak ditemukan pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan pemaknaan luas, tafsir mengenai kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 masih dimungkinkan ditemukan dengan menganalisa sejumlah ketentuan yang relevan hubungannya dengan institusi yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok institusi Kejaksaan, yaitu dalam rangka penegakan hukum. Model pemaknaan demikian berusaha mencari makna substansial dari setiap rumusan norma hukum yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945.

Apabila digunakan pemaknaan luas, maka sangat dimungkinkan untuk menemukan dasar hukum pengaturan institusi Kejaksaan dalam Konstitusi Indonesia. Setidaknya terdapat sejumlah pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dapat dicermati keterkaitannya dengan institusi Kejaksaan dalam kapasitasnya sebagai bagian dari lembaga penegak hukum di tanah air. Pertama, Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut menegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai konsekuensi dari ketentuan demikian, maka logikanya kemudian bahwa negara hukum akan dapat diwujudkan manakala ditemukan adanya lembaga penegak hukum yang akan bertugas untuk merealisasikan pencapaian negara hukum dimaksud. Seluruh instrumen hukum yang ada akan dapat berjalan dengan baik manakala ditemukan adanya institusi yang bertanggungjawab dalam menegakkan hukumnya. Oleh sebab itu, secara implisit pasal dimaksud dapat dimaknai menjadi bagian dari dasar pembentukan lembaga penegak hukum, termasuk institusi Kejaksaan.

*Kedua*, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Berdasarkan ayat (1) ditegaskan bahwa kekuasaan kehakiman merupakan suatu kekuasaan yang sifatnya merdeka dalam menjalankan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan bahwa badan-badan yang tugas dan fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur melalui undang-undang. *Kedua* ayat dimaksud pada intinya menegaskan urgensi lembaga-lembaga penegak hukum dalam rangka penegakan hukum. Sekalipun penekanannya lebih mengarah pada lembaga pemegang kekuasaan kehakiman, namun demikian segmen penegakan hukumnya dapat dijadikan sebagai pintu masuk untuk menarik penafsiran bahwa pasal tersebut menghendaki keberadaan lembaga penegak hukum.

Bahkan dalam praktiknya kemudian, Pasal 24 ayat (3) senantiasa dijadikan dasar konstitusionalitas institusi Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga yang turut dianggap memperoleh kewenangan dari UUD NRI Tahun 1945. Adanya penegasan istilah “badan-badan yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman...” dijadikan sebagai dasar untuk menarik rumusan pasal dimaksud dalam pengertian yang lebih luas, yaitu mencakup seluruh lembaga yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, termasuk di dalamnya Kejaksaan Republik Indonesia.

Oleh sebab itu, secara implisit kedua ayat tersebut menjadi landasan yang cukup kuat untuk menafsirkan bahwa Kejaksaan Republik Indonesia juga turut memperoleh kewenangan yang bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 seperti halnya kekuasaan kehakiman, baik Mahkamah Agung maupun Mahkamah Konstitusi. Sekalipun tidak disebutkan secara tegas, namun setidaknya pasal dimaksud telah membuka ruang bagi upaya perluasan makna untuk memberikan payung hukum memadai secara Konstitusi bagi keberadaan Kejaksaan sebagai institusi yang turut diakomodir dalam Konstitusi.

Hanya saja, pasal dimaksud melakukan pembatasan dalam konteks kekuasaan kehakiman dan itupun dilakukan dalam arti sempit, yaitu kekuasaan menegakkan hukum dan keadilan di badan-badan peradilan. Hal inilah yang kemudian membuat kurang efektifnya rumusan pasal dimaksud untuk tetap dipertahankan sebagai landasan konstitusional bagi keberadaan dan kedudukan Kejaksaan. Oleh sebab itu, maka rumusan tersebut belum sepenuhnya memiliki kekuatan secara eksplisit untuk mengakomodir keberadaan Kejaksaan sebagai lembaga pelaksana kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum.

Ketiga, Pasal 27 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini pada intinya menegaskan bahwa setiap warga negara wajib menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tanpa adanya pengecualian. Pasal ini menghendaki upaya menjadikan hukum sebagai panglima<sup>20</sup> dalam pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum wajib dijunjung tinggi dan dihormati dan jika ditemukan adanya penyimpangan menurut hukum, maka kehadiran lembaga penegak hukum menjadi suatu keharusan demi mewujudkan negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Oleh sebab itu, makna tersirat dalam pasal ini juga turut menghendaki adanya lembaga penegak hukum untuk mewujudkan upaya dalam menjunjung tinggi hukum.

Keempat, Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Pasal ini kurang lebih memuat ketentuan bahwa setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan dan perlindungan serta kepastian hukum yang adil serta mendapat perlakuan yang sama di hadapan hukum. Guna mewujudkan maksud pasal ini, maka kehadiran lembaga penegak hukum juga merupakan langkah mutlak untuk direalisasikan. Menjadi suatu hal yang mustahil adanya kepastian

<sup>20</sup> Soesi Idayanti, Toni Haryadi, and Tiyas Vika Widyastuti, “Penegakan Supremasi Hukum Melalui Implementasi Nilai Demokrasi,” *Diktum : Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2020): 83–93, <https://doi.org/10.24905/diktum.v8i1.85>.

hukum serta perwujudan persamaan di hadapan hukum tanpa dibarengi adanya lembaga yang berwenang menegakkan hukum.

Kelima, Pasal 28I ayat (1) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Kedua ayat tersebut mengatur hak warga negara untuk diakui di hadapan hukum serta upaya menegakkan dan melindungi hak asasi manusia berdasarkan prinsip negara hukum. Pasal ini juga secara tidak langsung mewajibkan adanya lembaga penegak hukum yang mampu menjamin terpenuhinya norma hukum sesuai ketentuan dimaksud. Tentunya salah satu lembaga penegak hukum dimaksud adalah Kejaksaan yang mengemban fungsi utama penegakan hukum.<sup>21</sup>

Keenam, Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Pasal tersebut mengatur mengenai kewenangan dan keberadaan konstitusional institusi Kepolisian sebagai lembaga penegak hukum. Kedudukan pasal ini juga dapat ditarik dalam pengertian fungsi penegakan hukum, yaitu Kepolisian serta institusi lain yang berkaitan dengan fungsi penegakan hukum, termasuk Kejaksaan. Kenyataan menunjukkan bahwa dalam proses penegakan hukum, institusi Kepolisian dan institusi Kejaksaan merupakan dua lembaga yang saling berkoordinasi dalam proses penegakan hukum, khususnya penegakan hukum pidana. Oleh sebab itu, maka sekalipun berbeda, namun kedua lembaga dimaksud memiliki rumpun kewenangan yang saling terkait satu sama lain dan saling membutuhkan untuk menyelesaikan proses penegakan hukum.

Mengacu pada penjelasan demikian, dapat dipahami bahwa jika kemudian yang digunakan adalah penafsiran dan pemaknaan sempit, maka sesungguhnya tidak ditemukan pengaturan kedudukan institusi Kejaksaan Republik Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945. Penafsiran sempit lebih mengarah pada penafsiran secara eksplisit atas seluruh ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945.<sup>22</sup> Jika hal ini yang dijadikan sebagai patokan, maka sesungguhnya Kejaksaan memperoleh kewenangan bukan dari Konstitusi, melainkan bersumber dari undang-undang sebagaimana kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang belakangan diubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021.

Namun demikian, jika kemudian digunakan penafsiran dan pemaknaan luas, maka sesungguhnya terdapat sejumlah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dapat dijadikan sebagai dasar konstitusionalitas bagi keberadaan dan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia dalam kapasitasnya sebagai lembaga penegak hukum. Hal yang sama juga terjadi pada lembaga penegak hukum lainnya seperti Komisi Pemberantasan Korupsi dimana keberadaannya tidak disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945, namun diakui sebagai bagian dari lembaga yang berperan penting dalam proses penegakan

<sup>21</sup> Ferry Ardiansyah and Romli SA, "Independensi Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 1, no. 1 (2022): 97–114, <https://doi.org/https://doi.org/10.19109/elqonun.v1i1.19042>.

<sup>22</sup> Idul Rishan, "Populisme Mahkamah Konstitusi Dalam Penafsiran Perkara-Perkara Pada Wilayah Open Legal Policy," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 31, no. Desember (2024): 585–609, <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss3.art5>.

hukum. Pasal-pasal sebagaimana diuraikan di atas dapat dikategorikan sebagai sumber konstitusional pengaturan Kejaksaan dalam regulasi yang lebih rendah tingkatannya. Oleh sebab itu, secara implisit Kejaksaan dapat juga dimaknai sebagai lembaga penegak hukum yang keberadaannya diatur dan diakui menurut konstitusi.

### **3. Tawaran Model Pengaturan Kejaksaan Republik Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945**

Harus diakui bahwa munculnya upaya untuk melakukan penafsiran atas ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak terlepas dari hakikat dan keberadaan Konstitusi sebagai hukum dasar negara. Mengingat kapasitasnya sebagai hukum dasar, maka norma hukum yang tertuang dalam UUD NRI Tahun 1945 bersifat abstrak, sehingga dibutuhkan penafsiran lanjutan untuk memaknai setiap ketentuan yang tertuang di dalamnya. Tanpa adanya upaya demikian, maka Konstitusi akan rentan melahirkan kebuntuan dalam menjawab kebutuhan bangsa dan negara. Proses penafsiran yang tidak hanya berpatokan pada satu sisi saja tentunya akan memperkaya pandangan dan pengetahuan hukumnya.<sup>23</sup>

Di sisi lain harus diakui pula bahwa berdasarkan teori Sistem Hukum yang dikemukakan Lawrence M. Friedman, hukum harus dilihat sebagai suatu bangunan yang tidak berdiri sendiri. Adanya hubungan dengan elemen lain merupakan ciri khas atas sistem hukum. Setidaknya terdapat tiga komponen utama yang dimiliki oleh sistem hukum menurut Lawrence M. Friedman, yaitu *legal structure, legal substance, and legal culture*.<sup>24</sup> Ketiga komponen tersebut saling mempengaruhi dan menentukan satu dengan lainnya. Artinya rumusan dan substansi hukum tidak semata-mata menjadi penentu berhasil tidaknya penegakan hukum.

Sekalipun demikian, menjadi sangat logis dan beralasan untuk merumuskan kembali norma hukum yang lebih konkret mengenai keberadaan institusi Kejaksaan Republik Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut dimaksudkan untuk memberi ruang pengakuan secara eksplisit atas keberadaan dan eksistensi Kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yang turut mengemban fungsi pokok kekuasaan negara di masa mendatang. Bagaimanapun juga bahwa Kejaksaan merupakan salah satu institusi utama yang mutlak harus ada dalam setiap proses penegakan hukum, khususnya dalam proses hukum pidana. Adapun proses hukum pidana itu sendiri senantiasa wajib ada dalam setiap negara. Atas dasar pemikiran demikian, maka menjadi sangat logis dan beralasan untuk melakukan pengaturan kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi negara.

<sup>23</sup> Faradistia Nur Aviva, "Pengaruh Teori Positivisme Hukum Dan Teori Utilitarianisme Hukum Dalam Penegakan Hukum Indonesia," *Jurnal Relasi Publik* 1, no. 4 (2023): 111–23, <https://doi.org/https://doi.org/10.59581/jrp-widyakarya.v1i4.1837>.

<sup>24</sup> Elly Kristiani Purwendah, "Konsep Keadilan Ekologi Dan Keadilan Sosial Dalam Sistem Hukum Indonesia Antara Idealisme Dan Realitas," *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 139–51, <https://doi.org/https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18425>.

Apabila dikaji lebih lanjut, diluar konteks perkara yang ditangani oleh Komisi Pemberantasan Korupsi, maka Kejaksaan merupakan satu-satunya institusi yang memiliki otoritas dalam rangka penuntutan. Adapun Jaksa Agung menduduki posisi strategis sebagai penuntut umum tertinggi<sup>25</sup> yang mempunyai otoritas dalam menentukan apakah suatu perkara dimungkinkan atau tidak untuk diajukan ke pengadilan. Lebih lanjut, mengingat bahwa institusi Kejaksaan merupakan representasi kepentingan publik, maka Jaksa Agung sebagai penuntut tertinggi juga dapat mengesampingkan perkara demi kepentingan umum (*deponering*).<sup>26</sup> Posisi demikian pada akhirnya sangat menentukan dan bahkan sangat strategis dalam memastikan bagaimana perjalanan penegakan hukum pidana di tanah air. Kedudukan strategis inilah yang kemudian patut dipertimbangkan sebagai dasar dalam rangka penataan kedudukan Kejaksaan yang lebih ideal selaras dengan fungsi pokok yang diembannya.

Hukum bukan hanya sekadar dinilai dari tingkat keselarasannya dengan tolok ukur ketentuan dasarnya, namun lebih dari itu bahwa hukum juga harus dihubungkan dengan kebutuhan masyarakat dimana hukum itu diimplementasikan. Oleh sebab itu, maka menjadi suatu hal yang logis dan beralasan menurut pertimbangan hukum untuk melakukan perumusan kembali setiap norma hukum dalam upaya mewujudkan keselarasan dengan kebutuhan bangsa dan negara, termasuk dengan merumuskan kembali kedudukan Kejaksaan dalam struktur organisasi negara yang lebih ideal dan relevan. Kejaksaan perlu diletakkan pada porsi dan kedudukan yang seirama dengan kewenangannya.

UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar negara menjadi payung konstitusional bagi keberadaan dan eksistensi lembaga negara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Oleh sebab itu, merumuskan kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu upaya untuk meletakkan institusi Kejaksaan pada posisi dan kedudukan yang setara antara legitimasi kelembagaan dan kewenangan yang begitu besar dan mendasar dalam lapangan penegakan hukum di Indonesia. Sekalipun dimungkinkan melakukan penafsiran luas dalam rangka mencari dasar hukum Kejaksaan dalam Konstitusi, namun hal tersebut perlu dilakukan format ulang guna memastikan legitimasi Kejaksaan secara konstitusional di masa mendatang. Tentu proses perubahan Konstitusi diharapkan dilakukan tidak sekadar tambal sulam, namun harus berorientasi pada kebutuhan bangsa dan negara untuk jangka panjang.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Ilham Dwi Rafiqi, "Tafsir Wewenang Seponering Jaksa Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016," *Widya Yuridika* 4, no. 2 (2021): 307-22, <https://doi.org/10.31328/wy.v4i2.2614>.

<sup>26</sup> I Gusti Agung Ngurah Satya Widiana, "Wewenang Jaksa Agung Dalam Penyampingan Perkara (Deponering) Dalam Proses Peradilan Pidana," *Analogi Hukum* 4, no. 1 (2022): 60-65, <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/ah.4.1.2022.60-65>.

<sup>27</sup> Ahmad Ahmad and Novendri M. Nggilu, "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 785-808, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

Pentingnya merumuskan kedudukan Kejaksaan dalam konstitusi juga dapat dilihat dengan membandingkan perumusannya di berbagai negara. Berdasarkan praktik yang dilakukan di berbagai negara, baik yang mengadopsi sistem *common law* maupun *civil law* pada umumnya selalu menempatkan Kejaksaan sebagai salah satu bagian dari materi muatan konstitusi. Di Kawasan Asia Tenggara saja, mayoritas negara selain Indonesia mencantumkan Kejaksaan secara kelembagaan dalam konstitusinya.<sup>28</sup> Pola pengaturan demikian sangat patut dipertimbangkan sebagai rujukan bagi upaya penguatan landasan konstitusional Kejaksaan di tanah air.

Kejaksaan sebagai salah satu institusi pokok dalam bidang penegakan hukum sama pentingnya dengan lembaga peradilan. Bagaimanapun juga tidak akan mungkin berjalan proses penegakan hukum di pengadilan tanpa keterlibatan Kejaksaan di dalamnya. Oleh sebab itu, maka masing-masing lembaga ini semestinya mendapat ruang pengaturan yang sama dalam hukum dasar negara. Artinya, jika Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga peradilan mendapat payung hukum secara konstitusional, maka seyogianya Kejaksaan juga mendapat derajat legalitas yang sama.

Sebagai tawaran konsep pengaturan yang lebih konkret, maka rumusan mengenai Kejaksaan dalam konstitusi idealnya dicantumkan dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman. Hal ini dilakukan dengan pertimbangan bahwa Kejaksaan merupakan lembaga penegak hukum yang fungsinya berkaitan erat dengan Kekuasaan Kehakiman. Adapun tawaran model rumusan yang diketengahkan melalui kajian ini adalah dengan menambahkan 1 (satu) pasal tersendiri, yaitu Pasal 24D dengan bunyi rumusan sebagai berikut:

*Pasal 24D*

- (1) *Kejaksaan Republik Indonesia adalah lembaga negara penegak hukum yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan dan kewenangan lain berdasarkan undang-undang.*
- (2) *Kejaksaan Republik Indonesia dipimpin oleh Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.*
- (3) *Susunan, kedudukan dan kewenangan Kejaksaan diatur dengan undang-undang.*

Selanjutnya, manakala model rumusan tersebut telah diakomodir dengan baik, maka rumusan yang ada dalam undang-undang tentang Kejaksaan, baik dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 maupun Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2011 serta regulasi terkait lainnya wajib diselaraskan agar tidak ditemukan pertentangan norma hukumnya sesuai dengan amanat konstitusi. Melalui upaya pengaturan demikian, maka landasan konstitusionalitas Kejaksaan semakin jelas dan nyata yang pada akhirnya akan semakin menguatkan kemandirian lembaga ini dalam rangka pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Tentunya kemandirian lembaga akan turut berdampak pada upaya pelaksanaan tugas dan wewenang yang lebih baik di kemudian hari. Bagaimanapun juga sangat diyakini bahwa

<sup>28</sup> RM Surachman and Jan S Maringka, *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Di Berbagai Negara*, Edisi Kedu (Jakarta: Sinar Grafika, 2017).

semakin kuatnya kedudukan lembaga secara hukum akan turut berdampak positif bagi upaya mewujudkan kinerja lembaga yang lebih baik dan mumpuni. Begitu juga sebaliknya, ketika kedudukan lembaga tidak begitu kuat secara hukum, maka segala bentuk intervensi begitu mudah dilakukan.

Upaya penguatan landasan konstitusional bagi Kejaksaan dalam perspektif ketatanegaraan dapat pula dipandang sebagai langkah positif dalam rangka mendukung perwujudan bangsa Indonesia sebagai negara hukum sesuai dengan amanat Konstitusi. Ketika bangsa Indonesia telah meneguhkan diri sebagai negara hukum, maka idealnya lembaga penegak hukum seperti Kejaksaan harus mendapat payung hukum yang kuat dan memadai agar proses penegakan hukum itu sendiri dapat berjalan dengan baik dan efektif. Bagaimanapun juga cita-cita mewujudkan negara hukum tidak cukup hanya mencantumkan istilah negara hukum dalam konstitusi, namun harus turut dibarengi dengan upaya mewujudkannya melalui penguatan kedudukan lembaga-lembaga yang berperan penting dalam proses penegakan hukum itu sendiri. Apabila payung hukumnya sudah dirumuskan sedemikian rupa, maka tugas berikutnya adalah memastikan bahwa lembaga dimaksud benar-benar bekerja sesuai dengan amanat regulasi yang mendasarinya, dengan demikian maka harapan terwujudnya negara hukum Indonesia akan semakin mudah direalisasikan.

### **C. KESIMPULAN**

Berdasarkan hasil analisis tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan, *pertama*, bahwa dari seluruh ketentuan yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945, secara eksplisit tidak ditemukan adanya pengaturan kedudukan konstitusional Kejaksaan Republik Indonesia sebagai landasan sekaligus dasar konstitusional kelembagaan dan kewenangannya, sehingga dasar konstitusionalnya hanya dapat ditemukan melalui penafsiran luas atas sejumlah ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945. *Kedua*, berdasarkan penafsiran luas atas kedudukan Kejaksaan dalam UUD NRI Tahun 1945, maka terdapat sejumlah pasal dalam UUD NRI Tahun 1945 yang dapat dijadikan sebagai landasan konstitusional kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia. Sejumlah ketentuan yang dapat dijadikan sebagai landasan konstitusional atau setidaknya memiliki keterkaitan dengan kedudukan Kejaksaan Republik Indonesia sebagai lembaga penegak hukum di antaranya Pasal 1 ayat (3), Pasal 24 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1) dan ayat (5) dan Pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945. Model pengaturan demikian kurang mencerminkan keberadaan Kejaksaan sebagai institusi yang menjalankan fungsi pokok kekuasaan negara dalam bidang penegakan hukum. Ketiga, model pengaturan yang ditawarkan melalui kajian ini adalah dengan menambah 1 (satu) pasal dalam Bab tentang Kekuasaan Kehakiman, yaitu Pasal 24D yang memuat rumusan mengenai kedudukan Kejaksaan sebagai lembaga negara dan kemudian ditindaklanjuti dengan perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 serta

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2021. Melalui upaya demikian, maka pengaturan institusi Kejaksaan dalam Konstitusi secara eksplisit akan terumuskan dengan baik dalam rangka penguatan landasan konstitusionalitas Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad, Ahmad, and Novendri M. Nggilu. "Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 Melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi Sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (2020): 785–808. <https://doi.org/10.31078/jk1646>.
- Ardiansyah, Ferry, and Romli SA. "Independensi Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Ketatanegaraan* 1, no. 1 (2022): 97–114. <https://doi.org/https://doi.org/10.19109/elqonun.v1i1.19042>.
- Ariani, Lillah, Jingga Ajeng Muda Jamaica, Sahihah Anik Awalia, and Ananda Putri Agustina Hikmawati. "Peran Konstitusi Dalam Menjamin Kedaulatan Negara Dan Hak Asasi Warga Negara." *Jurnal Pendidikan Dasar Dan Sosial Humaniora* 3, no. 8 (2024): 519–30. <https://bajangjournal.com/index.php/JPDSH/article/view/7876/6139>.
- Bellin, Jeffrey. "The Power of Prosecutors." *New York University Law Review* 94, no. 2 (2019): 171–212. <https://scholarship.law.wm.edu/facpubs/1907>.
- Cichelero, César Augusto, Caroline Ferri, and Eduardo Brandão Nunes. "From an Idealized Separation of Powers to Its Practical Problems in the Rule of Law." *Journal of Constitutional Research* 5, no. 1 (2018): 15–40. <https://doi.org/10.5380/rinc.v5i1.55929>.
- Fajrianto. *Mahkamah Konstitusi: Diskursus Sejarah, Perkembangan Dan Pembaharuan Pengujian Konstitusional Di Indonesia*. Yogyakarta: Penamuda Media, 2024.
- Idayanti, Soesi, Toni Haryadi, and Tiyas Vika Widyastuti. "Penegakan Supremasi Hukum Melalui Implementasi Nilai Demokrasi." *Diktum : Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 1 (2020): 83–93. <https://doi.org/10.24905/diktum.v8i1.85>.
- Idul Rishan. "Populisme Mahkamah Konstitusi Dalam Penafsiran Perkara-Perkara Pada Wilayah Open Legal Policy." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 31, no. Desember (2024): 585–609. <https://doi.org/https://doi.org/10.20885/iustum.vol31.iss3.art5>.
- Jufri, Muwaffiq. "Urgensi Amandemen Kelima Pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Terkait Hak Dan Kebebasan Beragama." *Jurnal HAM* 12, no. 1 (2021): 123–40. <https://doi.org/10.30641/ham.2021.12.123-140>.
- Khasanah, Dian Ratu Ayu Uswatun, and Anggita Doramia Lumbanraja. "Perkembangan Interpretasi Hukum Oleh Hakim Di Indonesia Dalam Dominasi Tradisi Civil Law System." *Jurnal Ius Constituendum* 7, no. 2 (2022): 232. <https://doi.org/10.26623/jic.v7i2.4799>.

- Maizaroh, Muthiah, and Andriansyah. "Nafas Konstitusi: Kepentingan Konstitusional Sebagai Paradigma Judicial Review Di Indonesia." *Jurnal RechtsVinding* 13, no. April (2024): 1–22. <https://www.ejournal.unia.ac.id/index.php/hudanlinnaas/article/view/1904/1150>.
- Mufrohim, Ook, and Ratna Herawati. "Independensi Lembaga Kejaksaan Sebagai Legal Structure Didalam Sistem Peradilan Pidana (Criminal Justice System) Di Indonesia." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 2, no. 3 (2020): 373–86. <https://doi.org/10.14710/jphi.v2i3.373-386>.
- Nur Aviva, Faradistia. "Pengaruh Teori Positivisme Hukum Dan Teori Utilitarianisme Hukum Dalam Penegakan Hukum Indonesia." *Jurnal Relasi Publik* 1, no. 4 (2023): 111–23. <https://doi.org/https://doi.org/10.59581/jrp-widyakarya.v1i4.1837>.
- Prabowo, Valentino Nathanael. "Independensi Kejaksaan Agung Republik Indonesia." *Jurnal Calypatra* 12, no. 2 (2024): 1–9. [https://digilib.ubaya.ac.id/index.php?page=view/daftarpustaka\\_detail&mode=&key=269328](https://digilib.ubaya.ac.id/index.php?page=view/daftarpustaka_detail&mode=&key=269328).
- Purwendah, Elly Kristiani. "Konsep Keadilan Ekologi Dan Keadilan Sosial Dalam Sistem Hukum Indonesia Antara Idealisme Dan Realitas." *Jurnal Komunikasi Hukum (JKH)* 5, no. 2 (2019): 139–51. <https://doi.org/https://doi.org/10.23887/jkh.v5i2.18425>.
- Rafiqi, Ilham Dwi. "Tafsir Wewenang Seponering Jaksa Agung Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XIV/2016." *Widya Yuridika* 4, no. 2 (2021): 307–22. <https://doi.org/10.31328/wy.v4i2.2614>.
- Rahmat, Diding. "Peran Hakim Pada Proses Penemuan Hukum Sebagai Upaya Penegakan Keadilan Berdasarkan Kode Etik Hakim." *Journal Evidence of Law* 4, no. 1 (2025): 207–30. <https://doi.org/https://doi.org/10.59066/jel.v4i1.1097>.
- Rishan, Idul. "Konsep Pengujian Formil Undang-Undang Di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 1 (2021): 001–021. <https://doi.org/10.31078/jk1811>.
- Rosita, Dian. "Kedudukan Kejaksaan Sebagai Pelaksana Kekuasaan Negara Di Bidang Penuntutan Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Ius Constituendum* 3, no. 1 (2018): 27–47. <https://doi.org/10.26623/jic.v3i1.862>.
- Satya Widiana, I Gusti Agung Ngurah. "Wewenang Jaksa Agung Dalam Penyampingan Perkara (Deponering) Dalam Proses Peradilan Pidana." *Analogi Hukum* 4, no. 1 (2022): 60–65. <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/ah.4.1.2022.60-65>.
- Simamora, Janpatar, and Leonardo David Simatupang. "Penguatan Kedudukan Dan Kewenangan Konstitusional Polri Sebagai Alat Negara Dalam Bidang Keamanan Dan Ketertiban." *Jurnal Negara Hukum* 15, no. November (2024): 159–81. <https://doi.org/https://doi.org/10.22212/jnh.v15i2.4424>.
- Sugianto, Fajar, Tomy Michael, and Afdhal Mahatta. "Konstelasi Perkembangan Hermeneutika Dalam Filsafat Ilmu Sebagai Atribusi Metode Penafsiran Hukum." *Negara Hukum* 12, no. 21 (2021): 307–28.

- Suharyo. "Peran Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Pemberantasan Korupsi Di Negara Demokrasi." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 17, no. 3 (2017): 413–25. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2016.V16.15-25>.
- Surachman, RM, and Jan S Maringka. *Eksistensi Kejaksaan Dalam Konstitusi Di Berbagai Negara*. Edisi Kedu. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.
- Syailendra, Moody Rizqy, Joel Natanael, Michelle Heydee Kurniawan, and Universitas Tarumanagara Jakarta. "Peran Konstitusi Dalam Menjaga Prinsip Demokrasi Dan Supremasi Hukum Di Indonesia." *Jurnal Multilingual* 4, no. 4 (2024): 1–15. <https://ejournal.penerbitjurnal.com/index.php/multilingual/article/view/999>.
- Tinambunan, Wahyu Donri, and Galih Raka Siwi. "Dinamika Kedudukan Hukum Jaksa Sebagai Pengacara Negara Pasca Undang-Undang Kejaksaan." *Ajudikasi : Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2022): 125–42. <https://doi.org/10.30656/ajudikasi.v6i2.4586>.
- Triwati, Ani. "Pengesampingan Perkara Demi Kepentingan Umum Pascaputusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Ius Constituendum* 6, no. 1 (2020): 32–54. <https://doi.org/10.26623/jic.v6i1.2092>.
- Tulangow, Defry Tirta. "Kewenangan Kejaksaan Republik Indonesia Sebagai Pengacara Negara Dalam Menangani Perkara Perdata." *Lex Crimen X*, no. 11 (2021): 133–41. <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexcrimen/article/view/38411>.



## *A Hidden Legal Loophole: The Complexity of Regulating Private Sector on Drinking Water Service*



## **Celah Hukum yang Terselubung: Problematika Regulasi Peran Swasta dalam Pelayanan Air Minum**

Mohamad Mova Al'Afghani <sup>1</sup> Bisariyadi Bisariyadi <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Ibnu Khaldun, Bogor, Indonesia

<sup>2</sup>Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia

### Article Info

#### Corresponding Author:

Bisariyadi

✉ [bisariyadi@mkri.id](mailto:bisariyadi@mkri.id)

#### History:

Submitted: 16-01-2024

Revised: 12-02-2025

Accepted: 11-06-2025

#### Keyword:

State Control; Private; Privatization; Water Resource; Drinking Water.

#### Kata Kunci:

Hak Menguasai Negara; Swasta; Swastanisasi; Sumber Daya Air; Air Minum.

### Abstract

*The constitutional concept of 'state control' mandates that drinking water be provided by the State. However, the State's limited capacity has created a service gap filled by a plurality of non-state actors, including communities and private companies. Due to restrictive laws, these actors are forced to operate through regulatory loopholes—such as 'own-use' schemes, partnership models, and community-based systems. This situation results in normative incoherence, weak state oversight, and undermines consumer protection. This paper argues that the effective solution is not to prohibit non-state participation but to establish a legal framework that explicitly recognizes and governs this plurality of providers, thereby ensuring legal certainty and upholding the universal right to water.*

### Abstrak

Konsep 'hak menguasai negara' secara konstitusional mengamanatkan penyediaan air minum oleh negara. Namun, keterbatasan kapasitas negara menciptakan kesenjangan layanan yang diisi oleh pluralitas aktor non-negara, termasuk komunitas dan perusahaan swasta. Akibat hukum dari aturan yang restriktif membuat para aktor terpaksa beroperasi melalui celah regulasi—seperti skema 'kebutuhan sendiri', model kemitraan, dan sistem berbasis komunitas. Pemanfaatan celah regulasi mengakibatkan inkoherensi norma peraturan perundang-undangan, lemahnya pengawasan negara, dan merusak perlindungan konsumen. Argumen inti dari tulisan ini adalah bahwa melarang partisipasi aktor non-negara dalam penyediaan air bukanlah solusi, melainkan membangun negara justru harus membuat kerangka hukum yang secara eksplisit mengakui dan mengatur pluralitas penyedia air demi menjamin kepastian hukum dan menegakkan hak universal atas air.



Copyright © 2025  
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/jk2227>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pemerintah telah meluncurkan beragam program untuk menambah akses air minum. Berdasarkan data survei sosial ekonomi nasional (Susenas) Badan Pusat Statistik (BPS) tahun 2018 yang diolah oleh Kementerian PPN/Bappenas, *baseline* akses air minum sekitar 20% sementara akses air minum dalam kategori “aman”, yakni air yang bisa langsung diminum karena memenuhi persyaratan kesehatan, baru mencapai sekitar 7%.<sup>1</sup> Kebutuhan air domestik yang dilayani oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) melalui jaringan perpipaan sebesar 20,14%, sementara 67,61% sisanya dari kebutuhan domestik mengandalkan sumber air tanah atau bukan jaringan perpipaan.<sup>2</sup>

Minimnya akses air minum disebabkan oleh berbagai permasalahan yang kompleks, salah satunya adalah kecilnya anggaran yang dialokasikan. Berdasarkan perhitungan yang dilakukan oleh Kelompok Kerja Air Minum dan Penyehatan Lingkungan (Pokja AMPL), sebagaimana dikutip dalam penelitian Purwanto, rata-rata anggaran daerah yang dialokasikan untuk sektor air minum dan sanitasi hanyalah 2% (dua persen) per tahunnya.<sup>3</sup> Selain kecilnya anggaran permasalahan lain adalah aspek kelembagaan. Pada tahun 2015, sebanyak 172 PDAM memiliki kinerja kurang sehat/sakit dan baru 96 dari 368 PDAM yang menerapkan tarif *full cost recovery*.<sup>4</sup> Disamping itu, perbedaan kondisi antara desa dan kota juga memerlukan penanganan yang berbeda. Daerah pedesaan memiliki densitas penduduk yang jarang. Hal ini membuat pelayanan melalui PDAM menjadi tidak efisien. Konsekuensinya adalah muncul beragam “sistem air minum berbasis masyarakat”. Sampai saat ini, diperkirakan ada sekitar 15 ribu sistem air minum berbasis masyarakat yang melayani sekitar 15,7 juta penduduk Indonesia.<sup>5</sup>

Kompleksitas permasalahan air minum di Indonesia ini melahirkan pluralitas aktor penyediaan air minum. Negara, termasuk di dalamnya PDAM, yang belum mampu menyediakan akses air minum menyebabkan berbagai aktor non-negara seperti masyarakat pedesaan dan pihak swasta lainnya berpartisipasi dalam penyediaan air minum. Sayangnya, diskursus hukum dan konstitusi yang berkembang di Indonesia tidak cukup mengakomodasi pluralitas aktor penyediaan air minum ini.

<sup>1</sup> National Water and Sanitation Information Services (NAWASIS), “Target Akses Air Minum Nasional Tahun 2020-2024,” diakses 9 April 2021, <http://nawasis.org/portal/galeri/read/target-akses-air-minum-nasional-tahun-2020-2024/51839>.

<sup>2</sup> Indonesia, *Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020, No. 10, Lampiran II, tabel 33.*

<sup>3</sup> Eko W. Purwanto, “Pembangunan Akses Air Bersih Pasca Krisis COVID-19,” *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning* 4, no. 2 (Juni 2020): 211.

<sup>4</sup> Ratria Anggraini Sudarsono dan Nurkholis, “Pendanaan dalam Pencapaian Akses Universal Air Minum di Indonesia,” *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* 20, no. 1 (Januari 2020): 2.

<sup>5</sup> Center for Regulation, Policy and Governance (CRPG), *Kertas Posisi Masukan Jejaring AMPL kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perihal Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air*, diakses 10 April 2021, <https://cloud.crpq.info/docs/KertasPosisiRUUSDA.pdf>.

Pengaturan formal dalam Undang-Undang mengatur bahwa penggunaan sumber daya air yang menghasilkan air minum untuk kebutuhan sehari-hari perizinannya hanya bisa diberikan kepada Badan Usaha Milik Negara/Daerah/Desa (BUMN/BUMD/BUMDes).<sup>6</sup> Konstruksi pengaturan demikian merupakan pengejawantahan atas konsep “hak menguasai negara” dalam Pasal 33 UUD 1945, sebagaimana ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).<sup>7</sup>

Pada kenyataannya, negara melalui perusahaan milik negara/daerah/desa belum mampu untuk dapat menyelenggarakan layanan penyediaan air minum secara penuh. Fakta ini kemudian membuka beberapa “celah terselubung” yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan untuk membolehkan aktor-aktor swasta berperan dalam sektor air minum. Keberadaan celah-celah dalam peraturan perundang-undangan ini sejatinya justru mendatangkan permasalahan dalam regulasi negara atas penyediaan layanan air minum yang dilakukan oleh swasta. Bentuk permasalahan yang dimaksud adalah adanya inkonsistensi, ambiguitas, dan kurangnya pengawasan serta kehadiran negara dalam sektor penyediaan air minum, terutama atas pelayanan yang dilakukan oleh swasta.

Tulisan ini akan menelisik celah-celah dalam peraturan perundang-undangan yang memungkinkan swasta untuk terlibat dalam penyediaan layanan air minum. Ada tiga aturan yang membuka kemungkinan peran swasta dalam penyediaan layanan air minum, yaitu (1) pengaturan air minum berbasis komunitas;<sup>8</sup> (2) pola “kerja sama” dalam hal ini kerja sama pemerintah dengan badan usaha;<sup>9</sup> dan (3) penyediaan layanan air minum “kebutuhan sendiri” yang pada praktiknya digunakan bagi industri dan pengembang pemukiman.<sup>10</sup> Sebelum tiba pada pembahasan mengenai persoalan pengaturan peran swasta tersebut penting untuk diuraikan terlebih dahulu beberapa konsep dasar yang digunakan dalam tulisan ini. Uraian mengenai konsep-konsep yang akan digunakan menjadi penting untuk menyamakan persepsi antara penulis dengan pembaca. Konsep yang diusung dalam tulisan ini adalah utamanya mengenai swasta dan swastanisasi, lebih khususnya adalah dalam konteks aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan air minum. Konsep “swasta/privat” dan “swastanisasi/privatisasi” dalam diskursus yang berkembang di Indonesia acap kali dipinggirkan dan dianggap remeh, terlebih dalam konteks keterlibatan negara melalui badan usaha yang dimilikinya. Perdebatan mengenai peran negara melalui keterlibatannya dalam badan usaha negara sendiri untuk mengurus persoalan-persoalan publik tidaklah banyak menjadi topik bahasan dalam bidang kajian dan penelitian di Indonesia. Hal ini diperuncing

<sup>6</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 190, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 6405, Pasal 50.*

<sup>7</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*, diputus 18 Februari 2015, para. 3.25.

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019, Pasal 45.*

<sup>9</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015, No. 345, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5802, Pasal 56.*

<sup>10</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015, Pasal 52.* Pada saat penulisan ini, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015* sedang direvisi oleh pemerintah; para penulis berpendapat bahwa celah-celah hukum yang dibahas perlu tetap dipertahankan dalam hasil revisi.

dengan adanya penafsiran MK atas konsep “hak menguasai negara” sebagaimana tertera dalam Pasal 33 UUD 1945.

Oleh karena itu, tulisan ini akan dibagi menjadi 3 (tiga) bagian pembahasan yang terdiri dari (1) pembahasan mengenai konsep swasta dan swastanisasi, dalam hal pihak-pihak yang terlibat pada penyediaan air minum; (2) bahasan soal hak menguasai negara sebagaimana penafsiran MK dalam konteks penyediaan sumber daya air, khususnya penyediaan air minum; dan (3) adanya celah-celah dalam regulasi penyediaan air minum pada peraturan perundang-undangan yang membuka kemungkinan akan keterlibatan peran swasta. Berkaitan dengan pembahasan terakhir, tulisan ini berdiri pada posisi bahwa negara tidak perlu menutup peran serta swasta. Penutupan peranan swasta lewat Undang-Undang hanya akan memunculkan celah-celah terselubung dalam peraturan perundang-undangan. Pada akhirnya, model pengaturan seperti ini justru membahayakan perlindungan terhadap warga negara. Tulisan ini berangkat dari pendirian bahwa regulasi sektor swasta di sektor air minum seharusnya justru diperjelas dan diperkuat.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. “Swasta” dan “Swastanisasi” dalam Pengelolaan Air**

#### **a. Beragam Aktor**

UU Sumber Daya Air yang berlaku saat ini (UU Nomor 17 Tahun 2019 – selanjutnya disebut UU SDA 2019) adalah UU yang menggantikan keberadaan UU Nomor 7 Tahun 2004<sup>11</sup> (selanjutnya disebut UU SDA 2004), meski tidak secara langsung dapat dikatakan sebagai penggantian. UU SDA 2004 pernah diuji dan juga dibatalkan oleh MK. Ada 2 (dua) Putusan yang pernah dijatuhkan MK terkait dengan pengujian UU SDA 2004. Berkaitan dengan aktor-aktor dalam pengelolaan air, dalam Putusan pengujian UU Sumber Daya Air di tahun 2015 (selanjutnya akan disingkat dengan Putusan 2015), MK menyebutkan beberapa aktor dalam rangka pengelolaan air, di antaranya: Negara, BUMN, BUMD, dan Swasta. Sebelumnya, pada Putusan yang dibacakan pada tahun 2005 (selanjutnya akan disingkat dengan Putusan 2005), selain Negara, BUMN/D dan Swasta, MK membahas aktor lainnya, yaitu Masyarakat Hukum Adat. MK mempertimbangkan bahwa “(e)ksistensi masyarakat hukum adat yang masih mempunyai hak ulayat atas sumber daya air harus menjadi materi muatan dalam penyusunan pola pengelolaan sumber daya air...”.<sup>12</sup> Selain Masyarakat Hukum Adat, MK juga menyebut beberapa aktor lainnya. Dalam pertimbangannya, MK juga menyinggung mengenai peranan Koperasi, Badan Usaha Swasta dan Masyarakat dalam pengelolaan air dengan menguraikan bahwa “(t)anggung jawab penyelenggaraan pengembangan sistem penyediaan air minum pada prinsipnya adalah tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah

<sup>11</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 32, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4377.

<sup>12</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 058059060063/PUU-III/2004 dan 008/PUU-III/2005 (Pengujian UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air)*, diputus 19 Juli 2005, 503.

Daerah. Peran serta koperasi, badan usaha swasta, dan masyarakat hanyalah bersifat terbatas dalam hal Pemerintah belum dapat menyelenggarakan sendiri, ...”<sup>13</sup>

Bila membandingkan kedua Putusan MK tersebut, aktor dalam pengelolaan sumber daya air amatlah beragam. Putusan 2015 menyebut Masyarakat Hukum Adat namun tidak membahasnya secara mendalam.<sup>14</sup> Putusan 2005 memuat kategori aktor yang lebih banyak, yakni mencakup Negara, PDAM, Koperasi, Badan Usaha Swasta serta Masyarakat Hukum Adat. Meski demikian, pertimbangan dalam Putusan ini tidak menyebut secara eksplisit perihal BUMN/BUMD.

Di luar dari pihak-pihak yang disebutkan dalam Putusan MK, aktor dalam pengelolaan sumber daya air sebenarnya lebih banyak lagi, contohnya adalah Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). BUMDes lahir sebagai kosekuensi terbitnya UU mengenai Desa.<sup>15</sup> UU dimaksud terbit sebelum adanya Putusan MK. Akan tetapi, keberadaan BUMDes tidak disinggung dalam Putusan MK. Melalui beberapa kali penyampaian aspirasi ke Dewan Perwakilan Rakyat, BUMDes masuk dalam tipologi aktor yang terlibat dalam hal izin untuk pengusahaan sebagaimana dimuat dalam Pasal 50 Rancangan UU SDA versi April 2018.<sup>16</sup> Keseluruhan aktor yang disebutkan dalam Rancangan tersebut adalah (a) badan usaha milik negara; (b) badan usaha milik daerah; (c) badan usaha milik desa; (d) badan usaha swasta; (e) koperasi; dan (f) perseorangan.

Dalam prakteknya, pengelolaan air di daerah juga dilakukan oleh Perkumpulan, Perkumpulan Berbadan Hukum serta Yayasan. Aktor-aktor ini tidak disebutkan dalam UU SDA 2019 maupun Putusan MK (lihat tabel 1).

**Tabel 1.** Aktor yang terlibat dalam pengelolaan air

No.	Aktor Dalam Praktek	Putusan MK		RUU SDA (ver) April 2018	UU SDA 2019
		2005	2015		
1.	Negara	V	V	V	V
2.	BUMN		V	V	V
3.	BUMD		V	V	V
4.	BUMDes			V	V
5.	Masyarakat Hukum Adat	V	V	V	V
6.	Masyarakat	V	V	V	
7.	Perkumpulan				

<sup>13</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 058059060063/PUU/II/2004*, 494.

<sup>14</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 085/PUU/XI/2013*, 142.

<sup>15</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5495, Bab X.

<sup>16</sup> Salinan naskah Rancangan UndangUndang, arsip pribadi penulis.

No.	Aktor Dalam Praktek	Putusan MK		RUU SDA (ver) April 2018	UU SDA 2019
		2005	2015		
8.	Perkumpulan Berbadan Hukum				
9.	Koperasi	V		V	V
10.	Yayasan				
11.	Perseroan Terbatas, CV dan Firma				
12.	Perseorangan			V	V

Sumber Diolah oleh Penulis

### b. Definisi “Swasta”

Putusan 2015 merumuskan prinsip-prinsip dalam pengelolaan sumber daya air, yang kerap disebut dengan 6 (enam) prinsip dasar.<sup>17</sup> Dalam prinsip terakhir yang disebutkan MK adalah bahwa “... setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat”.<sup>18</sup> Dengan kata lain, MK hendak menyampaikan pesan bahwa pengusahaan atas air

<sup>17</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 85/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*, diputus 18 Februari 2015, 3.19–3.24.

MK mempertimbangkan bahwa dalam pengusahaan air harus ada pembatasan yang sangat ketat sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa [*vide* Pasal 33 ayat (4) UUD 1945];

- Pembatasan *pertama* adalah setiap pengusahaan atas air tidak boleh mengganggu, mengesampingkan, apalagi meniadakan hak rakyat atas air karena bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selain harus dikuasai oleh negara, juga peruntukannya adalah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat;
- pembatasan *kedua* adalah bahwa negara harus memenuhi hak rakyat atas air. Sebagaimana dipertimbangkan di atas, akses terhadap air adalah salah satu hak asasi tersendiri maka Pasal 28I ayat (4) menentukan, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah.”
- Pembatasan *ketiga*, harus mengingat kelestarian lingkungan hidup, sebab sebagai salah satu hak asasi manusia, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menentukan, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.”
- Pembatasan *keempat* adalah bahwa sebagai cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak yang harus dikuasai oleh negara [*vide* Pasal 33 ayat (2) UUD 1945] dan air yang menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat maka pengawasan dan pengendalian oleh negara atas air sifatnya mutlak;
- Pembatasan *kelima* adalah sebagai kelanjutan hak menguasai oleh negara dan karena air merupakan sesuatu yang sangat menguasai hajat hidup orang banyak maka prioritas utama yang diberikan pengusahaan atas air adalah Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah;
- Apabila setelah semua pembatasan tersebut di atas sudah terpenuhi dan ternyata masih ada ketersediaan air, Pemerintah masih dimungkinkan untuk memberikan izin kepada usaha swasta untuk melakukan pengusahaan atas air dengan syarat-syarat tertentu dan ketat.”

<sup>18</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan 85/PUU-XI/2013*, 3.24.

diprioritaskan kepada BUMN dan BUMD. Namun tidak tertutup peluang bagi swasta untuk terlibat dalam pengelolaan air dengan menerapkan syarat-syarat tertentu dan ketat. Akan tetapi, MK tidak mengelaborasi lebih lanjut mengenai pihak-pihak yang tergolong sebagai usaha swasta.

Bila merujuk pada tipologi aktor-aktor yang terlibat dalam pengelolaan air, sebagaimana diuraikan dalam Tabel 1, maka apakah kemudian dapat disimpulkan bahwa aktor-aktor diluar Negara dan BUMN/BUMD dapat digolongkan sebagai swasta yang dimaksud oleh majelis hakim MK? Jawaban atas persoalan ini tidak cukup ditanggapi secara sederhana.

Ada persoalan penggunaan istilah yang tidak seragam yang digunakan oleh majelis hakim MK dalam putusan-putusan yang berkaitan dengan pengujian UU Sumber Daya Air. Dalam Putusan 2015, MK menggunakan istilah “swasta” dan “usaha swasta”. Sementara dalam Putusan 2005, MK lebih banyak menggunakan istilah “badan usaha swasta”. Sekilas tampak bahwa persoalan ini hanyalah pemilihan diksi dan etimologi. Namun, terdapat perbedaan konseptual secara hukum atas beda antara “swasta” dengan “badan usaha swasta”.

Perbedaannya terletak pada ruang lingkup. Batasan pengertian “swasta” lebih besar dan termasuk juga mencakup “badan usaha swasta”. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan swasta sebagai “bukan milik pemerintah; partikelir”. Dengan penalaran *a contrario* dapat disimpulkan bahwa segala hal yang diluar dari milik pemerintah berarti disebut dengan swasta.

Persoalannya adalah tidak semua yang bukan milik pemerintah bisa digolongkan sebagai “badan usaha swasta”. Badan usaha identik dengan batasan mengenai “perusahaan” dimana unsur laba-rugi merupakan variabel utama dalam rumusan definisinya. **Berdasarkan** *Memorie van Toelichting* (Penjelasan) Rencana Perubahan *Wetboek van Koophandel*, “perusahaan” disebutkan sebagai “...keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus, dengan terang-terangan dalam kedudukan tertentu, dan untuk mencari laba bagi dirinya sendiri”.<sup>19</sup> **Elemen** laba-rugi juga terlihat dalam definisi “perusahaan” yang diberikan dalam UU Nomor 3 Tahun 1982. Meski sudah dinyatakan tidak berlaku namun penting untuk diuraikan mengenai definisi “perusahaan” yang diberikan dalam UU tersebut. Yang dimaksud dengan Perusahaan adalah “... setiap bentuk usaha yang menjalankan setiap jenis usaha yang bersifat tetap dan terus menerus dan yang didirikan, bekerja serta berkedudukan dalam wilayah Negara Republik Indonesia, untuk tujuan memperoleh keuntungan dan atau laba.”<sup>20</sup> Ada keselarasan antara pengertian “perusahaan” yang diberikan oleh UU Nomor 3 Tahun 1982 dengan *Memorie van Toelichting*, sebagaimana disebutkan sebelumnya. Hal ini menegaskan bahwa doktrin sejak dari zaman Belanda diadopsi dalam UU Nomor 3 Tahun 1982.

<sup>19</sup> H. M. N. Purwosutjipto, *Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia*, jil. 1 (Jakarta: Djambatan, 1981), dikutip dalam Ridwan Khairandy, *PokokPokok Hukum Dagang Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2013), 160.

<sup>20</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan, Lembaran Negara Republik Indonesia* (1982) No. 7, *Tambahan Lembaran Negara* No. 3214, pasal 1(b).

Berangkat dari definisi yang disampaikan di atas maka “badan usaha swasta” atau perusahaan adalah setiap aktor yang berorientasi kepada keuntungan. Oleh karenanya, yang termasuk dalam lingkup badan usaha swasta adalah PT, Firma, CV dan sebagainya. Perkumpulan dan Yayasan adalah pihak “swasta” tetapi tidak tergolong sebagai “badan usaha swasta” karena kedua aktor tersebut tidak berorientasi keuntungan.

Dikotomi ini menjadi penting, karena ribuan sistem air minum dan air limbah berbasis masyarakat di Indonesia sudah berdiri. Banyak diantaranya yang berbentuk Perkumpulan atau Perkumpulan Berbadan Hukum yang dibentuk berdasarkan *Statsblad* 1870 Nomor 64 dan sebagian kecil berbentuk Yayasan. Perkumpulan ini dibentuk oleh masyarakat pedesaan, dengan tergabung dalam Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) maupun program-program lainnya, maupun sistem sanitasi perkotaan, lewat program Sanitasi Berbasis Masyarakat (SANIMAS) maupun lainnya. Pada prakteknya banyak dari perkumpulan ini yang tidak bersedia dikonversi menjadi BUMDes, karena berbagai alasan, diantaranya adalah hilangnya kemandirian dan masuknya politik desa.<sup>21</sup>

Selain Perkumpulan dan Yayasan, Koperasi juga memiliki posisi yang pelik dalam dikotomi aktor pengelolaan air. Dalam konteks perusahaan atau badan usaha, elemen laba-rugi nampak jelas dalam definisi, yang sekaligus menjadi tujuan keberadaannya. Tidak demikian halnya dengan Koperasi. Meski tergolong sebagai pelaku ekonomi tetapi tidak dijelaskan secara gamblang mengenai orientasi pendirian Koperasi dalam rangka mencari keuntungan. Putusan MK dalam pengujian UU Perkoperasian menegaskan pendirian bahwa koperasi mesti dibedakan dari badan usaha lain karena memiliki ciri khas tersendiri.<sup>22</sup>

Berkenaan dengan aktor-aktor dalam pengelolaan air, Putusan 2005 membedakan antara koperasi dengan badan usaha swasta.<sup>23</sup> Hal ini sejalan dengan UU SDA 2004 yang juga membedakan entitas antara badan usaha swasta dengan koperasi.<sup>24</sup> Pemisahan

<sup>21</sup> Mohamad Mova Al'Afghani, Dyah Paramita, Mohammad Jibriel Avessina, Mohammad Aftaf Muhajir, dan Feril Heriati, *The Role of Regulatory Frameworks in Ensuring the Sustainability of Community Based Water and Sanitation*, laporan riset AIIRA (Bogor: Center for Regulation, Policy and Governance, 2016), [https://cloud.crpq.info/docs/aiirareport8072016\\_2.pdf](https://cloud.crpq.info/docs/aiirareport8072016_2.pdf).

<sup>22</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 28/PUUXI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2012 tentang Perkoperasian*, diputus 28 Mei 2014, 3.16.

<sup>23</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan 85/PUUXI/2013*, 494. MK berpendirian bahwa, “...Peran serta koperasi, badan usaha swasta, dan masyarakat hanyalah bersifat terbatas dalam hal Pemerintah belum dapat menyelenggarakan sendiri, dan Pemerintah masih tetap memungkinkan menjalankan kewenangannya dalam pengaturan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam pengelolaan sumber daya air secara keseluruhan.”

<sup>24</sup> Pembedaan badan usaha swasta dengan koperasi pada UU Nomor 7 Tahun 2004, diantaranya terdapat pada

- a. Penjelasan Pasal 45 ayat (3): “Yang dimaksud dengan badan usaha pada ayat ini dapat berupa badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah (yang bukan badan usaha pengelola sumber daya air wilayah sungai), *badan usaha swasta*, dan *koperasi*. “
- b. Penjelasan Pasal 40 ayat (4): “Dalam hal di suatu wilayah tidak terdapat penyelenggaraan air minum yang dilakukan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, penyelenggaraan air minum di wilayah tersebut dilakukan oleh *koperasi*, *badan usaha swasta* dan masyarakat.”

Dalam UU Nomor 17 Tahun 2019, tampak juga bahwa pengertian koperasi dipisahkan dari pengertian “badan usaha swasta” dan perorangan. Menurut Pasal 49 ayat (5): “Izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diberikan kepada: (a.) badan usaha

Koperasi dengan Badan Usaha Swasta sebagai aktor dalam pengelolaan air dilandaskan pada pemahaman bahwa Koperasi dianggap sebagai soko guru perekonomian yang perlu diberikan keleluasaan dalam pengelolaan air. Namun penyebutannya yang satu nafas dengan badan usaha swasta menyebabkan tidak ada pengaruh signifikan dari perbedaan kedua aktor ini dalam pengelolaan air. Hal ini juga seolah ditegaskan dalam pertimbangan hukum Putusan 2015 yang sama sekali tidak menyebut mengenai peran Koperasi dalam pengelolaan air, khususnya air minum.

Pemaparan diatas menunjukkan bahwa konsep “swasta”, sebagaimana dimuat dalam 6 Prinsip Dasar yang dirumuskan dalam Putusan 2015, memiliki ruang lingkup cakupan yang melibatkan seluruh aktor yang bukan merupakan Negara, BUMN atau BUMD. Dalam UU SDA 2019 dibedakan pengertian antara “badan usaha swasta” dengan koperasi dan perseorangan. Akan tetapi, UU SDA 2019 tidak memberi batasan yang jelas mengenai yang dimaksud dengan “Badan Usaha Swasta”. Penjelasan UU SDA 2019 menyebutkan bahwa bahwa badan usaha swasta terdiri dari badan usaha swasta asing atau badan usaha swasta dalam negeri.<sup>25</sup> Sementara di sisi lain, konsep “badan usaha” memberikan konotasi bahwa lembaga yang dimaksud harus berorientasi keuntungan dimana Perkumpulan, Koperasi dan Yayasan tidak tergolong didalamnya.

### c. Swastanisasi atau Privatisasi

Swastanisasi atau privatisasi adalah konsep yang kompleks. UU yang mengatur mengenai Badan Usaha Milik Negara (UU Nomor 19 Tahun 2003) memberi batasan bahwa yang dimaksud privatisasi adalah “...penjualan saham Persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.”<sup>26</sup> Dalam perspektif akademik, pengertian privatisasi bisa jauh lebih luas lagi. Menurut Starr, privatisasi adalah “...*withdrawals from any of [these] variously conceived public spheres*”.<sup>27</sup> Privatisasi adalah suatu gejala dimana sesuatu yang tadinya terbuka, transparan atau domain negara atau komunitas menjadi domain privat yang tertutup atau terbatas.

Dalam konteks penyediaan infrastruktur termasuk air minum, privatisasi diilustrasikan sebagai sebuah spektrum (gambar 1).<sup>28</sup> Dari gambar dapat dilihat bahwa *divestiture* atau

---

milik negara; (b.) badan usaha milik daerah; (c.) badan usaha milik desa; (d.) *badan usaha swasta*; (e.) *koperasi*; (f.) perseorangan

<sup>25</sup> Indonesia, UU 17/2019, penjelasan pasal 57(7).

<sup>26</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia (2003) No. 70, Tambahan No. 4297, pasal 1(12).

<sup>27</sup> Paul Starr, “The Meaning of Privatization,” *Yale Law & Policy Review* 6 (Spring 1988): 6–41, 6.

<sup>28</sup> World Bank, *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit* (Washington, DC: World Bank, 2006), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6982>. Mohamad Mova Al’Afghani, *The Role of Legal Frameworks in Enabling Transparency in Water Utilities Regulation* (disertasi PhD, University of Dundee, 2012).

penjualan saham perusahaan publik kepada pihak swasta, sebagaimana definisi dalam UU Nomor 19 Tahun 2003, merupakan bagian dari privatisasi. Diluar *divestiture* aktor swasta bisa berperan melalui mekanisme lainnya, mulai dari *Management Contract* sampai kepada *Concession*. Dalam konteks ini, penyediaan air yang dilakukan dengan menggunakan kontrak jangka panjang dengan pihak swasta, sebagaimana praktek di Jakarta dan Batam, adalah juga privatisasi meski tidak bisa digolongkan sebagai *divestiture*.<sup>29</sup> Praktek-praktek konsesi atau yang dikenal dengan *French Model* banyak menemui kegagalan di berbagai penjuru dunia dan karenanya sudah banyak ditinggalkan.<sup>30</sup>

**Gambar 1.** Spektrum privatisasi



**Sumber:** World Bank, 2005

Praktek *divestiture* dalam sektor air pun sebenarnya masih dapat dibagi lagi menjadi dua, yaitu (i) penjualan saham sebagian (*partial divestiture*) dan (ii) penjualan saham secara keseluruhan (*full divestiture*). Yang disebutkan terakhir merupakan fenomena jarang di dunia dan hanya berhasil, dalam konteks yang relatif, dan dilakukan di beberapa negara saja, diantaranya Inggris<sup>31</sup> dan Chile. Privatisasi di Chile disebut relatif berhasil karena Chile dianggap memiliki kapasitas negara yang memadai untuk dilakukan privatisasi. Karena keberhasilannya, Baer menyebut fenomena di Chile sebagai “*private water, public good*”.<sup>32</sup>

Penyediaan air minum di suatu tempat oleh suatu badan yang tidak mengambil keuntungan, misalnya Yayasan, dapat digolongkan sebagai privatisasi. Hal ini dilandaskan berdasarkan argumen bahwa secara teknis model tersebut hanya dimungkinkan apabila penyediaan air dilakukan oleh institusi yang bukan negara dan bukan milik negara (swasta). Sebagai contoh, banyak penyediaan air minum di Indonesia yang dilakukan oleh Perkumpulan, Perkumpulan Berbadan Hukum dan Yayasan dimana kesemuanya tidak

<sup>29</sup> Mohamad Mova Al'Afghani, *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective* (Routledge, 2016); Mohamad Mova Al'Afghani, *The State Retreats and Never Returns: Consequences of Neoliberal Reforms on Administrative Law Protection in Indonesia*, MSP Conference (2014) <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2426804](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2426804)> diakses 15 April 2021.”plainCitation”.:”Mohamad Mova Al'Afghani, *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective* (Routledge 2016

<sup>30</sup> Phillipe Marin, *Public-Private Partnerships for Urban Water Utilities: A Review of Experiences in Developing Countries* (World Bank Publications, 2009) < <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2703>> diakses 22 April 2021. Untuk penjelasan kegagalan transplantasi konsesi/*affermage* “model Perancis” lihat CT Shugart, *Regulation-by-Contract and Municipal Services: The Problem of Contractual Incompleteness* (Disertasi, Harvard University, 1998).

<sup>31</sup> Karen J. Bakker, *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales* (Oxford: Oxford University Press, 2003).

<sup>32</sup> Madeline Baer, “Private Water, Public Good: Water Privatization and State Capacity in Chile,” *Studies in Comparative International Development* 49 (Juni 2014): 141.

mengambil keuntungan. Di Wales, *Dŵr Cymru Welsh Water* dimiliki oleh Glas Cymru<sup>33</sup> yang beroperasi sebagai perusahaan yang tidak mengambil keuntungan (*Company Limited by Guarantee*).<sup>34</sup> Seluruh surplus yang diperoleh dari pengelolaan air diinvestasikan kembali untuk kesehatan perusahaan. Model-model seperti ini disebut sebagai *mutual*.<sup>35</sup>

Tidak mudah untuk mendefinisikan konsep dan praktek privatisasi secara gamblang. Ada bentuk *mutual* yang bukan mengambil keuntungan demi kepentingan pribadi atau perusahaan namun justru dianggap menguntungkan bagi publik. Hal ini disebabkan badan usaha itu beroperasi sebagai swasta tetapi tidak mengambil keuntungan. Semua variasi model ini hanya terjadi apabila dibuka kemungkinan untuk “privatisasi” atau “swastanisasi”.

## 2. Hak Menguasai Negara dalam Konteks Pengusahaan Air Minum

Dalam Putusan 2015, MK memperkenalkan 6 (enam) Prinsip Dasar dalam rangka pengelolaan air.<sup>36</sup> Ada 3 (tiga) catatan terhadap 6 Prinsip Dasar yang dikemukakan oleh MK. *Pertama*, 6 prinsip tersebut secara eksplisit berlaku dalam konteks “pengusahaan air”. Yang menjadi persoalan adalah apakah prinsip-prinsip ini juga bisa diterapkan dalam hal penggunaan air yang bukan untuk pengusahaan, semisal untuk kegiatan sosial. *Kedua*, prinsip-prinsip tersebut menguraikan mengenai kerangka alokasi air. Atau dengan kata lain, mengenai pembagian jatah dalam rangka pengelolaan air alias bagaimana air sebenarnya harus dijatah. Dalam hal ini, secara tidak langsung dapat dibedakan 2 (dua) kategori untuk alokasi air, yakni (1) berdasarkan tujuan penggunaan, untuk kebutuhan sehari-hari dan diluar kebutuhan sehari-hari; (2) berdasarkan aktor yakni Negara melalui BUMN/D serta swasta. Catatan *ketiga*, 6 (enam) prinsip tersebut, sejatinya, merupakan 5+1 (lima plus satu). 5 (lima) prinsip berlaku bagi swasta dan BUMN/D sementara satu prinsip yang disebutkan terakhir yaitu pemberlakuan adanya syarat tertentu dan ketat adalah ditujukan hanya kepada pihak swasta.

“Syarat tertentu dan ketat” merupakan pembatasan yang khusus ditujukan untuk mengatur keterlibatan swasta. Pertimbangan dalam Putusan 2015 tidak menguraikan lebih jauh mengenai yang dimaksud sebagai “syarat tertentu dan ketat”. Dari pendekatan tekstual, dalam rangka memahami frasa “syarat tertentu dan ketat” yang diperuntukkan bagi swasta sebagaimana rumusan 6 (enam) Prinsip Dasar yang dikemukakan MK justru menimbulkan beberapa persoalan.

<sup>33</sup> Ofwat, *The Proposed Acquisition of Dŵr Cymru Cyfyngedig by Glas Cymru Cyfyngedig: A Consultation Paper by Ofwat* (Birmingham: Ofwat, 2001), [http://www.ofwat.gov.uk/legacy/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/glass\\_final.pdf/\\$FILE/glass\\_final.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/legacy/aptrix/ofwat/publish.nsf/AttachmentsByTitle/glass_final.pdf/$FILE/glass_final.pdf).

<sup>34</sup> Lihat United Kingdom, *Companies Act 2006*, c. 46, s. 3(3).

<sup>35</sup> Karen J. Bakker, “From Public to Private to... Mutual? Restructuring Water Supply Governance in England and Wales,” *Geoforum* 34 (Mei 2003): 359; Johnston Birchall, “Mutual, NonProfit or Public Interest Company? An Evaluation of Options for the Ownership and Control of Water Utilities,” *Annals of Public & Cooperative Economics* 73 (Juni 2002): 181.

<sup>36</sup> Al’Afghani et al., *Role of Regulatory Frameworks*, 2016.

Persoalan pertama adalah bahwa “syarat tertentu dan ketat”, sejatinya, bukanlah kondisi-kondisi tambahan yang khusus diperuntukan bagi swasta. Syarat ini berlaku umum bagi seluruh aktor dalam perusahaan air. Ada 2 (dua) dalil yang dapat dikemukakan untuk mendukung kesimpulan diatas. Dalil *pertama* adalah bahwa dalam rangka mengawali rumusan 6 (enam) Prinsip Dasar telah terlebih dahulu memperkenalkan istilah perlu adanya “pembatasan yang sangat ketat”. Pada awal paragraf, MK telah menyebutkan “... maka dalam perusahaan air harus ada *pembatasan yang sangat ketat* [penekanan oleh penulis] sebagai upaya untuk menjaga kelestarian dan keberlanjutan ketersediaan air bagi kehidupan bangsa”.<sup>37</sup> Penyebutan frasa ini menunjukkan maksud dari majelis hakim MK bahwa seluruh perusahaan air, tidak hanya swasta, yang perlu ada pembatasan yang sangat ketat. Dalil *kedua* adalah bahwa pembatasan dalam lima prinsip dasar yang disebutkan sebelum pembatasan yang berlaku khusus untuk swasta sudah merupakan “syarat tertentu” yang bisa dibilang “ketat”.

Persoalan kedua, penerapan “syarat tertentu dan ketat” merupakan kondisi tambahan setelah adanya pembatasan perusahaan air bagi aktor-aktor yang diprioritaskan, yaitu Negara dan BUMN/BUMD. Artinya, bila Negara dan BUMN/BUMD telah berlaku adanya pembatasan maka bagi swasta masih berlaku lagi batasan lainnya. Hal ini pun dipertegas dengan tambahan frasa “apabila masih ada ketersediaan air”. Ukuran-ukuran yang berlapis dalam rangka pelibatan aktor swasta justru pada prakteknya akan menemui kesulitan dalam rangka penerapannya. Pembentuk UU yang akan menindaklanjuti Putusan 2015 perlu menemukan formulasi yang tepat dalam rangka mengikutsertakan swasta pada perusahaan air tanpa menerobos syarat tertentu dan ketat yang ditentukan dalam Putusan. Selain itu, tidak adanya kesepahaman mengenai tipologi golongan yang termasuk sebagai swasta menyebabkan syarat tertentu dan ketat ini tidak jelas diterapkan kepada siapa. Misalnya, apakah koperasi itu tergolong swasta? Bila koperasi terlibat dalam perusahaan atas air maka apakah koperasi perlu memenuhi syarat-syarat tertentu dan ketat? Apa bentuk syarat tertentu dan ketat yang perlu dipenuhi oleh koperasi bila dianggap sebagai swasta dalam konteks perusahaan air? Dalam konteks manajemen sumber daya air bagi lingkungan, sesungguhnya, tidak ada bedanya antara BUMN dengan swasta. Keduanya tidak boleh mengambil air secara berlebihan dan tidak merusak sumber daya air serta tidak boleh mencemari sumber air.

Prinsip-prinsip dasar pembatasan dalam Putusan 2015 sebenarnya berbicara dalam konteks yang lebih umum yaitu sumber daya air ketimbang pelayanan air minum. Hal ini memiliki konsekuensi pada berkelindannya alokasi penggunaan air dengan banyaknya aktor-aktor yang berperan dalam pengelolaan air. Dalam hal jatah air perlu dibuat prioritas penggunaannya, maka Negara harus memberikan jaminan atas pemenuhan untuk kebutuhan sehari-hari, pertanian rakyat dan lingkungan. Selanjutnya, bila ternyata masih

<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 085/PUUXI/2013*, para. [3.18].

ada ketersediaan air di sumber air maka ada pembagian alokasi antara air untuk BUMN atau BUMD dengan sisa air yang boleh dipergunakan untuk sektor swasta, apabila masih tersedia.

Permasalahannya menjadi sedikit kompleks apabila sektor swasta menggunakan jatah air untuk pemenuhan kebutuhan sehari-hari berupa air minum. Sebagai perumpamaan, sebuah Koperasi mengoperasikan prasarana sistem penyediaan air minum. Koperasi, yang tergolong sebagai sektor swasta, bisa mendapatkan jatah sisa air setelah dipergunakan oleh Negara, BUMN atau BUMD ataukah karena pengelolaannya demi pemenuhan kebutuhan sehari-hari maka Koperasi dapat memperoleh kesempatan yang sama dengan Negara, BUMN atau BUMD?

Jawaban atas permasalahan ini tidak dielaborasi dalam Putusan 2015. Namun, membaca dengan saksama UU SDA 2019 maka terdapat pengaturan mengenai prioritas pemberian izin secara ketat, yaitu untuk (a) pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari bagi kelompok yang memerlukan air dalam jumlah yang besar; (b) pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari yang mengubah kondisi alami sumber air; (c) pertanian rakyat di luar sistem irigasi yang sudah ada; (d) penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha guna memenuhi kebutuhan pokok sehari-hari melalui sistem penyediaan air minum; (e) kegiatan bukan usaha untuk kepentingan publik; (f) penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa; dan (g) penggunaan sumber daya air untuk kebutuhan usaha oleh badan usaha swasta atau perseorangan.<sup>38</sup> Lebih lanjut, diatur mengenai syarat tertentu dan ketat dalam hal izin<sup>39</sup> penggunaan sumber daya air bagi pihak swasta, yaitu usaha yang dapat dipergunakan, yaitu "(a) sesuai dengan pola pengelolaan sumber daya air dan rencana pengelolaan sumber daya air; (b) memenuhi persyaratan teknis administratif; (c) mendapat persetujuan dari para pemangku kepentingan di kawasan sumber daya air; dan (d) memenuhi kewajiban biaya konservasi sumber daya air yang merupakan komponen dalam biaya jasa pengelolaan sumber daya air (BJPSDA) dan kewajiban keuangan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".<sup>40</sup>

Dalam konteks yang lebih khusus, yaitu penyelenggaraan air minum, UU SDA 2019 menyebut secara spesifik pihak-pihak yang diberikan izin penggunaan, yaitu hanya kepada (i) BUMN; (ii) BUMD; dan (iii) BUMDes.<sup>41</sup> Sementara beberapa aktor lainnya, yang tergolong

<sup>38</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*, Pasal 49.

<sup>39</sup> Dengan berlakunya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang mengubah sebagai dari UU Nomor 17 Tahun 2019, nomenklatur izin berubah menjadi "perizinan berusaha" atau "persetujuan". Sebagai contoh, lihat perubahan norma Pasal 44 UU Nomor 17 Tahun 2019 yang terdapat pada Pasal 53 angka 8 UU Cipta Kerja. Lihat Indonesia, *UndangUndang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*, Pasal 53 angka 8.

<sup>40</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*, Pasal 51.

<sup>41</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*, Pasal 50.

“swasta”, seperti Koperasi, Perseorangan, Yayasan atau Perkumpulan Berbadan Hukum tidak akan dapat memperoleh izin pengusahaan sumber daya air untuk air minum.

Ketentuan norma dalam pengaturan mengenai air minum merupakan isu yang menjadi perdebatan dalam perkara pengujian UU SDA 2004. Khususnya adalah norma pada Pasal 40 ayat (3) dan (4) UU SDA 2004 yang mengatur secara tegas mengenai prioritas penyelenggaraan dan pengembangan system penyediaan air minum. BUMN dan BUMD ada penyelenggara penyediaan air minum,<sup>42</sup> sementara koperasi, badan usaha swasta dan masyarakat dapat berperan serta.<sup>43</sup>

Keberadaan norma yang mengatur tentang peran serta koperasi, badan usaha swasta dan masyarakat tidak lagi diadopsi dalam UU SDA 2019. Ketiadaan pasal yang mengatur keterlibatan swasta dalam air minum tiada lain bertujuan untuk menghindari kontroversi yang pada akhirnya dapat berujung pada pembatalan berlakunya UU SDA 2019 melalui jalur *judicial review*. Lebih jauh dari itu, Pasal 50 UU SDA 2019 dikonstruksikan untuk tidak memberikan ruang bagi aktor lain diluar BUMN, BUMD dan BUMDes untuk terlibat dalam pelayanan air minum. Pembentuk UU berupaya seoptimal mungkin untuk menerapkan “syarat tertentu dan ketat” sesuai dengan 6 Prinsip Dasar pembatasan yang termuat dalam Putusan 2015. Disamping itu, lewat konstruksi pasal tersebut terdapat citra positif bahwa mandat konstitusional agar cabang-cabang penting yang menguasai hajat hidup orang banyak, termasuk urusan air minum, berada dalam penguasaan negara melalui BUMN, BUMD dan BUMDes.

Namun demikian, dalam praktek di lapangan ternyata swasta tetap dapat ikut serta dalam penyediaan air minum. Keterlibatan aktor swasta masuk melalui celah-celah yang terselubung sebagaimana akan diuraikan pada bagian berikutnya tulisan ini. Keterlibatan swasta tidaklah dapat dihindari sebab pada prakteknya tidak mungkin untuk menggantungkan pada Negara, BUMN, BUMD dan BUMDes. Akan tetapi, masuknya peran swasta dalam penyediaan air minum dengan memanfaatkan celah hukum yang ada juga tidak tanpa persoalan.

### **3. Celah Regulasi untuk Aktor “Swasta”**

#### **a. Air Minum Berbasis Komunitas**

Hingga kini, ada sekitar 15.000 (lima belas ribu) sistem air berbasis masyarakat yang dibangun lewat PAMSIMAS (Program Penyediaan Air Minum dan Sanitasi Berbasis Masyarakat) yang melayani sekitar 15,6 juta penduduk Indonesia.<sup>44</sup> Angka ini masih belum meliputi sistem berbasis masyarakat lain diluar program PAMSIMAS yang sudah berjalan lebih dari 15 tahun. Penyelenggaraan sistem air berbasis masyarakat sejalan

<sup>42</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*, Pasal 40 ayat (3).

<sup>43</sup> Indonesia, *UndangUndang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*, Pasal 40 ayat (4).

<sup>44</sup> Center for Regulation, Policy and Governance (CRPG), *Kertas Posisi Masukan Jejaring AMPL kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia perihal Rancangan Undang-Undang Sumber Daya Air* (Bogor: CRPG, n.d.), <https://cloud.crpq.info/docs/KertasPosisiRUUSDA.pdf> (diakses 10 April 2021).

dengan strategi pemerintah dalam penyediaan air minum.<sup>45</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019 menargetkan bahwa sistem berbasis masyarakat akan melayani sampai 60 persen penduduk Indonesia dan sisanya akan terlayani melalui sistem perpipaan PDAM.<sup>46</sup>

Terdapat kekhawatiran akan tertutupnya akses kelompok masyarakat akibat pemberian izin yang terbatas hanya kepada BUMN, BUMD dan BUMDes. Hal ini mencuat dalam pembahasan Rancangan UU Sumber Daya Air.<sup>47</sup> Menanggapi hal tersebut, perwakilan dari DPR berujar “(k)ita minta supaya ada konsep yang terintegrasi, yang jelas, nanti kita akan memberikan masukan, terutama terkait posisi SPAM. Kita akan cari *celah* [penekanan oleh penulis] di mana untuk membunyikan inisiatif masyarakat terkait SPAM yang berbasis masyarakat”.<sup>48</sup>

“Celah” yang dimaksudkan dalam pernyataan oleh perwakilan DPR dimanifestasikan dalam Pasal 45 UU SDA 2019. Ketentuan norma tersebut membuka peluang bagi beberapa sektor swasta untuk memperoleh izin mendapatkan air untuk kebutuhan sehari-hari. Penekanan yang perlu diperhatikan adalah bahwa izin itu untuk kebutuhan sehari-hari.

Ketentuan Pasal 45 melahirkan beberapa permasalahan baru yang memiliki efek berantai dimana peraturan pelaksana yang berada dibawahnya menjadi rancu. Apabila disandingkan antara ketentuan Pasal 45 dengan Pasal 50, maka terdapat perbedaan penggunaan istilah antara “air untuk kebutuhan sehari-hari” dalam Pasal 45 dengan “air minum” untuk kebutuhan sehari-hari dalam Pasal 50.

**Tabel 2.** Persandingan norma UU SDA 2019 dalam pengaturan mengenai air untuk “kebutuhan sehari-hari” dan “air minum”

<b>Pasal 45 ayat (1)</b>	<b>Pasal 50</b>
Izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan bukan usaha terdiri atas: a. izin penggunaan Sumber Daya Air untuk pemenuhan kebutuhan pokok sehari-hari diperlukan jika: 1) cara penggunaannya dilakukan dengan mengubah kondisi alami Sumber Air; dan/ atau 2) penggunaannya ditujukan untuk keperluan kelompok yang memerlukan Air dalam jumlah yang besar.	Izin penggunaan Sumber Daya Air untuk kebutuhan usaha dengan menggunakan Air dan Daya Air sebagai materi sebagaimana, dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) huruf b yang menghasilkan produk berupa Air minum untuk kebutuhan pokok sehari-hari diberikan kepada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan usaha milik desa penyelenggara Sistem Penyediaan Air Minum.

<sup>45</sup> Bandingkan dengan kebijakan dari Timor Leste yang membuka pintu bagi komunitas masyarakat sebagai actor kunci dalam penyediaan air minum sebagaimana dituangkan dalam TimorLeste, *DecreeLaw No. 4/2004 on Water Supply for Public Consumption*.

<sup>46</sup> Al'Afghani dkk., *Role of Regulatory Frameworks*.

<sup>47</sup> Kompas Cyber Media, “RUU Sumber Daya Air Perlu Dikaji Ulang, Ini Rekomendasinya,” *Kompas.com*, 22 September 2018, <https://sains.kompas.com/read/2018/09/22/162011023/ruu-sumber-daya-air-perlu-dikaji-ulang-ini-rekomendasinya>.

<sup>48</sup> Kompas Cyber Media, “RUU Sumber Daya Air Perlu Dikaji Ulang.”

Pasal 50 merupakan aturan *lex specialis*, yang mengatur secara khusus mengenai air minum, sementara Pasal 45 adalah norma yang bersifat umum, dengan menyebut air untuk kebutuhan sehari-hari. Apabila produk akhirnya berupa air minum, maka berlaku Pasal 50 yang hanya dapat diselenggarakan oleh negara atau BUMN, BUMD dan BUMDes. PP 30/2024 Mengenai Sumber Daya Air menggantikan PP 121/2015 dan menggunakan istilah "persetujuan" – selaras dengan UU Cipta Kerja – untuk kepentingan non-komersial. PP 34 pada Pasal 108 (air permukaan) dan 116 (air tanah) persetujuan tersebut dapat diberikan kepada 4 (empat) kategori pengguna: perseorangan, kelompok masyarakat, instansi pemerintah atau badan hukum. Sayangnya, PP 34 belum menjawab permasalahan yang diintrodusir oleh Pasal 50 UU SDA diatas – yakni – apa yang terjadi apabila persetujuan tersebut diperuntukkan untuk "air minum"?

Persoalannya terletak pada praktek yang telah berlangsung selama ini. PAMSIMAS dan program air berbasis masyarakat lainnya yang telah berjalan, apakah dapat dianggap sebagai pihak yang menghasilkan air minum? Bila PAMSIMAS atau program air berbasis masyarakat lain dianggap menghasilkan air minum, maka PAMSIMAS dan program lainnya terikat dengan aturan Pasal 50 yang memiliki konsekuensi bahwa PAMSIMAS dan program lainnya harus berbentuk BUMN, BUMD atau BUMDes. Padahal, banyak diantara PAMSIMAS dan program lainnya berbentuk Perkumpulan, Koperasi atau Yayasan. Hal ini tentu akan dapat menimbulkan permasalahan besar, karena jumlah Perkumpulan,<sup>49</sup> Koperasi atau Yayasan yang menyediakan air bagi masyarakat desa (dan dalam beberapa hal juga kota) sangat banyak sekali. Akan tidak mudah untuk mengubah seluruhnya menjadi BUMDes.

Jalan keluar yang ditawarkan dari permasalahan ini adalah dengan tidak menyebut penyediaan air berbasis masyarakat sebagai "air minum". Hal ini dilakukan agar praktek yang telah berjalan tidak tunduk pada Pasal 50. Misalnya, program air berbasis masyarakat disebut sebagai penyediaan "air bersih" atau "air untuk kebutuhan sehari-hari".

Akan tetapi jalan keluar ini dapat berdampak pada problem berikutnya yaitu dalam pembuatan aturan pelaksanaan. Selama ini, air berbasis masyarakat diatur dalam aturan mengenai sistem penyediaan air minum dimana yang berlaku saat ini adalah PP Nomor 122 Tahun 2015. Demi konsistensi dan harmonisasi antara aturan Pasal 50 UU SDA 2019 dengan aturan pelaksanaannya maka program air minum berbasis masyarakat, yang diselenggarakan oleh Yayasan, Koperasi atau Perkumpulan, tidak lagi boleh dikategorikan sebagai Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM). Dengan kata lain, dalam penyusunan rumusan aturan pelaksana yang akan mengganti PP Nomor 122 Tahun 2015 nantinya harus dipertimbangkan penggunaan nomenklatur lain selain dari "air minum".

Selanjutnya, problematika celah hukum yang ada akan beralih pada tingkatan pembuatan aturan teknis dan kebijakan teknis, salah satunya dalam Peraturan Menteri Kesehatan

---

<sup>49</sup> Hanya sebagian kecil Perkumpulan yang menyediakan air minum berbentuk Perkumpulan Berbadan Hukum yang didirikan berdasarkan *Staatsblad* 1870 Nomor 64 tentang Perkumpulan Perkumpulan Berbadan Hukum (*Rechtspersoonlijkheid van Vereenigingen*).

(Permenkes)<sup>50</sup> yang mengatur mengenai persyaratan kualitas air minum. Dengan berlakunya Pasal 50 UU SDA 2019, air berbasis masyarakat yang dioperasikan oleh Yayasan, Koperasi dan Perkumpulan tidak bisa lagi tunduk pada Permenkes yang mengatur mengenai kualitas air minum. Lingkup yang akan diatur dalam Permenkes ini hanyalah produk yang dihasilkan oleh BUMN, BUMD dan BUMDes. Misalnya, sebuah perkumpulan di sebuah desa bisa memenuhi keseluruhan persyaratan kualitas biologis, fisika dan kimia sekalipun yang airnya dapat langsung diminum, maka tetap tidak bisa disebut sebagai air minum. Pasal 50 UU SDA 2019 telah membatasi bila produknya berupa “air minum” hanya boleh diselenggarakan oleh BUMN, BUMD dan BUMDes. Oleh karena itu, perlu juga untuk membuat Permenkes lainnya dengan nomenklatur yang bukan “air minum” untuk mengatur produk yang dihasilkan oleh Yayasan, Koperasi dan Perkumpulan. Misalnya, Permenkes mengenai kualitas air untuk kebutuhan sehari-hari, meski dengan menggunakan parameter yang sama dengan pengaturan kualitas air minum untuk BUMN, BUMD atau BUMDes. Kondisi ini tidak ideal, karena seharusnya hanya ada satu peraturan mengenai kualitas air minum yang seragam dan berlaku bagi seluruh penyelenggara.

Pengaturan dengan menggunakan “celah” juga akan berimplikasi kepada berkurangnya pengakuan pemerintah atas penyediaan air berbasis masyarakat.<sup>51</sup> Penyediaan air minum dan sanitasi berbasis masyarakat saat ini mengalami kendala kesulitan dukungan finansial, pencatatan aset yang tidak jelas dan regulasi yang setengah-setengah.<sup>52</sup> Dengan ditutupnya akses masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyediaan air minum lewat Yayasan, Perkumpulan dan Koperasi, kondisi ini akan menjadi lebih sulit.

## **b. Pola Kerja Sama**

Celah kedua bagi aktor swasta untuk dapat terlibat dalam pengelolaan air minum adalah melalui PP Nomor 122 Tahun 2015. Khususnya norma yang mengatur mengenai kerja sama antara badan usaha dengan BUMN/BUMD dalam hal penyelenggaraan air minum yang menyebutkan bahwa “Dalam hal BUMN atau BUMD ... tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM dengan jaringan perpipaan di dalam maupun di luar pelayanan wilayah BUMN atau BUMD, BUMN atau BUMD dapat melakukan kerjasama dengan badan usaha swasta dengan prinsip tertentu”.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Kementerian Kesehatan, *Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum*.

<sup>51</sup> Kurangnya pengakuan penyediaan air berbasis masyarakat sebenarnya merupakan masalah umum di berbagai belahan dunia. Lihat Open Government Partnership, “Open Government and Water and Sanitation Declaration,” diakses 8 Juni 2021, <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Open-Government-and-Water-and-Sanitation-Declaration-English.pdf>. Namun demikian, dengan ditutupnya pintu peran serta masyarakat karena dianggap “swasta” oleh Undang-Undang, pengakuannya akan makin sulit dilakukan.

<sup>52</sup> Mohamad Mova Al’Afghani, J. Kohlitz, dan J. Willetts, “Not Built to Last: Improving Legal and Institutional Arrangements for CommunityBased Water and Sanitation Service Delivery in Indonesia,” *Water Alternatives* 12, no. 1 (2019): 19.

<sup>53</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum*, Pasal 56.

Untuk dapat memahami bagaimana norma ini bisa dimanfaatkan sebagai celah, perlu untuk terlebih dahulu menelaah pertimbangan Putusan 2005. Salah satu alasan UU SDA 2004 dibatalkan oleh MK adalah karena terbitnya peraturan pelaksanaannya yang dianggap tidak sejalan dengan rambu-rambu yang telah ditetapkan MK dalam putusan sebelumnya. Diantara salah satu peraturan pelaksana yang menjadi pertimbangan adalah Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 (PP Nomor 16 Tahun 2005).<sup>54</sup> Pertimbangan MK dipicu oleh dalil dari para pemohon perkara pengujian UU SDA di tahun 2015, yang salah satunya adalah Pimpinan Pusat (PP) Muhammadiyah, yang mengungkapkan bahwa "... (f) aktanya terbukti dengan keluarnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) yang pada Pasal 1 Butir 9 menyatakan, "Penyelenggara pengembangan SPAM adalah BUMN/BUMD, koperasi, badan usaha swasta, atau kelompok masyarakat"<sup>55</sup> Lebih tegas lagi dalam ketentuan lainnya pada PP Nomor 16 Tahun 2005, Pemerintah membuka kesempatan bagi Koperasi dan/ atau badan usaha untuk mengembangkan penyediaan air minum di wilayah yang belum terjangkau pelayanan BUMN atau BUMD.<sup>56</sup> PP Nomor 16 Tahun 2005 sebagai turunan dari UU SDA 2004 memiliki semangat yang sama yaitu membuka kesempatan bagi aktor swasta, khususnya dalam sistem penyediaan air minum.

Dengan terbitnya UU SDA 2019 semangat maupun substansi pengaturan dalam Pasal 40 ayat (4) UU SDA 2004 dan PP Nomor 16 Tahun 2005 tidak lagi diadopsi. Akan tetapi, pengaturan mengenai kerja sama antara BUMN/BUMD dengan badan usaha swasta membuka celah kemungkinan masuknya swasta dalam penyelenggaraan air minum. Dengan memperhatikan secara saksama norma Pasal 56 dari PP Nomor 122 Tahun 2015, Pemerintah berupaya untuk menyelaraskan ketentuan kerja sama dengan membuat syarat-syarat pembatasan yang ketat.

Ada 4 (empat) syarat yang ditentukan dalam Peraturan sebagai pembatasan dalam rangka kerja sama dengan aktor swasta dalam penyediaan air minum, yaitu (i) kerjasama hanya boleh dilakukan apabila BUMN/BUMD tidak mampu membiayai kebutuhan Penyelenggaraan SPAM, (ii) Surat Izin Pengambilan Air (SIPA) dimiliki oleh BUMN/BUMD, (iii) mengutamakan masyarakat miskin dan (iv) tidak mengoperasikan dan mengelola unit distribusi sedangkan air baku dan produksi tetap diperbolehkan. Berdasarkan syarat yang

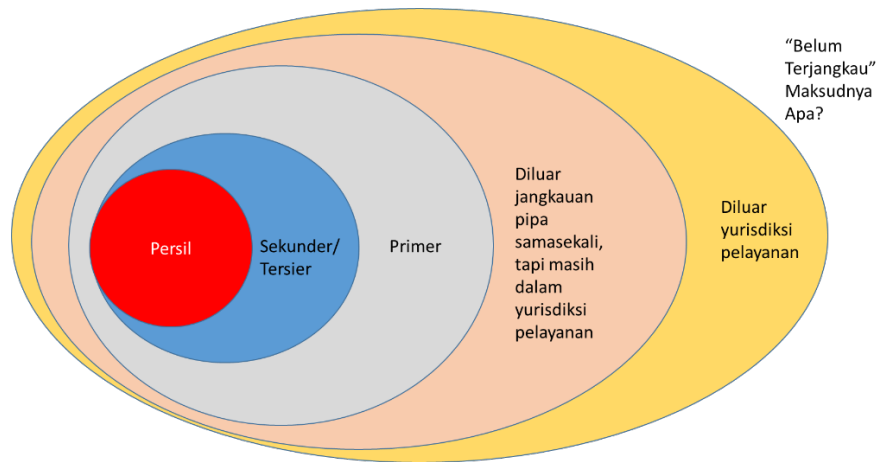
<sup>54</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4490. PP ini merupakan peraturan pelaksana dari UU SDA 2004 yang kemudian dibatalkan oleh Putusan 2015. Kemudian, berdasarkan Putusan 2015 yang memberlakukan kembali UU Nomor 11 Tahun 1974 maka Pemerintah mengeluarkan peraturan pelaksanaannya dengan menerbitkan PP Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum.

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 085/PUUXI/2013*, 20.

<sup>56</sup> Pada penjelasannya disebutkan bahwa "(d)alam hal di suatu wilayah tidak terdapat penyelenggaraan air minum yang dilakukan oleh badan usaha milik negara dan/atau badan usaha milik daerah, penyelenggaraan air minum di wilayah tersebut dilakukan oleh koperasi, badan usaha swasta dan masyarakat" Lihat Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*, Pasal 64.

tertera dalam butir keempat tersebut, dalam praktiknya konsesi jangka panjang dimana swasta terlibat dalam jaringan distribusi, seperti yang terjadi di Jakarta dan Batam menjadi tidak boleh. Sebaliknya, spektrum lain (lihat Gambar 2) dalam partisipasi sektor swasta masih diperbolehkan.

**Gambar 2.** Skema penafsiran beragam atas frasa “belum terjangkau”



**Sumber.** Al'Afghani, 2018

Dalam perspektif kebijakan, tidak ada masalah dengan pelibatan swasta dengan penerapan syarat-syarat yang ketat selama ukuran-ukuran dalam penerapan syarat itu diberikan secara rinci. Sebagai contoh, perlu ada kriteria-kriteria yang menjadi ukuran bahwa BUMN/BUMD dianggap tidak mampu untuk menyelenggarakan penyediaan air minum. Kriteria pada butir keempat yang mengatur pelarangan swasta untuk terlibat di area distribusi pun sebenarnya sudah cukup baik. Area distribusi memiliki peran vital dalam pengembangan jaringan dan pemutusan sambungan yang, apabila dikuasai oleh swasta, cenderung lebih dapat melakukan praktek *cherry picking* yakni menyambung layanan ke daerah elit atau kaya yang memang tarifnya lebih tinggi.

Dengan kata lain, pembatasan yang dilakukan oleh pemerintah lewat keempat hal diatas sudah tepat. Permasalahannya adalah peranan swasta ini tidak diatur secara eksplisit dalam UU SDA 2019. Alasan dibalik tidak diaturnya pelibatan swasta adalah besarnya kekhawatiran bahwa norma-norma yang melibatkan swasta menjadi argumen untuk melakukan uji konstitusional atas UU SDA yang baru saja diterbitkan. Terlebih lagi oleh pihak-pihak yang sejak semula memang telah berpendirian untuk membatasi peran swasta dalam penyediaan air minum. Untuk memahami lebih lanjut permasalahan mengenai pelibatan swasta dalam penyediaan air minum, PP Muhammadiyah sebagai salah satu pihak yang mengajukan uji materiil UU SDA 2004 pernah mengutarakan "... semangat privatisasi dengan pelibatan swasta dalam pengelolaan air minum dalam PP ini seperti yang terdapat dalam Pasal 37

ayat (3), Pasal 64 ayat (1), ayat (3) dan ayat (4) sangat bertolak belakang dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 16 Tahun 2005 tentang SPAM”.<sup>57</sup>

Putusan 2005 tidak diputus dengan suara bulat. Hakim Konstitusi Mukthie Fadjar mengajukan pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Hakim Konstitusi Mukthie Fadjar mewanti-wanti bahwa pengaturan mengenai peran serta koperasi, badan usaha swasta dan masyarakat dalam pengembangan penyediaan air minum bukanlah untuk menggantikan tanggung jawab Pemerintah/Pemerintah Daerah. Lebih lanjut, Hakim Konstitusi Mukthie Fadjar berpendapat bahwa praktek yang dilakukan dengan melibatkan pihak-pihak tersebut merupakan bentuk dari “swastanisasi terselubung”.<sup>58</sup>

### **c. Pemenuhan Kebutuhan Sendiri**

Swasta dibuka kesempatan untuk dalam penyediaan air minum dalam rangka untuk pemenuhan kebutuhan sendiri. Pengaturan norma untuk pemenuhan kebutuhan sendiri terdapat pada ketentuan dalam PP Nomor 122 Tahun 2015, yang selengkapnya yang berbunyi “Badan Usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (1) huruf d dapat melakukan Penyelenggaraan SPAM untuk memenuhi kebutuhan sendiri pada kawasan yang *belum terjangkau* [penekanan oleh penulis] pelayanan Air Minum oleh BUMN, BUMD, UPT, dan UPTD”.<sup>59</sup>

Ada 2 (dua) kriteria dimana penyediaan air minum disebut dalam rangka pemenuhan kebutuhan sendiri, yaitu (i) untuk memenuhi kebutuhan pokok air minum sehari-hari; dan (ii) tidak melayani masyarakat umum.<sup>60</sup> Frasa “belum terjangkau” penting untuk digarisbawahi dalam regulasi penyediaan air untuk pemenuhan kebutuhan sendiri, sebagaimana pengaturannya pada Pasal 52 PP 122 Tahun 2015. Penafsiran atas frasa “belum terjangkau” bisa dilihat dari beragam segi. Frasa “belum terjangkau” tidak hanya memiliki satu makna tetapi bisa ditafsirkan secara berbeda-beda (lihat Gambar 2 di atas). Pemaknaan pertama adalah kemungkinan bahwa sebuah daerah belum berdiri PDAM. Daerah tersebut masuk dalam kategori “belum terjangkau” karena berada diluar dari yurisdiksi pelayanan. Kemungkinan lainnya adalah bahwa di daerah tersebut sudah ada PDAM tetapi belum ada pipa yang menyambung di lokasi. Dengan kata lain, bahwa daerah itu masih berada dalam wilayah yurisdiksi pelayanan tetapi masih diluar dari jangkauan pipa. Kemungkinan lain adalah bahwa daerah itu sudah ada PDAM dan berada pada jangkauan pipa, baik primer, sekunder maupun tersier, namun tidak ada air yang keluar untuk melayani kebutuhan sehari-hari.

<sup>57</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 085/PUUXI/2013*, 22.

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Nomor 058059060063/PUUII/2004*, 512.

<sup>59</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum*, Pasal 52 ayat (1).

<sup>60</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum*, Pasal 52 ayat (2).

Selain frasa “belum terjangkau”, kriteria bahwa pemenuhan air minum untuk kebutuhan sendiri tidak diperuntukkan untuk melayani masyarakat umum juga berpotensi menimbulkan persoalan. Kriteria “tidak melayani masyarakat umum” bila diterapkan dalam konteks kawasan industri atau perkantoran, pembatasan ini cukup beralasan. Landasan argumentasinya adalah agar pabrik atau perkantoran dapat memenuhi kebutuhan air sehari-hari untuk para pekerja dan buruhnya tetapi tidak melakukan pelayanan kepada masyarakat diluar perkantoran dan pabrik tersebut.

Akan tetapi, aturan teknis dari PP Nomor 122 Tahun 2015 yang salah satunya dituangkan dalam Peraturan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (Permen PUPR)<sup>61</sup> mengundang persoalan tersendiri. Dalam Permen PUPR dijelaskan beberapa jenis usaha yang diizinkan, diantaranya adalah badan usaha yang bergerak dalam bidang perumahan dan permukiman, yang terdiri dari pengelola pusat bisnis/superblok, pengembang perumahan dan kawasan permukiman atau pengelola rumah susun.<sup>62</sup> Dengan merujuk pada Permen PUPR maka yang dimaksud dengan frasa “masyarakat umum” diartikan sebagai masyarakat diluar wilayah perkantoran dan industri tetapi memasukkan masyarakat yang berada didalam lokasi pelayanan badan usaha yang bersangkutan. Ketentuan ini digunakan sebagai celah hukum yang menjadi dasar bagi penyelenggaraan penyediaan air minum oleh swasta, khususnya pengembang permukiman.

Ruang lingkup dari pengertian “kebutuhan sendiri” yang diatur dalam PP Nomor 122 Tahun 2015 dan Permen PUPR sejatinya tidak selaras dengan norma pada UU SDA 2019. Ketentuan Pasal 50 UU SDA 2019 dengan gamblang menyebutkan bahwa apabila produknya berupa air minum maka yang berhak mendapat izin hanyalah BUMN/BUMD dan BUMDes. Tidak terbuka ruang untuk pengecualian lainnya, termasuk juga bagi kawasan industri atau pengembang permukiman sebagaimana dibuka pada PP dan Permen PUPR. Hanya saja terdapat kenyataan lain di lapangan bahwa dalam prakteknya BUMN/BUMD, dalam konteks ini adalah PDAM, sering tidak siap untuk bisa memenuhi permintaan dari industri dan permukiman. Banyak permukiman yang memiliki kualitas air yang lebih baik dari PDAM, hingga bahkan airnya bisa langsung diminum.

Isu paling penting yang mengemuka dalam regulasi kepada pengembang permukiman yang menyuplai air adalah soal tarif dan hak-hak pelanggan. Seringkali tarif yang dikenakan oleh pengembang dinilai terlampau mahal dan pelanggan dikenai pemutusan sambungan secara serta-merta apabila tidak membayar tarif.<sup>63</sup> Dalam pendekatan berdasarkan standar-standar hak asasi manusia,<sup>64</sup> kontrak air minum tidak bisa dianggap seperti kontrak biasa

<sup>61</sup> Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Peraturan Menteri Nomor 25/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan SPAM untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri oleh Badan Usaha*.

<sup>62</sup> Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, *Permen 25/2016*, Pasal 6 ayat (1), (4), (5).

<sup>63</sup> Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, *Putusan Nomor 75/G/2017/PTUNBDG, Komite Warga Sentul City v. Bupati Bogor*; Mahkamah Agung, *Putusan Kasasi Nomor 463 K/TUN/2018, KWSC v. Bupati Bogor c.q. PT Sentul City Tbk*.

<sup>64</sup> Catarina de Albuquerque, *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation*, A/HRC/15/31 (2010), <http://www2.ohchr.org/>

lainnya. Apabila pelanggan tidak membayar tagihan maka sambungannya bisa secara langsung dan serta merta diputus. Penyediaan air minum merupakan bagian dari hak asasi manusia, yaitu hak atas air (*right to water*) dimana negara menjadi *duty bearer* yang paling utama.<sup>65</sup> Apabila pelayanan air minum hendak diserahkan kepada entitas lain, baik itu BUMN/ BUMD maupun swasta, maka negara harus mengatur dan mengawasinya dengan ketat dan memastikan bahwa hak-hak pelanggan dipenuhi. Sebagai perbandingan adalah praktek yang dilakukan di Inggris (*England*).<sup>66</sup> Di *England* berlaku kebijakan dimana privatisasi penuh (*full divestiture*) dilaksanakan. Namun, dalam konteks kebijakan mengenai penyediaan air, pemutusan sambungan air dengan alasan ketidakmampuan membayar tagihan justru dilarang.<sup>67</sup> Kebalikannya, Indonesia yang sangat membatasi praktek privatisasi, pemutusan sambungan air oleh penyedia layanan, baik PDAM maupun pengembang, justru dibolehkan sebagai bagian dari sanksi bagi pelanggan yang tidak memenuhi kewajibannya.<sup>68</sup>

### C. KESIMPULAN

Kerumitan untuk merumuskan secara terang benderang bahwa pihak di luar negara, BUMN, BUMD atau BUMDes sebagai yang dimaksud dengan swasta menjadi salah satu pemicu persoalan pengelolaan air minum. Problematika penyediaan air minum oleh aktor non-negara, pada akhirnya, dilakukan dengan memanfaatkan celah-celah hukum yang memungkinkan. Adanya celah-celah hukum tersebut memungkinkan perizinan penyediaan air minum kepada sektor swasta digugat melalui Pengadilan Tata Usaha Negara. Lebih lanjut, tidak adanya harmonisasi dengan peraturan turunan yang bersifat teknis dapat mengancam konstitusionalitas UU SDA 2019 melalui perkara *judicial review* di meja majelis hakim MK. Di sisi lain, keberadaan celah-celah hukum tersebut juga menyulitkan regulasi terhadap swasta karena regulasi disusun secara ambigu dan tanpa dasar yang kokoh dalam Undang-Undang. Alih-alih memanfaatkan celah-celah hukum yang membuka multi tafsir atas penerapan normanya, peran serta swasta perlu ditegaskan dalam UU SDA 2019. Penerapannya paling tidak diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah yang khusus mengatur mengenai peranan swasta dalam sektor Air Minum. Pihak-pihak yang tidak setuju dengan keterlibatan swasta dalam perusahaan air minum seharusnya menyadari kenyataan bahwa pelayanan air di

---

english/issues/water/iexpert/docs/A-HRC-15-31-AEV.pdf. Lihat juga Catarina de Albuquerque, *Realising the Human Rights to Water and Sanitation: A Handbook by the UN Special Rapporteur Catarina de Albuquerque*, Buku 6: *Justice* (Bangalore: Precision Fototype, 2014).

<sup>65</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *Resolusi Majelis Umum A/RES/64/292 tentang Hak Atas Air dan Sanitasi*, 28 Juli 2010.

<sup>66</sup> Kerajaan Inggris (*United Kingdom*) terdiri dari 4 (empat) negara yakni England, Wales, Scotland dan Northern Ireland. Peraturan yang dirujuk disini berlaku untuk England. Selain *England* praktik yang mendahulukan perlindungan hak-hak konsumen juga ada di Vietnam berdasarkan Pasal 4(10) dan Pasal 73(2) *The Law on Water Resources* (2023). Bandingkan juga dengan Pasal 4 dan Pasal 32 dari *The Law on Water Supply* (2009) yang dikeluarkan oleh pemerintah Laos.

<sup>67</sup> United Kingdom, *Water Industry Act 1991*, c. 56, sch. 4A.

<sup>68</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum*, Pasal 44 huruf d.

Indonesia tidak mungkin dilakukan hanya oleh Negara melalui BUMN, BUMD dan BUMDes semata. Tidak bisa dipungkiri adanya fakta bahwa ribuan penyelenggaraan air pedesaan sudah dilakukan oleh “swasta” yang berbentuk Koperasi, Perkumpulan atau Yayasan. Demikian juga, penyediaan air oleh “swasta” yang berbentuk pengembang permukiman, perkantoran atau industri sudah banyak terjadi. Yang seharusnya dilakukan oleh negara adalah melakukan pengawasan dan pengaturan yang ketat atas peran serta swasta tersebut. Dengan memanfaatkan celah-celah hukum yang ada dan membiarkannya sebagai bagian dari regulasi justru mengakibatkan pengaturan terhadap “swasta” menjadi longgar dan ambigu. Hal ini hanya akan meninggalkan kesan atas ketidakhadiran kendali dan kuasa negara dalam sektor air.

## DAFTAR PUSTAKA

- Al’Afghani, Mohamad Mova. *Legal Frameworks for Transparency in Water Utilities Regulation: A Comparative Perspective*. Abingdon: Routledge, 2016.
- . *The Role of Legal Frameworks in Enabling Transparency in Water Utilities Regulation*. Disertasi PhD, University of Dundee, 2012.
- . “The State Retreats and Never Returns: Consequences of Neoliberal Reforms on Administrative Law Protection in Indonesia.” Makalah konferensi MSP, 2014. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2426804](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2426804).
- Al’Afghani, Mohamad Mova, Dyah Paramita, Mohammad Jibriel Avessina, Mohammad Aftaf Muhajir, dan Feril Heriati. *The Role of Regulatory Frameworks in Ensuring the Sustainability of CommunityBased Water and Sanitation*. Bogor: Center for Regulation, Policy and Governance, 2016. [https://cloud.crpq.info/docs/aiirareport8072016\\_2.pdf](https://cloud.crpq.info/docs/aiirareport8072016_2.pdf).
- Al’Afghani, Mohamad Mova, Jeremy Kohlitz, dan Juliet Willetts. “Not Built to Last: Improving Legal and Institutional Arrangements for CommunityBased Water and Sanitation Service Delivery in Indonesia.” *Water Alternatives* 12, no. 1 (2019): 285–303.
- Baer, Madeline. “Private Water, Public Good: Water Privatization and State Capacity in Chile.” *Studies in Comparative International Development* 49 (2014): 141–167.
- Bakker, Karen J. *An Uncooperative Commodity: Privatizing Water in England and Wales*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- . “From Public to Private to... Mutual? Restructuring Water Supply Governance in England and Wales.” *Geoforum* 34, no. 3 (2003): 359–374.
- Birchall, Johnston. “Mutual, NonProfit or Public Interest Company? An Evaluation of Options for the Ownership and Control of Water Utilities.” *Annals of Public & Cooperative*

*Economics* 73, no. 2 (2002): 181–213.

Center for Regulation, Policy and Governance (CRPG). *Kertas Posisi Masukan Jejaring AMPL kepada DPR RI perihal RUU Sumber Daya Air*. Bogor: CRPG, n.d. Accessed 10 April 2021. <https://cloud.crpq.info/docs/KertasPosisiRUUSDA.pdf>.

Companies Act 2006, c. 46 (United Kingdom).

de Albuquerque, Catarina. *Report of the Independent Expert on the Issue of Human Rights Obligations Related to Access to Safe Drinking Water and Sanitation*. A/HRC/15/31. Geneva: United Nations, 2010.

———. *Realising the Human Rights to Water and Sanitation: A Handbook ... Buku 6: Justice*. Bangalore: Precision Fototype, 2014.

Indonesia. *UndangUndang Nomor 3 Tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan*. Lembaran Negara Republik Indonesia 1982 No. 7; Tambahan Lembaran Negara No. 3214.

———. *UndangUndang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2014 No. 7; Tambahan No. 5495.

———. *UndangUndang Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2004 No. 32; Tambahan No. 4377.

———. *UndangUndang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2020 No. 245.

———. *UndangUndang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2019 No. 190; Tambahan No. 6405.

———. *UndangUndang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2003 No. 70; Tambahan No. 4297.

———. *Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020–2024*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2020 No. 10, lamp. II, tabel 33.

———. *Peraturan Pemerintah No. 16 Tahun 2005 tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2005 No. 33; Tambahan No. 4490.

———. *Peraturan Pemerintah No. 122 Tahun 2015 tentang Sistem Penyediaan Air Minum*. Lembaran Negara Republik Indonesia 2015 No. 345; Tambahan No. 5802.

———. *Peraturan Menteri Kesehatan No. 492/MENKES/PER/IV/2010 tentang Persyaratan Kualitas Air Minum*.

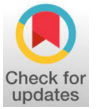
———. *Kementerian PUPR. Peraturan Menteri No. 25/PRT/M/2016 tentang Penyelenggaraan SPAM untuk Memenuhi Kebutuhan Sendiri oleh Badan Usaha*.

- Kompas Cyber Media. "RUU Sumber Daya Air Perlu Dikaji Ulang, Ini Rekomendasinya." *Kompas.com*, 22 September 2018. <https://sains.kompas.com/read/2018/09/22/162011023/ruu-sumber-daya-air-perlu-dikaji-ulang-ini-rekomendasinya>.
- Mahkamah Konstitusi. *Putusan Nomor 058, 059, 060, 063/PUU/2004 jo. 008/PUU/2005* (19 Juli 2005).
- . *Putusan Nomor 28/PUU/2013* (28 Mei 2014).
- . *Putusan Nomor 85/PUU/2013* (18 Februari 2015).
- Mahkamah Agung. *Putusan Kasasi Nomor 463 K/TUN/2018* (31 Juli 2018).
- National Water and Sanitation Information Services (NAWASIS). "Target Akses Air Minum Nasional Tahun 2020-2024." Accessed 9 April 2021. <http://nawasis.org/portal/galeri/read/target-akses-air-minum-nasional-tahun-2020-2024/51839>.
- Ofwat. *The Proposed Acquisition of Dŵr Cymru Cyfyngedig by Glas Cymru Cyfyngedig: A Consultation Paper by Ofwat*. Birmingham: Ofwat, 2001.
- Open Government Partnership. "Open Government and Water and Sanitation Declaration." Accessed 8 Juni 2021. <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2021/05/Open-Government-and-Water-and-Sanitation-Declaration-English.pdf>.
- Purwanto, Eko Wiji. "Pembangunan Akses Air Bersih Pasca Krisis COVID19." *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning* 4, no. 2 (2020): 207–214.
- Ridwan Khairandy. *Pokok Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2013.
- Shugart, C. T. *Regulation by Contract and Municipal Services: The Problem of Contractual Incompleteness*. Disertasi PhD, Harvard University, 1998.
- Starr, Paul. "The Meaning of Privatization." *Yale Law & Policy Review* 6 (Spring 1988): 6–41.
- Sudarsono, Ratria Anggraini, dan Nurkholis. "Pendanaan dalam Pencapaian Akses Universal Air Minum di Indonesia." *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia* 20, no. 1 (2020): 1–19.
- Timor Leste. *Decree Law No. 4/2004 on Water Supply for Public Consumption*.
- United Kingdom. *Water Industry Act 1991*, c. 56, sch. 4A.
- United Nations. Majelis Umum. Resolusi 64/292, "Hak Atas Air dan Sanitasi," 28 Juli 2010.
- World Bank. *Approaches to Private Participation in Water Services: A Toolkit*. Washington, DC: World Bank, 2006.



## *Uncertainty of Procedural Law Practices and Variation in Decisions of Judicial Review of Legislative Process*

### **Ketidakpastian Praktik Hukum Acara dan Variasi Amar Putusan Pengujian Formil**



Ilhamdi Putra Beni Kharisma Arrasuli

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Ilhamdi Putra  
[✉ ilhamdiputralaw@gmail.com](mailto:ilhamdiputralaw@gmail.com)

##### History:

Submitted: 30-11-2023  
Revised: 11-03-2025  
Accepted: 24-03-2025

##### Keyword:

*Procedural Law; Judicial Review; Legal  
Uncertainty.*

##### Kata Kunci:

Hukum Acara; Pengujian Undang-Undang;  
Ketidakpastian Hukum.

#### Abstract

*The practice of merging cases of judicial review and variations in formal judicial review decisions outside the provisions of the Constitutional Court Law shows the phenomenon of legal uncertainty. Through the normative legal method, this study concludes that the merger of cases regulated in Article 36 of Constitutional Court Regulation Number 2 of 2021 is formulated optionally, and variations in formal judicial review decisions occur due to the provisions of Article 72 paragraph (2) of Constitutional Court Regulation Number 2 of 2021. This seemingly simple phenomenon in practice actually opens up opportunities for political intervention, this can be seen in the Constitutional Court Decision Number 90/PUU-XXI/2023 and constitutional defiance of the Constitutional Court Decision Number 91/PUU-XVIII/2020. This study recommends that the Constitutional Court no longer expand procedural law norms through Constitutional Court Regulation.*

#### Abstrak

Praktik penggabungan perkara pengujian undang-undang dan variasi amar putusan uji formil di luar ketentuan Undang-Undang Mahkamah Konstitusi memperlihatkan fenomena ketidakpastian hukum. Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini menyimpulkan bahwa penggabungan perkara yang diatur Pasal 36 Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 diformulasikan secara fakultatif, dan variasi amar putusan uji formil terjadi akibat ketentuan Pasal 72 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021. Fenomena yang tampak sederhana ini pada praktiknya justru membuka celah terjadinya intervensi politik, hal itu dapat dilihat pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023 dan pembangkangan konstitusional terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020. Penelitian ini merekomendasikan agar MK tidak lagi memperlebar norma hukum acara melalui PMK.



Copyright © 2025  
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/jk2228>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pasal 24C Ayat (1) UUD 1945 memberi empat kewenangan dan satu kewajiban kepada Mahkamah Konstitusi (MK), namun pengujian konstusionalitas undang-undang dapat dikatakan tugas pokok yang menjadi genealogi keberadaan peradilan konstusional di Indonesia. Hal itu pula yang menempatkan MK sebagai lembaga negara yang mampu mengimbangi kerja legislasi dua cabang kekuasaan lainnya karena kewenangan menafsirkan konstitusi<sup>1</sup> yang tidak dimiliki oleh legislatif dan eksekutif, sekaligus memenuhi identifikasi sebagai pengadilan konstusional yang kuat karena memiliki proporsi penafsiran konstusional yang tidak dimiliki dua cabang kekuasaan lainnya.<sup>2</sup>

Sementara, praktik peradilan konstusional yang baru dikenal Indonesia pada tahun 2003 mengakibatkan payung hukumnya dirancang secara terbuka dengan memberi kewenangan kepada MK untuk *"mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenangnya"*. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 86 UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (UU MK) itu diperinci pada bagian Penjelasan Umum, bahwa MK diberi kewenangan untuk melengkapi hukum acara. Ketentuan ini merupakan genealogi pengisian ruang kosong hukum acara melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) dan putusan-putusan MK.<sup>3</sup>

Dalam konteks putusan-putusan MK yang dijadikan pelengkap hukum acara, umumnya lahir dari perkara pengujian materiil pada Pasal 28 hingga Pasal 85 UU MK yang mengatur hukum acara. Isu yang dapat diperdebatkan adalah bagaimana fenomena keterikatan MK dengan yurisprudensinya sendiri dan apakah yang dapat menjadi parameter bagi sebuah putusan untuk dapat dikategorikan sebagai yurisprudensi sehingga harus mengikat. Bahkan tidak ada konsekuensi hukum bagi MK bilamana mengenyampingkan yurisprudensinya secara temporal dan kemudian menggunakannya kembali untuk perkara-perkara yang diadili di kemudian hari

Dalam hal PMK, terdapat beragam isu yang dapat diperdebatkan. Misalnya perlu-tidaknya PMK diundangkan<sup>4</sup> dan genealogi PMK yang merupakan peraturan internal

<sup>1</sup> Diskusi lebih jauh tentang kewenangan menafsirkan konstitusi dan keniscayaan peradilan konstitusi untuk independen lihat misalnya Brian Z. Tamanaha, *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 173.

<sup>2</sup> Mark Tushnet, *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law* (Princeton-Oxford: Princeton University Press, 2008), 79.

<sup>3</sup> Diskusi lebih jauh tentang pertumbuhan hukum acara MK, khususnya dalam perkara pengujian undang-undang melalui peregulasian Peraturan Mahkamah Konstitusi dan putusan-putusan MK lihat Ilhamdi Putra, *"Karakteristik dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang melalui Permohonan yang Tidak Dapat Diajukan Kembali di Mahkamah Konstitusi terhadap Gagasan The Living Constitution."* Tesis, Padang: Universitas Andalas, 2021, 97-138.

<sup>4</sup> Pan Mohamad Faiz, "Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)," *Majalah Konstitusi Nomor 140, Oktober 2018*, 66-67.

namun mengikat subjek hukum di luar lembaga MK.<sup>5</sup> Bila ditelaah lebih jauh, PMK yang seharusnya berjenis *beschikking* justru mayoritasnya mengandung norma berjenis *regelling*.<sup>6</sup> Bahkan pada praktiknya, MK beberapa kali mengenyampingkan ketentuan hukum acara yang diregulasikan melalui PMK, misalnya dalam konteks penggabungan perkara pengujian undang-undang. Ketidakpastian hukum itu tanpa disadari menghasilkan inkonsistensi MK atas tafsir konstitusionalitas suatu objek permohonan yang diajukan dalam interval waktu berdekatan, sekaligus membuka celah terjadinya intervensi politik. Selain itu, terdapat pula fenomena hukum di mana MK memutus perkara pengujian formil dengan amar putusan bersyarat, sedangkan seharusnya MK sebatas menilai sah atau tidaknya proses legislasi terhadap suatu undang-undang.

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penelitian ini lebih jauh hendak menganalisis dua pokok permasalahan yang meliputi:

1. Bagaimanakah ketidakpastian penerapan hukum acara pengujian undang-undang dan variasi amar putusan pada perkara pengujian formil?
2. Apakah penyebab ketidakpastian penerapan hukum acara pengujian undang-undang dan variasi amar putusan pada perkara pengujian formil?

## 3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan menggunakan jenis data sekunder yang disajikan secara kualitatif. Bahan hukum primer digunakan meliputi UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, PMK Nomor 6 Tahun 2005 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, PMK Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, PMK Nomor 2 Tahun 2021 tentang

<sup>5</sup> Aan Eko Widiarto, "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (April 1, 2019): 25, <https://doi.org/10.31078/jk1612>.

<sup>6</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, PMK digolongkan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga negara berdasarkan kewenangan sebagai bentuk penyelenggaraan urusan pemerintahan. Dengan kata lain, PMK seharusnya bersifat mengikat ke dalam lembaga, namun praktiknya justru lebih banyak PMK yang memiliki materi muatan mengikat subjek hukum di luar kelembagaan MK. Misalnya PMK yang berkarakter undang-undang karena menjabarkan norma UUD 1945, hal ini terjadi pada PMK yang dibentuk guna mengisi ruang kosong hukum acara yang tidak terakomodir melalui UU MK, misalnya PMK Nomor 2/PMK/2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Sebaliknya, dari seluruh PMK yang pernah dibentuk MK, hanya sedikit di antaranya yang mengatur internal kelembagaan atau mengikat ke dalam.

Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang. Sementara Putusan MK Nomor 011-017/PUU-I/2003, Putusan MK Nomor 001-021-022/PUU-I/2003, Putusan MK Nomor 072-073/PUU-II/2004, Putusan MK Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004, Putusan MK Nomor 008/PUU-III/2005, Putusan MK Nomor 009-014/PUU-III/2005, Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006, Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Putusan MK Nomor 11-14-21-126, Putusan MK Nomor 136/PUU-VII/2009, Putusan MK Nomor 37-39/PUU-VIII/2010, Putusan MK Nomor 118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014, Putusan MK Nomor 112/PUU-XII/2014, Putusan MK Nomor 36/PUU-XIII/2015, Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020, Putusan MK Nomor 66/PUU-XIX/2021, Putusan MK Nomor 68/PUU-XIX/2021, Putusan MK Nomor 70/PUU-XIX/2021, Putusan MK Nomor 52/PUU-XVI/2018, Putusan MK Nomor 56/PUU-XVI/2018, Putusan MK Nomor 29/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 51/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 55/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 91/PUU-XXI/2023, dan Putusan MK Nomor 92/PUU-XXI/2023 digunakan sebagai bahan hukum sekunder.

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Ketidakpastian Hukum Praktik Penggabungan Perkara dan Variasi Amar Putusan pada Perkara Pengujian Formil Undang-Undang**

#### **a. Ketidakpastian Hukum Praktik Penggabungan Perkara**

Hukum acara MK terbagi atas hukum acara yang bersifat umum dan khusus. Hukum acara yang bersifat umum mengatur tentang ketentuan-ketentuan yang bersifat umum seperti ketentuan tentang pengajuan permohonan, syarat permohonan, persidangan, dan putusan. Adapun hukum acara yang bersifat khusus berkenaan dengan kewenangan konstitusional yang dimiliki MK yang salah satunya adalah pengujian undang-undang.<sup>7</sup> Pada dua bagian hukum acara ini, MK secara mandiri mengisi ruang kosong hukum formil yang tidak terakomodir oleh pembentuk undang-undang. Khusus untuk pengujian undang-undang, MK telah membentuk tiga PMK yang difungsikan untuk mengakomodir kekurangan alas hukum formil. Ketiganya adalah PMK Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, PMK Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, dan PMK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang saat ini masih berlaku.

<sup>7</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (May 20, 2016): 849, <https://doi.org/10.31078/jk861>, 860-861.

**Tabel 1.** Masa Berlaku PMK tentang Hukum Acara Pengujian Undang-Undang

6/PMK/2005		9/PMK/2020		2/PMK/2021*	
Berlaku	Dicabut	Berlaku	Dicabut	Berlaku	Dicabut
27 Juni 2005	30 Desember 2020	30 Desember 2020	14 April 2021	14 April 2021	-

Keterangan: \*masih berlaku

Pada ketiga PMK ini terdapat pengaturan yang membolehkan Mahkamah untuk melakukan penggabungan pemeriksaan perkara, di mana ketentuan ini sama sekali tidak diatur dalam UU MK.<sup>8</sup> Pada praktiknya, terhadap beberapa nomor perkara, Mahkamah dapat menetapkan penggabungan pemeriksaan melalui Ketetapan Ketua MK. Di antara ketiga PMK ihwal hukum acara yang pernah berlaku, parameter penggabungan perkara yang cukup definitif dapat ditemukan pada pengaturan Pasal 11 ayat (6) PMK Nomor 6 Tahun 2005, yakni memiliki kesamaan pokok permohonan, memiliki keterkaitan materi permohonan, dan pertimbangan atas permintaan Pemohon. Sedangkan pada Pasal 34 PMK Nomor 9 Tahun 2020 dan Pasal 36 PMK Nomor 2 Tahun 2021, tiga parameter tersebut digantikan dengan pertimbangan Mahkamah tanpa tolok ukur yang definitif.

**Tabel 2.** Ketentuan Penggabungan Pemeriksaan Perkara berdasarkan PMK

6/PMK/2005	9/PMK/2020	2/PMK/2021
Pasal 11	Pasal 34	Pasal 36
(6) Dalam laporan panel sebagaimana dimaksud ayat (5) termasuk pula <i>usulan penggabungan</i> pemeriksaan persidangan terhadap beberapa perkara dalam hal: a. memiliki kesamaan pokok permohonan; b. memiliki keterkaitan materi permohonan; atau c. pertimbangan atas permintaan pemohon.	Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah <i>dapat mempertimbangkan</i> menggabungkan pemeriksaan beberapa perkara secara bersamaan.	Untuk kepentingan pemeriksaan, Mahkamah <i>dapat mempertimbangkan</i> penggabungan pemeriksaan beberapa perkara secara bersamaan.

Merujuk kanon hukum acara MK yang diterbitkan oleh Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi edisi tahun 2010, praktik penggabungan perkara

<sup>8</sup> Fenomena ini merupakan salah satu bentuk kecenderungan Peraturan Mahkamah Konstitusi yang kerap menciptakan norma baru dengan materi muatan yang setara dengan undang-undang.

dapat dilakukan pada pemeriksaan persidangan maupun dalam putusan.<sup>9</sup> Jangkauan praktik penggabungan perkara ini tidak hanya dilakukan terhadap beberapa perkara yang permohonannya diajukan dalam rentang waktu berdekatan, namun juga dapat dilakukan pada perkara yang dimohonkan ketika perkara lainnya dengan objek konstitusionalitas dan substansi serupa telah memasuki sidang pemeriksaan pokok perkara. Dari sudut pandang kemanfaatan, penggabungan pemeriksaan perkara ini memiliki kelebihan efisiensi waktu, serta lebih komprehensif karena keterangan dan/atau kesaksian dari beberapa perkara dapat saling melengkapi, bahkan metode ini dapat mencegah inkonsistensi MK terhadap materi permohonan yang sama.

**Tabel 3.** Penggabungan Putusan Perkara Pengujian Undang-Undang

<b>Putusan</b>	<b>Objek</b>	<b>Tanggal Putusan</b>
011-017/PUU-I/2003	UU Nomor 112 Tahun 2003 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD	24 Februari 2004
001-021-022/PUU-I/2003	UU Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan.	15 Desember 2004
072-073/PUU-II/2004	UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.	22 Maret 2005
058-059-060-063/PUU-II/2004 dan 008/PUU-III/2005	UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air.	19 Juli 2005
009-014/PUU-III/2005	UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris	13 September 2005
012-016-019/PUU-IV/2006	UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.	19 Desember 2006
51-52-59/PUU-VI/2008	UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.	18 Februari 2009
11-14-21-126 dan 136/PUU-VII/2009	UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem pendidikan Nasional dan UU Nomor 9 Tahun 2009 tentang Badan Hukum Pendidikan	31 maret 2010
37-39/PUU-VIII/2010	UU Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi	15 Oktober 2010

<sup>9</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010), 35.

Putusan	Objek	Tanggal Putusan
118-119-125-126-127-129-130-135/PUU-XII/2014	Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dan Perppu Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.	18 Februari 2015
112/PUU-XII/2014 dan 36/PUU-XIII/2015	UU Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat.	29 September 2015

Sedangkan berdasarkan kanon hukum acara MK edisi revisi tahun 2019, MK mengeser praktik penggabungan perkara yang semula meliputi penggabungan pemeriksaan dan penggabungan putusan, menjadi sebatas penggabungan pemeriksaan perkara dengan putusan terpisah bagi masing-masing registrasi perkara.<sup>10</sup> Praktik itu dapat ditinjau pada Perkara Nomor 66/PUU-XIX/2021, Perkara Nomor 68/PUU-XIX/2021 dan Perkara Nomor 70/PUU-XIX/2021 yang sama-sama memohonkan pengujian Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) perihal ketentuan ambang batas pencalonan Presiden. Contoh lain juga ditemukan pada Perkara Nomor 52/PUU-XVI/2018 dan Perkara Nomor 56/PUU-XVI/2018 yang sama-sama menguji Pasal 16 UU Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. Pada pertimbangan hukum Putusan MK Nomor 56/PUU-XVI/2018, Mahkamah menggunakan pertimbangan hukum Putusan Nomor 52/PUU-XVI/2018 karena isu konstitusionalitas terhadap norma objek pengujian yang dimohonkan oleh para Pemohon secara substansial adalah sama. Dengan kata lain, pertimbangan hukum Putusan Nomor 52/PUU-XVI/2018 *mutatis mutandis* berlaku terhadap Putusan Nomor 56/PUU-XVI/2018.

Sekilas fenomena ini memang tampak sederhana, namun tidak dilakukannya pengetatan penggabungan pemeriksaan perkara yang mengakibatkan suatu putusan berlaku secara *mutatis mutandis* bagi putusan lainnya justru membuka celah intervensi politik pada putusan MK. Keadaan itu dapat dilihat pada Putusan MK Nomor 29/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 51/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 55/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 91/PUU-XXI/2023, dan Putusan MK Nomor 92/PUU-XXI/2023. Seluruh putusan ini mengadili permohonan uji konstitusionalitas terhadap Pasal 169 huruf q UU Pemilu yang mengatur batas usia minimal 40 tahun bagi Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden.

<sup>10</sup> Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019), 64.

**Tabel 4.** Putusan Pengujian Pasal 169 huruf q Undang-Undang Pemilihan Umum

Putusan	Pemohon	Amar
29/PUU-XXI/2023	Partai Politik & Kader	Menolak Permohonan untuk Seluruhnya
51/PUU-XXI/2023	Partai Politik	Menolak Permohonan untuk Seluruhnya
55/PUU-XXI/2023	Kepala Daerah	Menolak Permohonan untuk Seluruhnya
90/PUU-XXI/2023	Mahasiswa (WNI)	Mengabulkan Permohonan untuk Sebagian
91/PUU-XXI/2023	Mahasiswa (WNI)	Menyatakan Permohonan Tidak Dapat Diterima
92/PUU-XXI/2023	WNI	Menyatakan Permohonan Tidak Dapat Diterima

Keenam perkara ini memang diajukan dalam rentang waktu berbeda, namun Rapat Permusyawaratan Hakim (RPH) Perkara Nomor 29/PUU-XXI/2023, Perkara Nomor 51/PUU-XXI/2023 dan Perkara Nomor 55/PUU-XXI/2023 dilakukan pada hari yang sama pada tanggal 19 September 2023.<sup>11</sup> Sedangkan RPH Perkara Nomor 90/PUU-XXI/2023,<sup>12</sup> Perkara Nomor 91/PUU-XXI/2023 dan Perkara Nomor 92/PUU-XXI/2023 dilakukan pada tanggal 9 Oktober 2023. Bahkan merujuk kanon hukum acara MK edisi 2019, seharusnya enam perkara ini dapat digabungkan pada tahap pemeriksaan pokok perkara untuk memperoleh konsistensi Mahkamah terhadap objek permohonan yang sama, sehingga pertimbangan hukum pada Putusan MK Nomor 29/PUU-XXI/2023, Putusan MK Nomor 51/PUU-XXI/2023 dan Putusan MK Nomor 55/PUU-XXI/2023 dapat diberlakukan secara *mutatis mutandis* bagi Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 yang diputus tanpa melalui tahap Pemeriksaan Persidangan.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XXI/2023*, 232. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XXI/2023*, 169. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XXI/2023*, 271.

<sup>12</sup> RPH Perkara Nomor 90/PUU-XXI/2023 dilakukan sebanyak tiga kali, masing-masing pada tanggal 21 September 2023, 5 Oktober 2023 dan 9 Oktober 2023. Untuk tanggal tiga kali RPH tersebut lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023*, 121.

<sup>13</sup> Lihat interval jalannya Perkara MK Nomor 90/PUU-XXI/2023, dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Tracking Perkara Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023," <https://tracking.mkri.id/index.php?page=web.TrackPerkara&id=90%2FPUU-XXI%2F2023>, (23/3/2025). Diskusi lebih jauh tentang inkonsistensi MK terkait batas usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden lihat Selvi Christina Situmeang and Wiryia Dinata, "Inkonsistensi Mahkamah Konstitusi Terkait Syarat Minimal Usia Calon Presiden Dan Wakil Presiden," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (December 1, 2024): 619, <https://doi.org/10.31078/jk2145>.

**Tabel 5.** Tanggal Pengajuan Permohonan Pengujian Pasal 169 huruf q UU Pemilu

Nomor Permohonan	Tanggal Pengajuan Permohonan
29/PUU-XXI/2023	16 Maret 2023
51/PUU-XXI/2023	9 Mei 2023
55/PUU-XXI/2023	17 Mei 2023
90/PUU-XXI/2023	15 Agustus 2023
91/PUU-XXI/2023	15 Agustus 2023
92/PUU-XXI/2023	16 Agustus 2023

Terlepas dari adanya dugaan kesengajaan penundaan RPH yang dibaluti isu independensi salah satu Hakim Konstitusi,<sup>14</sup> diskursus penggabungan pemeriksaan perkara setidaknya dapat memperkecil celah terjadinya *judicial corruption* di MK melalui inkonsistensi putusan pada perkara-perkara dengan kesamaan substansi dan bernuansa konflik kepentingan personal<sup>15</sup> yang lahir sebagai fenomena rusaknya marwah dan independensi Hakim Konstitusi.<sup>16</sup>

#### **b. Variasi Amar Putusan pada Perkara Pengujian Formil Undang-Undang**

Sebagaimana peradilan lainnya, putusan (vonis) adalah produk hukum utama yang diproduksi MK sebagai peradilan konstitusional,<sup>17</sup> di mana di dalamnya terdapat amar yang menjadi inti putusan. Bagian ini begitu ringkas sebab berisi kesimpulan akhir apakah perkara dikabulkan, ditolak atau tidak dapat diterima. Amar putusan lahir dari penalaran hukum oleh hakim yang bisa dilihat dalam bagian pertimbangan hukum pada sebuah putusan. Dalam konteks pengujian undang-undang, UU MK membatasi baik dalam uji formil maupun materiil, amar putusan MK hanya berupa:

- a. Tidak dapat diterima, bilamana persyaratan permohonan tidak terpenuhi;
- b. Dikabulkan, bilamana permohonan beralasan; dan
- c. Ditolak, bilamana proses pembentukan suatu undang-undang maupun materinya baik sebagian atau keseluruhan yang dimohonkan untuk diuji tidak bertentangan dengan UUD 1945.

<sup>14</sup> Lihat tabel penjadwalan sidang dalam *dissenting opinion* Hakim Konstitusi Arief Hidayat dalam Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023*, 111-112. Lihat juga Laporan Utama Majalah Tempo yang mewartakan RPH Perkara MK Nomor 90/PUU-XXI/2023 di tanggal 21 September dilakukan secara mendadak atau tidak terjadwal, serta diwarnai dengan perdebatan di antara beberapa Hakim Konstitusi atas keterlibatan Anwar Usman yang memiliki konflik kepentingan terhadap perkara, dalam Francisca Christy Rosana dan Hussein Abri Dongoran, "Paman Datang Beres Urusan," *Majalah Tempo*, Edisi 23-29 Oktober 2023, 34.

<sup>15</sup> Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, *Putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/MKMK/L/11/2023*, 381.

<sup>16</sup> Lihat Editorial Majalah Tempo, "Mahkamah Yang Kehilangan Muruah," *Majalah Tempo*, Edisi 23-29 Oktober 2023, 27. Lihat juga Egi Adyatma, Francisca Christy Rosana, Hussein Abri Dongoran, Shinta Maharani dan Sephtia Ryantie, "Di Bawah Konsolidasi Si Mbok," *Majalah Tempo*, Edisi 20-26 November 2023, 44.

<sup>17</sup> Selengkapnya dalam Jimly Asshiddiqie, *Pengujian Undang-Undang* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 281.

Lebih lanjut Pasal 57 ayat (1) dan ayat (2) UU MK menentukan bahwa:

- (1) *Putusan MK yang amar putusannya menyatakan bahwa materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi muatan ayat, pasal, dan/atau bagian undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;*
- (2) *Putusan MK yang amar putusannya menyatakan bahwa pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.*

Namun demikian, pada praktiknya tiga jenis amar putusan itu tidak dapat mengakomodir keadilan substantif. Tingginya tingkat kerumitan perkara konstitusionalitas undang-undang mengakibatkan Mahkamah harus lebih aktif untuk mengakomodir kepentingan pencari keadilan, terutama dalam hal uji materil yang dilakukan melalui pengujian abstrak. Hal inilah yang kemudian menjadi alasan mengapa MK kerap mengeluarkan putusan-putusan bersyarat<sup>18</sup> pada pengujian materil<sup>19</sup> yang menyebabkan MK justru melahirkan norma baru<sup>20</sup> dan mempraktikkan aktivisme yudisial.<sup>21</sup>

Secara konstruktif, munculnya variasi amar melalui putusan konstitusional bersyarat atau putusan inkonstitusional bersyarat dalam praktik uji konstitusionalitas atas materi undang-undang memang bernilai positif,<sup>22</sup> namun praktik itu menjadi penuh perdebatan

<sup>18</sup> Faiz Rahman dan Agung Wicaksono, "Eksistensi dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (August 27, 2016) <https://doi.org/10.31078/jk1326>, 356. Lihat juga Syukri Asy'ari, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, dan Mohammad Mahrus Ali, "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)," *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (May 20, 2016) <https://doi.org/10.31078/jk1046>, 685.

<sup>19</sup> Untuk pertama kali MK mengeluarkan putusan inkonstitusional bersyarat melalui Putusan Nomor 058-059-060-063/PUU-II/2004 dan Nomor 008/PUU-III/2005 perihal pengujian Pasal 7, Pasal 9, Pasal 40 Ayat (4), Pasal 45 Ayat (3), serta Pasal 98 UU Nomor 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air. Sedangkan putusan konstitusional bersyarat untuk pertama kali pada Putusan Nomor 10/PUU-VI/2008 tentang pengujian Pasal 12 huruf c UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Putusan bersyarat yang cukup fenomenal dan dapat dikategorikan sebagai putusan yang berupaya mengakomodir keadilan substantif dapat dirujuk pada Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 yang menguji Pasal 28 dan Pasal 111 Ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tentang Daftar Pemilih Tetap (DPT). Selengkapnya dalam Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2008-2013* (Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2017), 171.

<sup>20</sup> Kecenderungan ini terjadi pada peradilan konstitusional di banyak negara. Tentang fenomena ini lihat Allan R. Brewer-Carías, "Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law," Congress of the International Academy of Comparative Law Ke- XVII, George Washington University Law School Washington, 27 Juli 2010, 4.

<sup>21</sup> Pan Mohamad Faiz, *Judicial Restraint vs Judicial Activism*, *Majalah Konstitusi Nomor 130*, Desember 2017, 8, dan Pan Mohamad Faiz, *Relevansi Doktrin Negative Legislator*, *Majalah Konstitusi*, Nomor 107, Januari 2016, 7.

<sup>22</sup> Pada banyak kasus, putusan bersyarat yang merupakan produk aktivisme yudisial justru menghasilkan keadilan substantif seraya mencegah terjadinya kekosongan hukum. Contoh klasik dapat ditinjau pada Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009 atas pengujian Pasal 28 dan Pasal 111 ayat (1) UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Di sisi lain, lahirnya putusan bersyarat juga berbanding lurus dengan kerumitan dan waktu panjang yang dibutuhkan melalui perubahan undang-

bilamana dilakukan pada uji formil yang dikonsepsikan untuk menilai keabsahan pembentukan undang-undang. Pada praktik ini, posisi MK seharusnya sebatas menilai hitam-putih prosedur pembentukan undang-undang, sehingga dalam putusannya gerak MK lebih sempit untuk mengeluarkan amar putusan yang menilai sah atau tidaknya pembentukan undang-undang yang menjadi objek permohonan.

Perdebatan itulah yang muncul akibat Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 atas uji formil UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Dalam putusannya, Mahkamah mengamini bahwa pembentukan UU Cipta Kerja menyalahi prosedur pembentukan undang-undang, hanya saja Mahkamah justru menilai UU Cipta Kerja berstatus inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai "*tidak dilakukan perbaikan dalam waktu 2 tahun sejak putusan ini diucapkan*". Dengan kata lain, apabila UU Cipta Kerja dalam jangka waktu yang telah ditentukan tidak dilakukan perbaikan, maka akan menjadi inkonstitusional secara permanen.<sup>23</sup> Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 itu dapat ditafsirkan dengan dua pemaknaan. *Pertama*, UU Cipta Kerja masih berlaku namun hanya terhadap hal-hal yang tidak strategis dan tidak memiliki efek luas karena putusan MK memerintahkan penangguhan segala kebijakan yang strategis dan berdampak luas. *Kedua*, UU Cipta Kerja kehilangan daya ikat meski masih berlaku karena sifat putusan MK, yang oleh UU MK, dibekali kekuatan untuk mencabut daya ikat suatu undang-undang.<sup>24</sup>

Putusan ini memantik perdebatan luas yang mengarah pada dugaan telah terjebaknya para Hakim Konstitusi dalam pusaran kepentingan politik pragmatis<sup>25</sup> yang menghendaki disahkannya UU Cipta Kerja di tengah kenyataan banyaknya kejanggalan dalam proses legislasi yang berjalan.<sup>26</sup> Amar Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang terjebak dalam politik kompromistis itu berujung pada penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja (Perppu Cipta Kerja) yang membangkangi amar putusan MK.

---

undang secara konvensional melalui mekanisme legislasi, sehingga pengujian undang-undang oleh hakim dinilai efisien, lebih transparan dan tidak memakan waktu. Diskusi lebih jauh tentang hal ini lihat Gary W. Cox, "On the Effects of Legislative Rules," in *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, ed. Peverill Squire dan D. Roderick Kiewiet Gerhard Loewenberg (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005), 249. Lihat juga Lester G. Seligman, "Political Risk and Legislative Behaviour in Non-Western Countries," in *Legislative System in Developing Countries*, ed. G.R. Boynton dan Chong Lim Kim (Durham-North Carolina: Duke University Press, 1975), 102.

<sup>23</sup> Lihat Meri Yarni dan Khofifah Rizki Amanda, "Pengaturan Inkonstitusional Bersyarat Pada Kewenangan Pengujian Formil Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar," *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (December 1, 2024): 639, <https://doi.org/10.31078/jk2146>.

<sup>24</sup> Zainal Arifin Mochtar, "Pekerjaan Rumah Pasca-Putusan MK," *Koran Kompas*, 15 Februari 2022, 7.

<sup>25</sup> Pengujian UU Cipta Kerja melalui Perkara Nomor 91/PUU-XVIII/2020 berada pada momentum yang relatif sama dengan revisi undang-undang MK yang mengubah ketentuan masa jabatan Hakim Konstitusi melalui penghapusan perodesasi. Perubahan masa jabatan itu dilakukan tanpa melalui kajian mendalam dan bergulir secara tiba-tiba di tengah ramainya perdebatan tentang proses pembentukan UU Cipta Kerja dan revisi UU KPK. Lebih jauh lihat Ilhamdi Putra, "Silang Sengkarut Revisi UU MK," *Hukumonline*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/silang-sengkarut-revisi-uu-mk-lt60a47c25d72d9/?page=all> (11/26/2023).

<sup>26</sup> Lebih jauh tentang masalah proses legislasi UU Cipta Kerja, lihat misalnya Zainal Arifin Mochtar, "Legislasi Nan Menyebalkan," *Koran Kompas*, 20 Oktober 2020, 7.

Pembangkitan konstitusional di balik penerbitan Perppu Cipta Kerja sejatinya mengandung persoalan konstitusionalitas yang amat serius karena diterbitkan di luar syarat-syarat konstitusionalitas yang meniscayakannya. Kebolehan Presiden menerbitkan peraturan setingkat undang-undang dengan memotong jalur dalam proses legislasi memang diakomodir pada Pasal 22 Ayat (1) UUD 1945, namun dengan syarat terjadi hal ihwal kegentingan yang memaksa. Ketentuan itu secara jelas mengandung makna yang subjektif oleh Presiden, namun dalam perkembangan praktik ketatanegaraan norma tersebut telah ditafsirkan oleh MK melalui Putusan MK Nomor 138/PUU-VII/2009, bahwa subjektivitas Presiden mesti dilandasi oleh keadaan yang objektif. Untuk itu penerbitan perppu harus dilandasi oleh tiga parameter, yakni adanya kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan undang-undang, undang-undang yang dibutuhkan belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum atau undang-undang yang ada tidak mampu mengakomodir kebutuhan hukum, dan kekosongan hukum yang terjadi tidak dapat diatasi dengan proses legislasi secara konvensional yang memakan waktu.<sup>27</sup> Sementara kenyataannya Perppu Cipta Kerja sama sekali tidak memenuhi tiga syarat tersebut.

## **2. Penyebab Ketidakpastian Hukum Penggabungan Perkara dan Variasi Amar Putusan dalam Perkara Pengujian Formil Undang-Undang**

### **a. Penyebab Ketidakpastian Hukum Penggabungan Perkara**

Secara normatif ditinjau berdasarkan Pasal 24C Ayat (6) UUD 1945, pengaturan mengenai hukum acara MK semestinya diatur dengan undang-undang. Makna frasa "*diatur dengan undang-undang*" menurut Lampiran II angka 201 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) adalah:

*"jika materi muatan yang didelegasikan sebagian sudah diatur pokok-pokoknya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut ke peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (subdelegasi), gunakan kalimat ketentuan lebih lanjut mengenai ... diatur dengan ..."*

Di samping itu Putusan MK Nomor 012-016-019/PUU-IV/2006 menguatkan makna frasa "*diatur dengan undang-undang*" berarti harus diatur dengan undang-undang tersendiri. Maka, frasa "*diatur dengan undang-undang*" juga bermakna bahwa hal dimaksud harus diatur dengan peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang, bukan melalui jenis peraturan perundang-undangan lainnya. Makna ini justru mengalami disharmonisasi melalui konstruksi Pasal 86 UU MK yang memberi ruang bagi MK untuk menyempurnakan hukum acaranya melalui PMK.

Dalam teori ilmu perundang-undangan terdapat jenis peraturan perundang-undangan yang bersifat abstrak dan peraturan kebijakan yang bersifat konkret. Pada dasarnya PMK

<sup>27</sup> Khairul Fahmi, "Perppu Tanpa Kegentingan Memaksa," *Koran Media Indonesia*, 4 Januari 2023, 7.

merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) UU PPP, seperti pula Peraturan Mahkamah Agung (Perma) yang seharusnya mengikat ke dalam. Perbedaannya Perma telah diundangkan lewat Berita Negara sementara PMK tidak, akibatnya PMK tidak dapat dijadikan objek uji legalitas di MA.<sup>28</sup> Secara simultan hal itu juga memperlonggar ikatan MK bila hendak mengenyampingkan ketentuan PMK. Jika dilihat secara saksama, berdasarkan materi muatannya PMK terdikotomi dalam dua jenis. Di satu sisi terdapat PMK yang materi muatannya bersifat individual atau *beschikking*, dan di sisi lain terdapat PMK yang bersifat mengatur ke luar kelembagaan atau *regeling* yang jumlahnya lebih banyak, di dalamnya termasuk PMK yang mengisi ruang kosong hukum acara dan salah satunya adalah PMK Nomor 2 Tahun 2021.

Fenomena ini berkontribusi terhadap terjadinya ketidakpastian praktik hukum acara yang hanya berupa peraturan internal kelembagaan, bahwa PMK yang memenuhi unsur materi undang-undang namun tidak terdaftar di Berita Negara menjadikan daya ikatnya terhadap Mahkamah berlaku secara volatil. Sebab tidak ada konsekuensi hukum apapun bagi MK bilamana pada praktiknya Mahkamah tidak menjalankan salah satu ketentuan PMK, seperti halnya yang terjadi pada pengujian Pasal 169 huruf q UU Pemilu.

Keleluasaan MK mengisi ruang kosong hukum acara, terutama melalui PMK yang diregulasikan secara mandiri, mengakibatkan tolok ukur keberlakuannya terjadi secara subjektif. Dengan kata lain, MK dapat menentukan sendiri kapan PMK tersebut harus diganti, sedangkan materi yang terkandung di dalam PMK tersebut memiliki sifat dan daya ikat yang setara dengan undang-undang. Contohnya dapat dilihat pada PMK Nomor 9 Tahun 2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang ditetapkan 30 Desember 2020. PMK ini hanya berusia 105 hari karena dicabut dan dinyatakan tidak berlaku melalui pemberlakuan PMK Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang ditetapkan 14 April 2021.

Sekitar 8 tahun sejak MK berdiri dengan sejumlah PMK yang telah dibentuk guna mengisi hukum acara, perubahan undang-undang MK yang dilakukan melalui UU Nomor 8 Tahun 2011 justru lebih banyak mengubah norma-norma bernuansa politis terkait jabatan Hakim Konstitusi. Hal sama juga terjadi pada perubahan ketiga melalui UU Nomor 7 Tahun 2020 yang masih berkutat di wilayah politis terkait perpanjangan masa jabatan Hakim Konstitusi. Sehingga berdasarkan undang-undang yang berlaku hari ini melalui UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, hukum acara MK nyaris tidak memiliki perubahan.

<sup>28</sup> Diskusi tentang ini dapat dilihat dalam Adam Ilyas and Dicky Eko Prasetyo, "Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (December 1, 2022), <https://doi.org/10.31078/jk1943> so it is not known where it is located, or which institution has the right to conduct a judicial review of it. Therefore, this study will examine three things, namely: (i, 802.

## b. Penyebab Variasi Amar Putusan Mahkamah Konstitusi pada Perkara Pengujian Formil Undang-Undang

Semula, Mahkamah cukup ketat dalam merumuskan amar putusan sebagaimana yang diatur oleh UU MK dan PMK Nomor 06 Tahun 2005, yang menggariskan tiga jenis amar putusan, yaitu tidak dapat diterima, ditolak, dan dikabulkan.<sup>29</sup> Namun kemudian, putusan bersyarat menjadi corak amar putusan yang jamak dijumpai dalam pengujian undang-undang, di samping adanya model putusan yang pemberlakuannya ditunda (*limited constitutional*) dan model putusan yang merumuskan norma baru. Dalam hal putusan bersyarat yang bernuansa penundaan pemberlakuan (*limited constitutional*) dalam praktik uji formil, hal itu dapat ditinjau pada pengaturan PMK di bidang hukum acara pengujian undang-undang yang menambah variasi amar putusan. Semula berdasarkan Pasal 36 PMK Nomor 6 Tahun 2005, tidak ditemukan adanya jenis amar bersyarat pada pengujian formil, namun setelah mengalami perubahan melalui PMK Nomor 9 Tahun 2020 ketentuan itu diperlebar sedemikian rupa melalui pengaturan Pasal 69 ayat (2) dan diikuti oleh perubahan berikutnya di Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2021.

**Tabel 6.** Pelebaran Ketentuan Amar Putusan pada Perkara Pengujian Formil berdasarkan PMK

6/PMK/2005	9/PMK/2020	2/PMK/2021
<p>Pasal 36</p> <p>c. “Mengabulkan permohonan Pemohon”; “Menyatakan bahwa pembentukan UU dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan UU berdasarkan UUD 1945”; “Menyatakan UU tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat”, dalam hal permohonan beralasan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (4) dan Pasal 57 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003;</p>	<p>Pasal 69</p> <p>(1) Amar Putusan Mahkamah untuk pengujian formil: a. Dalam hal Permohonan Pemohon tidak memenuhi ketentuan syarat formil pengajuan permohonan antara lain sebagaimana diatur dalam Pasal 4, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11, dan/ atau Pasal 12, amar putusan, “Menyatakan Permohonan Pemohon tidak dapat diterima”;</p>	<p>Pasal 72</p> <p>(1) Amar Putusan untuk pengujian formil: a. Dalam hal Permohonan tidak memenuhi ketentuan syarat formil pengajuan Permohonan antara lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 9 ayat (2), Pasal 10, Pasal 11, dan/ atau Pasal 12, amar putusan, “Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima”;</p>

<sup>29</sup> Lihat catatan Rahman perihal jumlah putusan bersyarat dalam rentang 2003-2017. Dari 1.085 putusan pengujian undang-undang, terdapat 132 putusan bersyarat, jumlah itu diisi 17 putusan konstitusional bersyarat, dan 115 putusan inkonstitusional bersyarat. Selengkapnya dalam Faiz Rahman, “Anomali Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar,” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (May 6, 2020), <https://doi.org/10.31078/jk1712>, 35.

6/PMK/2005	9/PMK/2020	2/PMK/2021
d. “Menyatakan permohonan Pemohon ditolak”, dalam hal UU yang dimohonkan pengujian tidak bertentangan dengan UUD 1945, baik mengenai pembentukan maupun materinya sebagian atau keseluruhan sebagaimana dimaksud Pasal 56 ayat (5).	<p>b. Dalam hal pokok Permohonan Pemohon tidak beralasan menurut hukum, amar putusan menyatakan, “Menolak Permohonan Pemohon”;</p> <p>c. Dalam hal pokok Permohonan Pemohon beralasan menurut hukum, amar putusan berbunyi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengabulkan Permohonan Pemohon;</li> <li>2. Menyatakan pembentukan undang-undang dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945, dan undang-undang a quo tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.</li> </ol> <p>(2) Dalam hal dipandang perlu, Mahkamah dapat menambahkan amar selain yang ditentukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>	<p>b. Dalam hal pokok Permohonan tidak beralasan menurut hukum, amar putusan menyatakan, “Menolak permohonan Pemohon”;</p> <p>c. Dalam hal pokok Permohonan beralasan menurut hukum, amar putusan berbunyi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengabulkan permohonan Pemohon;</li> <li>2. Menyatakan pembentukan undang-undang atau Perppu dimaksud tidak memenuhi ketentuan pembentukan undang-undang menurut UUD 1945, dan undang-undang atau Perppu a quo tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Memerintahkan pemuatan Putusan dalam Berita Negara Republik Indonesia.</li> </ol> <p>(2) Dalam hal dipandang perlu, Mahkamah dapat menambahkan amar selain yang ditentukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).</p>

Celah yang dihasilkan pengaturan Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2021 inilah yang menjadi landasan munculnya amar putusan bersyarat pada perkara pengujian formil undang-undang seperti yang ditemukan pada Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 yang kompromis terhadap persoalan konstitusional dalam proses legislasi UU Cipta Kerja.<sup>30</sup>

Konsep pengujian materil dan pengujian formil sejatinya memiliki perbedaan mendasar yang mengakibatkan paradigma penerimaan putusan bersyarat juga seyogianya mesti

<sup>30</sup> Bandingkan dengan Faiz Rahman, “Penerapan Klausul Bersyarat dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (June 2, 2022), <https://doi.org/10.31078/jk1926>, 402.

berbeda. Pada uji materil, isu konstusionalitas yang dipersoalkan sebatas menyangkut norma yang bermasalah, sedangkan uji formil mempersoalkan proses pembentukan sebuah undang-undang yang meniscayakan gugurnya seluruh norma yang terkandung di dalam undang-undang yang diuji bila permohonan dikabulkan. Arti kata, ketentuan amar putusan bersyarat yang terdapat dalam Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2021 tidak relevan diberlakukan pada pengujian formil dan cenderung memperlihatkan nuansa *abusive judicial review*.<sup>31</sup>

Persoalan menjadi kian rumit bila kembali dihadapkan pada kenyataan bahwa PMK tidak dapat menjadi objek uji legalitas karena tidak terdaftar dalam Berita Negara. Akibatnya, persoalan ini hanya dapat diselesaikan melalui perubahan PMK tentang tata beracara dalam pengujian undang-undang dengan menghapus ketentuan variasi amar putusan pada perkara uji formil. Perubahan itu sedapat mungkin juga diikuti dengan pengundangan PMK melalui Berita Negara agar dapat menjadi objek uji legalitas.

### C. KESIMPULAN

Ketidakpastian hukum penerapan hukum acara MK dalam konteks penggabungan perkara diakibatkan oleh pengaturan Pasal 36 PMK Nomor 2 Tahun 2021 yang bersifat fakultatif dan praktik yang sebatas kebiasaan. Dikesampingkannya praktik tersebut tidak memiliki konsekuensi hukum bagi MK namun justru menjadi celah intervensi politik seperti yang terjadi pada Putusan MK Nomor 90/PUU-XXI/2023. Sementara munculnya amar putusan bersyarat pada perkara pengujian formil dalam Putusan MK Nomor 91/PUU-XVIII/2020 diakibatkan oleh pengaturan Pasal 72 ayat (2) PMK Nomor 2 Tahun 2021. Penelitian ini merekomendasikan agar MK tidak lagi memperlebar norma hukum acara melalui PMK.

### DAFTAR PUSTAKA

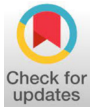
- Asshiddiqie, Jimly. *Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Boynton, G.R. dan Chong Lim Kim (Editor), *Legislative System in Developing Countries*. Durham-North Carolina: Duke University Press, 1975.
- Amanda, Meri Yarni dan Khofifah Rizki. "Pengaturan Inkonstitusional Bersyarat Pada Kewenangan Pengujian Formil Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar." *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (Desember 25, 2024): 635-655. <https://doi.org/10.31078/jk2146>.
- Asy'ari, Syukri, Meyrinda Rahmawaty Hilipito, and Mohammad Mahrus Ali. "Model dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang (Studi Putusan Tahun 2003-2012)." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 4 (May 20, 2016): 675-708. <https://doi.org/10.31078/jk1046>.

<sup>31</sup> David Landau and Rosalind Dixon, "Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy," *UC Davis Law Review* 54, no. 3 (Februari 2020): 1320.

- Brewer-Carías, Allan R. "Constitutional Courts as Positive Legislators in Comparative Law." Congress of the International Academy of Comparative Law Ke- XVII, George Washington University Law School. Washington, 27 Juli 2010.
- Cox, Gary W. "On the Effects of Legislative Rules." In *Legislatures: Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, edited by Peverill Squire dan D. Roderick Kiewiet Gerhard Loewenberg. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2005.
- Dixon, David Landau and Rosalind. "Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy." *UC Davis Law Review* 54, no. 3 (2020).
- Dongoran, Francisca Christy Rosana dan Hussein Abri. "Paman Datang Beres Urusan." *Majalah Tempo*, Edisi 23-29 Oktober 2023.
- Editorial *Majalah Tempo* . "Mahkamah Yang Kehilangan Muruah." *Majalah Tempo*, Edisi 23-29 Oktober 2023
- Egi Adyatma, Francisca Christy Rosana, Hussein Abri Dongoran, Shinta Maharani, dan Sephtia Ryantie. "Di Bawah Konsolidasi Si Mbok." *Majalah Tempo*, Edisi 20-26 November 2023.
- Fahmi, Khairul. "Perppu Tanpa Kegentingan Memaksa." *Koran Media Indonesia*, 4 Januari 2023.
- Faiz, Pan Mohamad. "Judicial Restraint vs Judicial Activism." *Majalah Konstitusi Nomor 130*, Desember 2017.
- . "Pengundangan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK)." *Majalah Konstitusi Nomor 140*, Oktober 2018.
- . "Relevansi Doktrin Negative Legislator." *Majalah Konstitusi, Nomor 107*, Januari 2016, n.d.
- Ilyas, Adam, and Dicky Eko Prasetyo. "Problematika Peraturan Mahkamah Konstitusi Dan Implikasinya." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 794–818. <https://doi.org/10.31078/jk1943>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XXI/2023*.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XXI/2023*
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XXI/2023*.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 90/PUU-XXI/2023*.
- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 9/PMK/2020 tentang Tata Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.

- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Tata Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang.
- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2023 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.
- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 6 Tahun 2023 tentang Tata Acara Pemilihan Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi.
- . “Tracking Perkara MK Nomor 90/PUU-XXI/2023,” <https://tracking.mkri.id/index.php?page=web.TrackPerkara&id=90%2FPUU-XXI%2F2023> (23/3/2025).
- Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi. *Putusan Landmark Mahkamah Konstitusi 2008-2013*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2017.
- Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. *Putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi Nomor 02/MKMK/L/11/2023*.
- Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi*, 2010.
- . *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Kepaniteraan dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2019.
- Mark Tushnet. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton-Oxford: Princeton University Press, 2008.
- Mochtar, Zainal Arifin. “Legislasi Nan Menyebalkan.” *Koran Kompas*, 20 Oktober 2020.
- . “Pekerjaan Rumah Pasca-Putusan MK.” *Koran Kompas*, 15 Februari 2022.
- Putra, Ilhamdi. “Karakteristik Dan Dampak Pembatasan Pengujian Norma Undang-Undang Melalui Permohonan Yang Tidak Dapat Diajukan Kembali Di Mahkamah Konstitusi Terhadap Gagasan The Living Constitution.” Padang: Andalas University, 2021.
- . “Silang Sengkarut Revisi UU MK.” *Hukumonline*, n.d. <https://www.hukumonline.com/berita/a/silang-sengkarut-revisi-uu-mk-lt60a47c25d72d9/?page=all>.
- Rahman, Faiz. “Anomali Penerapan Klausul Bersyarat Dalam Putusan Pengujian Undang-Undang Terhadap Undang-Undang Dasar.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 1 (May 6, 2020): 27-53. <https://doi.org/10.31078/jk1712>.
- . “Penerapan Klausul Bersyarat Dalam Putusan Pengujian Formil Undang-Undang.” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 2 (Juni 2, 2022): 381-405. <https://doi.org/10.31078/jk1926>.
- . and Agung Wicaksono. “Eksistensi Dan Karakteristik Putusan Bersyarat Mahkamah Konstitusi.” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (Agustus 27, 2016): 348-378.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- — —. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, dan UU Nomor 7 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi
- Seligman, Lester G. "Political Risk and Legislative Behaviour in Non-Western Countries." In *Legislative System in Developing Countries*, edited by G.R. Boynton dan Chong Lim Kim. Durham-North Carolina: Duke University Press, 1975.
- Situmeang, Selvi Christina, and Wirya Dinata. "Inkonsistensi Mahkamah Konstitusi Terkait Syarat Minimal Usia Calon Presiden Dan Wakil Presiden." *Jurnal Konstitusi* 21, no. 4 (Desember 1, 2024): 609-634. <https://doi.org/10.31078/jk2145> .
- Sumadi, Ahmad Fadlil. "Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Teori Dan Praktik." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 6 (May 20, 2016): 849-680. <https://doi.org/10.31078/jk861>.
- Tamanaha, Brian Z.. *Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006
- Widiarto, Aan Eko. "Implikasi Hukum Pengaturan Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Dalam Bentuk Peraturan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (Maret, 2019): 23-42. <https://doi.org/10.31078/jk1612>.



## *The Legal Politics of the Supervision and Enforcement of the Code of Ethics and Conduct for Constitutional Court Justices* Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi

Yusuf Warsyim <sup>1</sup>, Harmoko Harmoko <sup>2</sup>

<sup>1</sup>Komisi Kepolisian Nasional Republik Indonesia, Jakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Bima, Nusa Tenggara Barat, Indonesia

### Article Info

#### Corresponding Author:

Yusuf Warsyim  
[✉ yuswar.med@gmail.com](mailto:yuswar.med@gmail.com)

#### History:

Submitted: 24-01-2024  
Revised: 05-12-2024  
Accepted: 23-06-2025

#### Keyword:

Politics of Law; Monitoring and Enforcement;  
Code of Ethics and Behavior; Constitutional  
Court Judge.

#### Kata Kunci:

Politik Hukum; Pengawasan dan Penegakan;  
Kode Etik dan Perilaku; Hakim Mahkamah  
Konstitusi.

### Abstract

*The oversight and enforcement of the code of ethics for constitutional judges have evolved throughout history, culminating in the recent establishment of the Honorary Council of the Constitutional Court (MKMK) as a permanent body. However, significant weaknesses persist. These include structural dependencies, such as its reliance on administrative staff seconded from the Constitutional Court and its institutional positioning within the Court's framework. This research employs a normative juridical method, utilizing statutory, regulatory, and contextual approaches. The findings indicate that the legal policy governing the supervision and enforcement of ethics for constitutional judges has undergone three distinct phases of change. While the MKMK is now institutionally permanent, it faces several challenges related to its independence, its limited and passive authority, a membership recruitment process that does not adhere to a merit system, and its dependence on seconded human resources. Therefore, to fortify the ethical oversight mechanism for constitutional judges, this research proposes a two-pronged approach. First, it is necessary to reconstruct the MKMK's position as a truly independent supervisory and enforcement body by separating it institutionally from the Constitutional Court and strengthening its authority. Second, the authority of the Judicial Commission (KY) should be restored, allowing it to function as the primary ethical oversight institution for all state officials exercising judicial power, including constitutional judges.*

### Abstrak

Pengawasan dan penegakan kode etik hakim konstitusi telah mengalami perkembangan sepanjang sejarah, yang berpuncak pada diadikannya Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) sebagai lembaga yang bersifat permanen. Namun demikian, kelemahan-kelemahan yang signifikan masih ditemukan. Kelemahan ini mencakup ketergantungan struktural, seperti penggunaan staf administrasi yang diperbantukan dari Mahkamah Konstitusi serta posisi kelembagaannya yang masih berada di dalam kerangka Mahkamah itu sendiri. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, peraturan, dan kontekstual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum yang mengatur pengawasan dan penegakan etik bagi hakim konstitusi telah melalui tiga fase perubahan yang berbeda. Meskipun secara kelembagaan MKMK kini bersifat permanen, lembaga ini menghadapi berbagai tantangan terkait independensinya, kewenangannya yang terbatas dan pasif, proses rekrutmen anggota yang tidak menganut sistem merit, serta ketergantungan pada sumber daya manusia yang diperbantukan. Oleh karena itu, untuk memperkuat mekanisme pengawasan etik bagi hakim konstitusi, penelitian ini mengusulkan pendekatan dua jalur. Pertama, perlu direkonstruksi posisi MKMK sebagai lembaga pengawas dan penegak etik yang benar-benar independen dengan cara memisahkannya secara kelembagaan dari Mahkamah Konstitusi dan memperkuat kewenangannya. Kedua, kewenangan Komisi Yudisial (KY) harus dipulihkan, sehingga dapat berfungsi sebagai lembaga pengawas etik utama bagi semua pejabat negara yang menjalankan kekuasaan kehakiman, termasuk hakim konstitusi.



Copyright © 2025 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

Perjalanan konfigurasi politik dan hukum Indonesia, telah melahirkan kelembagaan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga *the guardian of the constitution, dan to interpreter of constitution* yang bersifat merdeka dan imparial dalam menjalankan tugasnya.<sup>1</sup> Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945 telah mengamanatkan Mahkamah Konstitusi sebagai salah satu kekuasaan kehakiman yang memiliki kewenangan dalam menegakkan supremasi konstitusi yang berkeadilan dan menjalankan prinsip negara hukum. Secara umum, Mahkamah Konstitusi memiliki lima kompetensi, empat diantaranya dirumuskan sebagai wewenang dan satu sebagai kewajiban. Keempat wewenang Mahkamah Konstitusi termasuk wewenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final [Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945]; dan satu Kewajiban Mahkamah Konstitusi [Pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945].

Realisasi terciptanya hakim konstitusi yang berkepribadian luhur, tidak tercela, yang mematuhi kode etik dan perilaku hakim, adalah suatu keniscayaan untuk melahirkan hakim yang berintegritas dan bermartabat sehingga menghasilkan putusan yang berkeadilan. Sebab, kewenangan yang dimiliki oleh hakim menuntut tanggung jawab yang tinggi, sehingga putusan pengadilan yang diucapkan dengan irah-irah “Demi Keadilan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa” mengandung arti bahwa kewajiban menegakkan kebenaran dan keadilan itu wajib dipertanggungjawabkan secara horizontal kepada manusia, dan secara vertikal dipertanggung jawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.<sup>2</sup>

Politik hukum sangat erat kaitanya dengan kekuasaan, dan saling berkelindan, serta tidak dapat dipisahkan satu dengan lainnya. Politik sebagai titik awal menuju kekuasaan, dan hukum sebagai instrumen mempertahankan kekuasaan. Tipikal produk politik baik undang-undang ataupun instrumen politik lainnya memunyai karakteristik sebagaimana konfigurasi politik yang berkembang dan menguasai lembaga politik. Undang-undang sebagai sumber legalistik yang berfungsi bingkai bagi penguasa mempertahankan kekuasaan merupakan ciri produk politik otoritarian, represif dan tidak berpihak pada kepentingan masyarakat, kontekstualisasi produk demikian menjadi pembenar dalil Lord Acton bahwa *power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Marwati Riza et al., “Pengawasan terhadap Integritas Hakim Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,” *Mahkamah Konstitusi RI*, 2018, 1.

<sup>2</sup> Ketua Mahkamah Agung RI, “Pedoman Perilaku Hakim,” *Varia Peradilan* 252 (Oktober 2006): 5.

<sup>3</sup> Muhtadi Muhtadi, “Politik Hukum Pengawasan Hakim Konstitusi,” *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 3 (19 April 2016): 311, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v9no3.602.dignity>, and the behavior of the judge is required to supervise the attitude constitutional judge to fit the code of ethics, so that each judge’s ruling will be implemented in order to enforce the law and justice based on Pancasila and the Constitution 1945 as a permanent legal political for supervision of the constitutional judges. Whereas legal politics incidental that becomes choice among others: a

Mahfud MD mengartikan politik hukum sebagai proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegakkan. Unsur-unsur politik hukum dimaksud meliputi; 1) pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan; dan 2) pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.<sup>4</sup> Satjipto Rahardjo<sup>5</sup> mengartikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.

Berkaitan dengan politik hukum pengawasan hakim konstitusi dalam perjalanan sejarah mengalami berbagai perubahan. Dalam perjalanan perubahan konstitusi, Komisi Yudisial (yang selanjutnya disebut KY) masuk ke dalam BAB IX UUD NRI Tahun 1945 sebagai lembaga mandiri untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Lebih lanjut, wewenang KY diatur di dalam UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (UU KY).<sup>6</sup> Namun, fungsi pengawasan yang ada pada KY sebagai pengawas eksternal terhadap Hakim Agung, Hakim Konstitusi, dan hakim-hakim badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat MA) menuai beragam pendapat.

MA menganggap KY seharusnya hanya mengawasi perilaku hakim berdasarkan kode etik dan tidak mengganggu hak-hak konstitusional Hakim Agung. Oleh karenanya, beberapa Hakim Agung MA memutuskan melakukan pengujian UU No. 22 Tahun 2004. Pada intinya pengujian tersebut tidak menjadikan Hakim Konstitusi sebagai objek pengawasan KY sebagaimana Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006 dengan beberapa pertimbangan yang di antaranya menyebutkan bahwa, "Secara sistematis dan dari penafsiran *"original intent"*, ketentuan Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945 tidak mencakup objek perilaku Hakim Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945."<sup>7</sup>

Pertimbangan MK tersebut di atas, sejalan juga dengan risalah-risalah rapat-rapat Panitia *ad hoc* I Badan Pekerja MPR maupun dari keterangan para mantan anggotanya. Pertimbangan lainnya adalah karena Hakim Konstitusi bukanlah hakim profesi, melainkan hakim karena jabatan. Apabila Hakim Konstitusi diawasi oleh KY, maka kewenangan MK akan terganggu dan terjebak serta dapat menimbulkan anggapan bahwa MK tidak dapat bersikap imparial. Terkhusus, apabila ada masalah sengketa kewenangan lembaga negara yang salah satunya adalah KY.<sup>8</sup> Sejak adanya Putusan MK No. 005/PUU-IV/2006, MK hanya memiliki satu pengawas internal, yaitu Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang diatur di dalam Pasal 23 ayat (3) dan ayat (5) UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK dan Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) No. 7 Tahun 2005 tentang Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.

<sup>4</sup> Mohammad Mahfud MD, *Politik hukum di Indonesia* (Jakarta: LP3S, 1998), 17.

<sup>5</sup> S Rahardjo, *Ilmu hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991), 352.

<sup>6</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial" (2004).

<sup>7</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 (2006).

<sup>8</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

Dalam perjalanannya UU MK mengalami beberapa kali perubahan sebagaimana UU No. 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 27A ayat 2 Untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi yang keanggotannya terdiri dari 1 (satu) orang hakim konstitusi, 1 (satu) orang anggota Komisi Yudisial, dan 1 (satu) orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum. dan kemudian diatur lebih lanjut dalam PMK No. 1 Tahun 2023 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi. Pasal 4 ayat (1) Keanggotaan Majelis Kehormatan berjumlah 3 (tiga) orang yang terdiri atas 1 (satu) orang Hakim Konstitusi, 1 (satu) orang tokoh masyarakat, dan 1 (satu) orang akademisi yang berlatar belakang di bidang hukum.

Permasalahannya kalau dibandingkan pengaturan keanggotaan MKMK dalam UU No. 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas UU No. 24 Tahun 2003 Tentang MK dengan PMK No. 1 Tahun 2023 mengalami perbedaan, padahal kalau dibandingkan kedudukan antara UU dengan PMK jelas lebih tinggi kedudukan UU. Akan tetapi, MK tetap berpedoman pada PMK dalam pembentukan keanggota MKMK yang permanen pada hari Rabu 20 Desember 2023, dengan menetapkan 3 anggota MKMK yang dibentuk secara permanen hanya akan bertugas selama 1 tahun, dimulai sejak pelantikan ketiganya pada 8 Januari 2024 dengan komposisinya adalah Prof. Dr. Yuliandri, beliau adalah mantan Rektor Universitas Andalas Padang. Kedua, Dr. I Dewa Gede Palguna, beliau mewakili tokoh masyarakat. Dan satu diambil dari hakim aktif sesuai dengan ketentuan undang-undang adalah hakim yang baru dilantik yaitu Dr. H. Ridwan Mansyur.<sup>9</sup>

Permasalahan lain adalah mengenai kedudukan atau posisi MKMK yang masih ditempatkan di dalam internal MK itu sendiri, sekalipun MKMK sudah bersifat permanen, akan tetapi posisi, anggaran, dan sekretariat MKMK masih bercampur dengan MK, sehingga secara kelembagaan keberadaan MKMK tidak independen. Selain itu, secara teknis administratif, MKMK tidak didukung dengan sumber daya manusia dan anggaran yang memadai. Tidak ada dukungan staf yang memadai untuk melakukan fungsi pengawasan.

Berdasarkan hasil penelitian Ahmad Rizal, Rommy Patra, dan Edy Suasono didapatkan bahwa MKMK tidak efisien. Menurutnya terdapat dua hal yang menyebabkan MKMK tidak efisien, pertama, adalah semangat membela sesama korps (*esprit de corps*) yang mengakibatkan penjatuhan hukum tidak seimbang dengan perbuatan dan MKMK sebagai lembaga pengawas nyatanya tidak memiliki keefektivitasan disebabkan sifatnya selama ini *ad hoc*. MKMK sebagai lembaga pengawas hakim konstitusi ada baiknya menjadi lembaga yang independen sehingga bebas dari pengaruh MK itu sendiri. Kedua, Mekanisme kerja MKMK yang masih terikat pada MK seperti pembentukan MKMK.<sup>10</sup> Pada aspek lain juga

<sup>9</sup> Vitorio Mantalean, Dani Prabowo, "MK Tetapkan Masa Kerja 3 Anggota MKMK Permanen Cuma Setahun", [https://nasional.kompas.com/read/2023/12/20/14125161/mk-tetapkan-masa-kerja-3-anggota-mk-mk-permanen-cuma-setahun#google\\_vignette](https://nasional.kompas.com/read/2023/12/20/14125161/mk-tetapkan-masa-kerja-3-anggota-mk-mk-permanen-cuma-setahun#google_vignette). Diakses 28 Desember 2024.

<sup>10</sup> Ahmad Rizal, Rommy Patra, dan Edy Suasono, "Efisiensi Pengawasan Internal Terhadap Mahkamah Konstitusi Oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi," *Tanjungpura Legal Review* 2, no. 2 (2024): 151.

bahwa SDM administrasi, jika ada, itu berasal dari staf MK sendiri. Sehingga secara aturan, kelembagaan, dan administrasi, termasuk anggaran, MKMK berada di bawah kontrol MK, lembaga yang seharusnya diawasi.

Berdasarkan uraian di atas, Penulisan artikel ilmiah ini berjudul “**Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi**”. Adapun tujuan Penulisan ini ditujukan secara subyektif untuk mengetahui Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Kode Perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi, dan juga penulisan ini bertujuan untuk mengkritisi pengawasan dan penegakan kode etik hakim Konstitusi serta mencari formulasi pengawasan dan penegakan etik hakim Mahkamah Konstitusi.

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat diatrik rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

- A. Bagaimana Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi?
- B. Bagaimana Politik Hukum Reformulasi Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi Dalam Menjaga dan Mengawasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi?

## **3. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif. Metode yuridis normative yaitu metode yang menelaah, mengkaji, dan menganalisis norma-norma hukum dan etika yang telah ditetapkan.<sup>11</sup> Pada penelitian ini, disamping norma hukum, kode etik juga dikonseptualisasikan sebagai aturan standar yang dinilai tepat sebagai norma yang mengatur perilaku hakim Konstitusi.<sup>12</sup> Dengan menerapkan metode yuridis normatif, sumber penelitian penelitian ini berasal dari bahan hukum primer dan sekunder.

Dalam penelitian ini menggunakan Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) diantaranya UUD 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2004 Tentang Komisi Yudisial, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 tahun 2023 Tentang Majelis kehormatan Mahkamah Konstitusi, Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi. dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) berupa buku hukum, jurnal hukum, artikel internet yang relevan dengan penelitian ini.

Analisis penelitian ini dengan cara deskriptif dengan menganalisis aktualisasi kode etik penyelenggara negara dan dikaitkan praktek pelaksanaan kode etik penyelenggara

<sup>11</sup> Nurul Qamar dan Dkk, *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*, ed. oleh CV. Social Politic Genius (Makassar, 2017), 97.

<sup>12</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004), 67.

negara dan fakta yang ada dalam penulisan ini. Analisis dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan fenomena perilaku penyelenggara negara berdasarkan pada kasus yang didapatkan dari sumber data sekunder serta menganalisis berdasarkan kode etik yang ada.<sup>13</sup>

## **C. PEMBAHASAN**

### **1. Politik Hukum Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.**

Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu lembaga negara yang melaksanakan kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Oleh karena MK adalah lembaga yang merdeka dan independen, maka hakim konstitusi sebagai pejabat yang melaksanakan kekuasaan kehakiman harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan dalam rangka mewujudkan cita negara hukum dan demokrasi demi kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang bermartabat.<sup>14</sup>

#### **a. Sejarah Pengaturan Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi**

Dalam Sejarah Pengaturan Pengawasan Hakim Konstitusi, pertama kali Indonesia diawasi oleh KY sebagai pengawas eksternal sebagaimana diamanatkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam pasal 24B ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, dan perilaku hakim.

Dalam perjalanannya bahwa sejak adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 pada tahun 2006 yang mengeluarkan hakim Mahkamah Konstitusi dari pengawasan Komisi Yudisial dengan pertimbangan bahwa hakim konstitusi bukan obyek pengawasan KY dengan alasan hakim konstitusi bukanlah hakim profesi seperti hakim biasa. Bila hakim biasa tak terikat dengan jangka waktu, tidak demikian dengan hakim konstitusi yang diangkat hanya untuk jangka waktu lima tahun.<sup>15</sup>

Dalam konstruksi pengawasan eksternal oleh KY terhadap MK di atas menjadi perdebatan tersendiri di kalangan praktisi maupun akademisi. Berdasarkan berbagai permasalahan yang terjadi sehingga dilakukan judicial Review UU No. 22 Tahun 2004 dan UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman pada 23 Agustus 2006.<sup>16</sup> Dari judicial review tersebut lahirlah Putusan MK No. 005/PUU-VI/2006 yang dalam putusan tersebut salah

<sup>13</sup> Nurul Qamar dan Farah Syah Rezah, *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal dan Non-Doktrinal* (CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020), 97.

<sup>14</sup> Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi" (2006).

<sup>15</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

<sup>16</sup> Achmad Safiudin R., "Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Sifayah," *Al-Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 6, no. 1 (2016): 84, <https://jurnalfsh.uinsa.ac.id/index.php/aldaulah/article/view/107%0Ahttps://jurnalfsh.uinsa.ac.id/index.php/aldaulah/article/download/107/91>.

satunya memutuskan bahwa dimasukkannya Hakim Konstitusi masuk dalam pengertian hakim pada UU KY adalah tidak benar dan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan membatalkan beberapa pasal dan materi hampir seluruhnya.

Dalam risalah perdebatan Pasal 24B ayat (1) UUD mengenai kewenangan KY sebagai pengawas Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi dalam perdebatannya tidak ditemukan bahwa hakim konstitusi bagian dari obyek yang diawasi oleh KY.

*“Bahwa dalam Rapat Pleno ke-41 PAH I MPR tanggal 8 Juni 2000, sebagai persiapan materi perubahan kedua UUD 1945, Drs. Agun Gunanjar (F-PG) menyampaikan usulannya bahwa; “Komisi Yudisial berfungsi untuk memberikan rekomendasi mengenai pengangkatan dan pemberhentian, termasuk melakukan pengawasan terhadap hakim agung”<sup>17</sup>*

Meskipun rumusan yang dihasilkan berbeda dari rancangan putusan yang telah disiapkan sebelumnya, pada intinya maksud dari rumusan tersebut, khususnya menyangkut wewenang Komisi Yudisial sama dengan usul dan pandangan yang berkembang dalam pembahasan-pembahasan amandemen UUD 1945. Setidaknya hal ini dapat diketahui dari keterangan Drs. Zein Badjeber (mantan Anggota PAH 1 MPR) yang menerangkan bahwa;

*“...Konsensus yang berkembang di wacana, maksud dari fungsi tersebut lebih mengarah pada tugas pengawasan dan pendisiplinan hakim (termasuk hakim agung) serta tugas lain yang langsung dimaksudkan untuk mendukung kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim. Tidak tepat kalau kita menafsirkan secara gramatikal. Redaksional yang digunakan Pasal 24B Amandemen Ketiga UUD 1945 adalah “...perilaku hakim. Kata ‘hakim’ di sini harus diartikan sebagai seluruh hakim, baik hakim tingkat pertama, tingkat banding dan tingkat kasasi (hakim agung).”<sup>18</sup>*

Di samping itu juga bahwa apabila ditinjau secara sistematis dan dari penafsiran berdasarkan “*original intent*” perumusan ketentuan UUD 1945, ketentuan mengenai KY dalam Pasal 24B UUD 1945 memang tidak berkaitan dengan ketentuan mengenai MK yang diatur dalam Pasal 24C UUD 1945. Dari sistematika penempatan ketentuan mengenai Komisi Yudisial sesudah pasal yang mengatur tentang Mahkamah Agung yaitu Pasal 24A dan sebelum pasal yang mengatur tentang Mahkamah Konstitusi yaitu Pasal 24C, sudah dapat dipahami bahwa ketentuan mengenai Komisi Yudisial pada Pasal 24B UUD 1945 itu memang tidak dimaksudkan untuk mencakup pula objek perilaku hakim konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 24C UUD 1945.<sup>19</sup> Hal ini dapat dipastikan dengan bukti risalah-risalah rapat-rapat Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR maupun dari keterangan para mantan anggota

<sup>17</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Buku Kedua, Risalah Rapat Ke-1 Badan Pekerja MPR-RI* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 1999), 433.

<sup>18</sup> Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial* (Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003), 26 dan 58.

<sup>19</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 pada 241-45.

Panitia Ad Hoc tersebut dalam persidangan bahwa perumusan ketentuan mengenai KY dalam Pasal 24B UUD 1945 memang tidak pernah dimaksudkan untuk mencakup pengertian hakim konstitusi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24C UUD 1945.

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 pada tahun 2006 terkait dengan kemudian pengawasan Hakim Konstitusi dilakukan penyempurnaan dan perbaikan terhadap mekanisme pengawasan internal terkait dengan perilakunya, hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kekosongan hukum, maka pembentuk UU dalam hal ini DPR, melalui perubahan UU No. 24 Tahun 2003 tentang MK dengan UU No. 8 Tahun 2011.<sup>20</sup> Dalam perubahan UU tersebut DPR mengonstruksikan adanya pengawasan internal dari MK sebagai pengganti pengawasan eksternal yang telah diamputasi. Konstruksi pengawasan ini diatur dalam Pasal 27A bahwa MKMK merupakan perangkat yang dibentuk MK, guna melaksanakan fungsi pengawasan terhadap para Hakim Konstitusi dalam hal memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan Hakim Konstitusi yang diduga melanggar KEPPH.<sup>21</sup>

Berdasarkan PMK No. 2 Tahun 2014 dibentuk Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) yang merupakan perangkat Mahkamah Konstitusi untuk menjaga kehormatan, martabat, dan kode etik Hakim Konstitusi terkait dugaan pelanggaran berat. Hal ini juga diatur dalam UU No. 8 Tahun 2011 Pasal 1 angka 4, yang menyebutkan MKMK bertugas memantau, memeriksa, dan merekomendasikan tindakan terhadap pelanggaran kode etik Hakim Konstitusi. MKMK dibentuk atas usulan Dewan Etik, disampaikan secara tertulis kepada Mahkamah Konstitusi, disertai usulan pembebas tugas hakim terlapor dalam waktu maksimal 7 hari kerja, dan ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Konstitusi.<sup>22</sup>

Pasca perubahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi di bentuklah MKMK yang bersifat permanen dengan dengan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 tahun 2023 Tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi.

#### **b. Kedudukan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan permasalahannya**

Untuk melihat kedudukan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, perlu diketahui terlebih dahulu mengenai lembaga negara di Indonesia dibedakan menjadi dua, yaitu *constitutional state organ* dan *state auxiliary organ*. *Constitutional state organ* merupakan lembaga negara yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari undang-undang,

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi, *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Mkri. Id, 2025, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779>.

<sup>21</sup> Wahyu Aji Ramadan, Irma Aulia Pertiwi Nusantara, dan Tanti Mitasari, "Reformulasi Pengawasan Mahkamah Konstitusi Demi Meningkatkan Efektivitas Penegakan Kode Etik Hakim Konstitusi," *Jurnal Studia Legalia* 3, no. 02 (2022): 28, <https://doi.org/10.61084/jsl.v3i02.29>.

<sup>22</sup> Ghazian Muhtadi Andria, "Dualisme Pengawasan Kode Etik Hakim di Indonesia Studi Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial," *Madania: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*. 13, no. 2 (2023): 74-75.

sementara *state auxiliary organ* merupakan lembaga negara yang kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan.<sup>23</sup>

Komisi negara independen merupakan organ negara yang dianggap memiliki sifat tidak terikat dan berdiri sendiri. Mengenai kedudukannya, terdapat berbagai pandangan yang berbeda. Pertama, Komisi negara independen dianggap sebagai suatu cabang kekuasaan tersendiri di luar dari tiga kekuasaan utama (eksekutif, yudikatif, dan legislatif).<sup>24</sup> Kedua, komisi negara independen berkedudukan *state auxiliary organ* atau lembaga yang membantu tiga lembaga pokok, bahkan tidak jarang dari mereka yang menjalankan fungsi campuran. Oleh karena itu ada yang bersifat independen, dan ada pula yang semi atau *quasi* independen.<sup>25</sup> *State auxiliary institutions* ini kerap kali menggunakan istilah komisi (commission). Definisi dari commission itu sendiri adalah “*a body of persons acting under lawful authority to perform certain public service.*”<sup>26</sup>

Di Indonesia belum terdapat penggunaan istilah yang sama dalam menyebutkan komisi negara independen, terdapat istilah lain seperti badan, lembaga non-struktural, dan/atau penamaan tertentu sesuai dengan fungsi dan kewenangannya. Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena: Pertama. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. Kedua. Adanya upaya empowerment terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Pada dasarnya istilah “independen” bermakna adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan mengubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Pada awalnya keberadaan lembaga independen ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan lembaga eksekutif yang terlalu besar (*heavy executive*). Hal ini merupakan upaya untuk mewujudkan sebuah negara hukum yang demokratis sebagai cita-cita negara Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Argumentasi di atas, jika dikaitkan dengan kedudukan lembaga negara adalah tempat lembaga negara itu sendiri dalam kaitannya dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Menurut Philipus M. Hadjon<sup>28</sup> Kedudukan lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi. *Pertama,*

<sup>23</sup> Kelik Iswandi dan Nanik Prasetyoningsih, “Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,” *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020): 138, <https://doi.org/10.18196/jphk.1208>.

<sup>24</sup> Cornelis Lay, “State Auxiliary Agencies,” *Jurnal Jentera* 12 (2006): 12.

<sup>25</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretaris Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 112.

<sup>26</sup> Riskayati Subandi dan Fitriani Ahlan Sjarif, “Kedudukan Hukum Komisi Negara Independen Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 1 (31 Maret 2023): 1, <https://doi.org/10.54629/jli.v20i1.974>.

<sup>27</sup> Subandi dan Sjarif.

<sup>28</sup> P M Hadjon, *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945: suatu analisa hukum dan kenegaraan* (Jakarta: Bina Ilmu, 1987), 4.

kedudukan diartikan sebagai suatu posisi, yaitu posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *Kedua*, kedudukan lembaga negara diartikan sebagai fondasi yang didasarkan pada fungsi utamanya. Maka dalam hal ini kedudukan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi, jika dilihat berdasarkan Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 1 Tahun 2023 bahwa kedudukan Majelis Kehormatan berada di internal Mahkamah Konstitusi. Namun, dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, Majelis Kehormatan mendasarkan diri pada prinsip-prinsip Independensi Hakim Konstitusi, Prinsip Objektivitas, Prinsip Imparsialitas, Prinsip Penghormatan kepada Profesi Hakim Konstitusi, Prinsip Praduga Tidak Bersalah, Prinsip Transparansi dan Prinsip Akuntabilitas.<sup>29</sup>

Idealnya lembaga negara independen ini terpisah dari kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Karena pada dasarnya independen tersebut diartikan sebagai kebebasan, kemandirian, kemerdekaan dan otonom, serta tidak dalam dominasi personal atau pun institusional. Secara garis besar, karakteristik dari lembaga negara independen tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya.
- 2) Independen bermakna terbebas dari pengaruh, kontrol atau pun cabang kekuasaan eksekutif.
- 3) Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian diatur secara khusus, tidak atas kehendak presiden.
- 4) Pimpinan lembaga independen bukan berasal dari anggota partai politik tertentu
- 5) Periode jabatan kepemimpinan lembaga negara independen bersifat definitif yakni ketika masa jabatan selesai secara bersamaan dan untuk periode selanjutnya diangkat kembali maksimal 1 periode.
- 6) Tujuan dari lembaga negara independen ini sebagai penyeimbang perwakilan dengan sifat non partisan.

Menurut Yusuf dan Harmoko di setiap lembaga negara sudah membentuk infrastruktur etika baik itu kode etik, lembaga penegak dan pengawas kode etik.<sup>30</sup> Sepanjang sejarah berdirinya MK setidaknya terdapat 14 (empat belas) Hakim Konstitusi yang terbukti telah melakukan pelanggaran atas Kode Etik, yaitu:

- 1) Dalam putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) memutuskan bahwa sembilan hakim konstitusi terbukti melanggar kode etik berupa prinsip kepastian dan kesopanan dalam penanganan uji materi perkara nomor 90/PUU-XXI/2023.
- 2) Arsyad Sanusi pada tahun 2011 yang dijatuhi sanksi berupa teguran tertulis;
- 3) M. Akil Mochtar pada tahun 2013 yang dijatuhi sanksi pemberhentian tidak dengan hormat;

<sup>29</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi" (2023).

<sup>30</sup> Yusuf Warsyim dan Harmoko Harmoko, "Aktualisasi Kode Etik Penyelenggara Negara Di Indonesia," *DIVERSI : Jurnal Hukum* 9, no. 1 (2023): 129, <https://doi.org/10.32503/diversi.v9i1.3640>.

- 4) Arief Hidayat pada tahun 2016 dan tahun 2018 yang sama-sama dijatuhi sanksi teguran lisan;
- 5) Patrialis Akbar pada tahun 2017 yang dijatuhi sanksi pemberhentian tidak dengan hormat; dan
- 6) M. Guntur Hamzah pada tahun 2023 yang dijatuhi sanksi teguran tertulis.

Menurut Arfiani, Ilhamdi Putra, dan Afdhal Fadhila bahwa Putusan MKMK yang memberikan sanksi ringan kepada Guntur hamzah dirasa cukup janggal dan jauh dari harapan publik. Meskipun telah terbukti melanggar kode etik, pada akhirnya MKMK melalui Putusan Nomor 01/MKMK/T/02/2023 hanya memberikan sanksi ringan berupa teguran tertulis Kepada Guntur Hamzah. Padahal pemalsuan Putusan MK Nomor 103/PUU-XX/2022, yang menjadi penyebab pelanggaran etik Guntur sarat akan konflik kepentingan atas kontroversi pengangkatan dirinya sebagai Hakim Konstitusi. Pelanggaran atas prinsip integritas yang dilakukan olehnya, jika ditinjau berdasarkan 24C ayat (5) UUD NRI 1945, Pasal 23 ayat (2) huruf b, d, g, dan h, UU MK, dan Pasal 8 huruf b, d, f dan e PMK tentang Tata Cara Pemberhentian Hakim Konstitusi, tidak terdapat alasan pembenar untuk mempertahankan posisi Guntur sebagai Hakim Konstitusi. Sehingga sanksi berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat, sangat layak dijatuhkan kepada mantan Sekjen MK ini. Namun sayangnya MKMK tidak dapat melihat perkara ini sebagai suatu pelanggaran berat. Lemahnya penegakan sanksi dalam kasus ini, semakin mendiskreditkan kepercayaan publik atas institusi MK itu sendiri.<sup>31</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pengawasan dan penegakan etik secara internal dianggap lebih melindungi harkat dan martabat individu maupun organisasi yang tengah memiliki perkara etik. Namun di sisi lainnya, pengawasan dan penegakan etik secara internal berpotensi menyisakan pertanyaan-pertanyaan utamanya dari sisi independensi penegak etik. Persoalan ini merupakan salah satu konstruksi mendasar yang harus terlebih dulu dipecahkan sehubungan dengan pencarian format kelembagaan pengawas penegak etik yang ideal.<sup>32</sup>

## **2. Reformulasi Pengawasan dan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Hakim Mahkamah Konstitusi Dalam Menjaga dan Mengawasi Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi.**

Banyak yang mengibaratkan hakim konstitusi merupakan manusia setengah dewa dan kehadiran MKMK sebagai penjaga integritas hakim konstitusi. Dengan melihat dinamika perkembangan kelembagaan dan fungsi pengawasan hakim konstitusi dipandang perlu untuk dilakukan reformulasi merupakan salah satu langkah yang dapat memaksimalkan kinerja dan fungsi pengawasan hakim konstitusi. Hal ini bukanlah tanpa alasan, sebagaimana

<sup>31</sup> Arfiani, Ilhamdi Putra, dan Afdhal Fadhila, "Pelanggaran Etik Hakim Konstitusi dan Rekomendasi Penegakan Hukum pada Kasus Pemalsuan Putusan," *Unes Journal of Swara Justisia* 7, no. 4 (2024): 1234, <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i4.436>.

<sup>32</sup> Fauziah Angraini, "Pro Kontra Penegakan Etik Secara Internal dan Eksternal," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 1, no. 1 (25 Juni 2021): 31, <https://doi.org/10.7454/JKD.v1i1.1104>.

pertimbangan dan uraian pembahasan sebelumnya. Mulai dari dasar hukum MKMK yang terlalu lemah karena hanya diatur di dalam PMK, hingga permasalahan wewenang MKMK yang limitatif serta kedudukannya kelembagaan yang tidak independen. Untuk menuju hakim Konstitusi yang berwibawa dan berintegritas, maka dalam penelitian mendorong penguatan kelembagaan pengawasan internal yang dibagi ke dalam dua kategori, yaitu institusional dan fungsional dan pengembalian kewenangan KY sebagai pengawas eksternal.

#### **a. Merekonstruksi Kedudukan MKMK**

Pengawasan internal sebagaimana disebut sebelumnya masih bersifat pro forma dan cenderung melindungi internal anggota. Oleh karenanya, kedudukan atau posisi MKMK sebagai pengawas dan penegak kode etik dan kode perilaku hakim perlu dilakukan rekonstruksi sebagai lembaga independen yang mandiri dengan berada di luar Mahkamah Konstitusi. Hal ini bukanlah perkara mudah, sebab terdapat *ego sectoral* lembaga negara yang tidak mau diawasi oleh lembaga negara lain. Akan tetapi, untuk mewujudkan peradilan yang bersih, bebas dari pengaruh apapun harus di topang oleh pengawasan yang kuat dan pengawasan tersebut sebagai bentuk *Checks and balances* adalah mekanisme yang menjamin keseimbangan dan saling kontrol antara lembaga-lembaga negara, atau cabang-cabang kekuasaan negara. Prinsip ini merupakan inti dari demokrasi modern dan bertujuan untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, supremasi hukum, dan keadilan.<sup>33</sup>

Kemudian, untuk menghindari runtuhnya kembali martabat dan kewibawaan MK, keberadaan MKMK harus diperkuat, baik landasan yuridisnya di dalam UU MK maupun sistem pendukungnya. Guna meningkatkan kualitas putusan, hakim konstitusi juga perlu didukung dengan keberadaan *justice office* yang lebih kuat dan memadai.<sup>34</sup> Pertama, Penguatan Institusional. Pintu masuk menuju penguatan institusional MKMK adalah dengan memperkuat landasan yuridis pembentukannya dan posisi kelembagaan baik itu sekretariat dan SDM dengan demikian keberadaan lembaga ini memiliki daya taring yang kuat untuk menjaga marwah dan integritas MK.

Menurut Al Amin Syayidin Ali Mustopa bahwa pada tataran landasan hukum, pengawasan internal hakim konstitusi harus diatur melalui rekonstruksi normatif dalam Undang-Undang Mahkamah Konstitusi bukan hanya dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, kelembagaan pengawas internal hakim konstitusi mempunyai legal standing yang kuat sehingga tidak dapat diubah atau dibubarkan kecuali dengan mengubah atau mencabut undang-undangnya.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Indra Rahmatullah, "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia," *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 2 (2013): 220, <https://doi.org/10.15408/jch.v1i2.2992>.

<sup>34</sup> Pan Mohamad Faiz, "PENGUATAN KELEMBAGAAN: Refleksi 17 Tahun Mahkamah Konstitusi Pan Mohamad Faiz, Ph.D. Peneliti Senior di Mahkamah Konstitusi RI," *Majalah Konstitusi* (Jakarta, 2020).

<sup>35</sup> Al Amin dan Syayidin Ali, "Pelaksanaan Sistem Pengawasan Hakim Konstitusi di Indonesia," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 2 (30 Desember 2022): 165, <https://doi.org/10.7454/JKD.v2i2.1209>.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Yusuf Warsyim dan Harmoko untuk mewujudkan penyelenggara negara yang beretika merekomendasikan 4 (empat) poin, (1). Penguatan sumber daya manusia dengan cara melakukan sosialisasi dan pelatihan mengenai kode etik. (2). Penguatan infrastruktur etika berupa aturan mengenai kode etik profesi, penguatan lembaga penegakan kode etik seperti tugas dan wewenang dan putusan lembaga etik. (3). Reformasi budaya organisasi, dan mental penyelenggara negara. (4). Membuat undang-undang mengenai etika penyelenggara negara.<sup>36</sup>

Dari pendapat di atas, jika dielaborasi untuk dipraktik di MKMK salah satu yang penting untuk dilakukan adalah penguatan Sumber daya manusia (SDM) MKMK, kondisi sekarang bahwa SDM administrasi MKMK berasal dari staf MK sendiri. Sehingga secara aturan, kelembagaan, dan administrasi, termasuk anggaran, MKMK berada di bawah kontrol MK, lembaga yang seharusnya diawasi.<sup>37</sup>

Kedua, Rekonstruksi Kewenangan. Berdasarkan ketentuan Pasak 27A ayat (1) MKMK dibentuk untuk menegakkan Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim Konstitusi, yang kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 3 ayat (2) PMK No. 1 Tahun 2023 tentang MKMK bahwa MKMK berwenang menjaga keluhuran martabat dan kehormatan Mahkamah. Kewenangan sebagaimana yang dimaksud adalah untuk memeriksa dan memutus dugaan pelanggaran Kode Etik dan Perilaku Hakim Konstitusi. Dari konstruksi ketentuan tersebut dapat dikatakan bahwa MKMK bersifat pasif dan tidak memiliki kewenangan untuk mencegah potensi-potensi pelanggaran.

Putusan MKMK Nomor: 2/MKMK/L/11/2023<sup>38</sup> bahwa semua hakim terlapor melanggar kode etik. Prahara etik di Mahkamah konstitusi sejak dibacakan putusan MK No.90/PUU-XXI/2023 menunjukkan bahwa tidak adanya upaya pengawasan etik untuk mencegah terjadinya konflik kepentingan. Faktanya bahwa melalui putusan MKMK semua hakim konstitusi ewuh pakewuh untuk dapat mencegah adanya konflik kepentingan, terjadi pembiaran. Mengapa terjadi pembiaran? Hal itu dapat dikatakan karena lemahnya pengawasan etik internal hakim Konstitusi. Akibat dari lemah fungsi pengawasan internal hakim Konstitusi, sehingga dalam perkembangannya prahara etik hakim Konstitusi menjadi negatif dan preseden buruk yang menjatuhkan martabat MK.<sup>39</sup>

Berdasarkan uraian di atas, bahwa dari aspek kewenangan MKMK harus direkonstruksi tidak hanya menegakkan kode etik, tetapi harus disertai dengan kewenangan pengawasan sehingga bisa mencegah sejak dini potensi pelanggaran-pelanggaran hakim konstitusi,

<sup>36</sup> Warsyim dan Harmoko, "Aktualisasi Kode Etik Penyelenggara Negara Di Indonesia."

<sup>37</sup> Rizal, Patra, dan Suasono, "Efisiensi Pengawasan Internal Terhadap Mahkamah Konstitusi Oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi."

<sup>38</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konsitusi Nomor: 2/ MKMK/L/11/2023 (2023).

<sup>39</sup> Harmoko M Said, "Mahkamah Konstitusi dan Lemahnya Pengawasan Etik," *Fajar*, 9 November 2023, <https://harian.fajar.co.id/2023/11/09/mahkamah-konstitusi-dan-lemahnya-pengawasan-etik/>.

Hal ini sejalan dengan pendapatnya Wahyu Aji Ramadan dkk yang menjelaskan bahwa mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh MKMK perlu dilakukan penyederhanaan sehingga proses penegakan terhadap sistem pengawasan hakim konstitusi berjalan efektif dan tidak berbelit-belit. Pembinaan mekanisme penegakan tersebut juga harus memperkuat mekanisme pencegahan (*preventif*) tidak hanya mekanisme penindakan (*represif*) saja.<sup>40</sup> Pada sisi lain juga kedudukan MKMK perlu direkonstruksi posisi atau ditempatkan berada di luar Mahkamah Konstitusi sehingga akan menjadikan MK sebagai lembaga yang dapat dipercayai oleh masyarakat serta dapat menghindari atau mencegah potensi pelanggaran yang dilakukan hakim konstitusi.

#### **b. Mengembalikan KY sebagai Lembaga yang Menjaga Keluhuran Martabat dan Kehormatan Hakim Konstitusi.**

Kekuasaan yang besar dalam ranah kekuasaan kehakiman tanpa diimbangi oleh pengawasan yang sama besar akan memicu *judicial corruption* dan penyalahgunaan kekuasaan lainnya yang dapat menghidupkan penindasan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pertimbangan lain mengapa perlu adanya pengawasan lembaga eksternal di samping lembaga internal adalah karena meskipun Hakim Konstitusi memiliki sifat merdeka, kemerdekaan atau kebebasan itu tidak dapat dikatakan mutlak. Hal ini sejalan dengan pendapat *International Court of Jurists* bahwa, "*Independence does not mean that judge is entitled to act in an arbitrary manner*".

Kedudukan Komisi Yudisial dalam struktur kelembagaan negara sama dengan MA dan MK, sekalipun demikian, tetapi KY sendiri bukan merupakan lembaga penyelenggara pengadilan hukum (*court of law*) maupun bagian dari kekuasaan kehakiman. Namun, secara fungsi kedudukan KY hanya bersifat sebagai lembaga penunjang (*auxiliary*) dari lembaga yang menyelenggarakan kekuasaan Kehakiman. Oleh Jimly Asshiddiqie disebutkan bahwa keberadaan Komisi Yudisial bukanlah sebagai lembaga penegak hukum (*code of law*) melainkan berperan sebagai lembaga penegak etik (*code of ethics*).<sup>41</sup>

Dalam pertimbangannya MK menjelaskan bahwa inti sari Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 telah menegaskan bahwa KY bukan merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* atau *state auxiliary organ*. hal ini ditegaskan juga oleh seorang mantan anggota PAH I BP MPR yang telah diuraikan di atas yang tidak dibantah oleh para mantan anggota PAH I BP MPR lainnya. Oleh karena itu, sesuai dengan jiwa (*spirit*) konstitusi dimaksud, *prinsip checks and balances* tidak benar jika diterapkan dalam pola hubungan internal kekuasaan kehakiman. Karena, hubungan *checks and balances* tidak dapat berlangsung antara MA sebagai *principal organ* dengan KY sebagai *auxiliary organ*.

<sup>40</sup> Ramadan, Nusantara, dan Mitasari, "Reformulasi Pengawasan Mahkamah Konstitusi Demi Meningkatkan Efektivitas Penegakan Kode Etik Hakim Konstitusi."

<sup>41</sup> Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), 187.

KY bukanlah pelaksana kekuasaan kehakiman, melainkan sebagai *supporting element* dalam rangka mendukung kekuasaan kehakiman yang merdeka, bersih, dan berwibawa, meskipun untuk melaksanakan tugasnya tersebut, KY sendiri pun bersifat mandiri.<sup>42</sup>

Sekalipun KY dalam Putusan MK No. 005/PUU-VI/2006 telah dikeluarkan kewenangannya untuk mengawasi hakim konstitusi, dengan dasar bahwa hakim MK bukanlah hakim karir seperti MA tetapi hakim karena jabatannya. Jadi jika mengembalikan KY sebagai bagian dari pengawasan hakim konstitusi tentu akan bertabrakan konstitusionalitas norma yang sudah dibatalkan oleh MK sebagaimana putusan di atas. Selain itu konstitusi adalah hukum tertinggi yang harus ditaati oleh semua pihak. Namun, dengan melihat situasi dan perkembangan lembaga penegak kode etik dewasa ini masih ditegakkan secara internal. Oleh karena demikian, dalam penelitian merekomendasikan KY sebagai peradilan etik tingkat akhir untuk menegakkan kode etik penyelenggara negara termasuk di dalamnya adalah hakim konstitusi. Pendapat demikian sejalan dengan usulan Harmoko yang menjelaskan bahwa KY bisa direkonstruksi menjadi peradilan etik tingkat akhir bagi penyelenggara negara di Indonesia.<sup>43</sup>

Urgensi pelembagaan peradilan etik menurut Idul Rishan ada 3 (tiga) justifikasi. Pertama, filosofis sebagai *staatsfundamental norm*, Pancasila menjadi sumber *rule of ethic* dalam berbangsa dan bernegara. Kedua, justifikasi yuridis. Setelah Perubahan UUD 1945, konstitusi memberikan jaminan pentingnya *rule of ethic* dalam batang tubuh UUD. Hal ini didasarkan atas frasa imperatif UUD yang memberikan prasyarat good behaviour untuk menjadi seorang pejabat negara. Ketiga, justifikasi sosiologis. Menjamurnya lembaga pengawas etik setelah perubahan UUD, menuntut adanya konsolidasi kelembagaan akibat lemahnya proses adjudikasi internal yang dilakukan masing-masing lembaga pengawas saat ini. Oleh karena itu, pelembagaan peradilan etik dapat menjadi alternatif tawaran untuk menegakkan fungsi adjudikasi pelanggaran etik secara terpadu.<sup>44</sup>

Selain itu dewasa ini, bila dicermati bahwa perkembangan penegakan kode etik harus terus didorong sampai pada pembentukan sebuah sistem peradilan etik selayaknya seperti peradilan hukum. Sehingga dalam BAB kekuasaan kehakiman ke depannya terdapat tiga kekuasaan kehakiman yaitu, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Etik.<sup>45</sup>

Dalam sistem ketatanegaraan, hal tersebut tidak asing karena sebagai contohnya ada banyak lembaga eksternal yang telah dibentuk seperti KY yang mengawasi MA dan bahkan MK pernah diawasi oleh KY. Jika dibandingkan dengan negara lain pun ada lembaga pengawas dan penegak eksternal yang mengawasi MK di negaranya, seperti Korea Selatan

<sup>42</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006.

<sup>43</sup> Harmoko, "Pelembagaan Peradilan Etik Bagi Penyelenggara Negara di Indonesia" (Universitas Indonesia, 2021).

<sup>44</sup> Idul Rishan, "Justifikasi Pelembagaan Peradilan Etik," *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* 9, no. 1 (2017): 092, <https://doi.org/10.28932/di.v9i1.733>.

<sup>45</sup> Harmoko, "Pelembagaan Peradilan Etik Bagi Penyelenggara Negara di Indonesia."

dengan Majelis Nasionalnya<sup>46</sup>, Afrika Selatan dengan *Judicial Service Commission (JSC)*,<sup>47</sup> dan Makedonia dengan *The Republican Judicial Council*.<sup>48</sup> Jadi berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa dengan merekonstruksi tugas dan fungsi KY sebagai peradilan etik yang mengadili tingkat akhir bagi penyelenggara negara termasuk di dalamnya adalah hakim konstitusi

## D. KESIMPULAN

Pengawasan dan penegakan kode etik hakim konstitusi telah bergeser tiga kali—dari KY, lalu kombinasi Dewan Etik (MK) untuk pelanggaran ringan dan MKMK untuk pelanggaran berat, hingga kini sepenuhnya oleh MKMK yang bersifat permanen—namun lembaga ini masih menghadapi persoalan independensi karena SDM dan sekretariatnya berasal dari MK, kewenangannya pasif, dan rekrutmen anggotanya belum berbasis *merit*. Untuk memperkuat sistem, penelitian ini merekomendasikan (1) merekonstruksi MKMK sebagai lembaga independen di luar MK dengan kewenangan yang lebih tegas serta (2) mengembalikan KY sebagai forum banding etik tingkat akhir bagi hakim konstitusi; langkah lanjutannya mencakup amandemen kelima UUD 1945 guna menjadikan KY sebagai “Mahkamah Etik” bagi semua pejabat publik, serta pembentukan UU tentang etika penyelenggara negara agar standar perilaku pejabat publik memiliki dasar hukum yang komprehensif.

## DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Safiudin R. “Pengawasan Komisi Yudisial Terhadap Hakim Mahkamah Konstitusi Perspektif Fiqh Sifayah.” *Al-Daulah Jurnal Hukum dan Perundangan Islam* 6, no. 1 (2016): 80–109. <https://jurnalsh.uinsa.ac.id/index.php/aldaulah/article/view/107%0Ahttps://jurnalsh.uinsa.ac.id/index.php/aldaulah/article/download/107/91>.
- Amin, Al, dan Syayidin Ali. “Pelaksanaan Sistem Pengawasan Hakim Konstitusi di Indonesia.” *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 2 (30 Desember 2022): 150–68. <https://doi.org/10.7454/JKD.v2i2.1209>.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Andria, Ghazian Muhtadi. “Dualisme Pengawasan Kode Etik Hakim di Indonesia Studi Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.” *Madania: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan Islam*. 13, no. 2 (2023): 74–75.

<sup>46</sup> Republic of Korea, “Constitution of the Republic of Korea, Article 65(1)” (1987), [https://constituteproject.org/constitution/South\\_Korea\\_1987?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/South_Korea_1987?lang=en). Article 65 paragraph (1).

<sup>47</sup> Republic of South Africa, “Constitution of the Republic of South Africa, Section 177” (1996), <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf>. Article 177.

<sup>48</sup> Republic of Macedonia, “Constitution of the Republic of Macedonia, Article 104” (1991), [https://constituteproject.org/constitution/North\\_Macedonia\\_2011?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/North_Macedonia_2011?lang=en). Article 104.

- Angraini, Fauziah. "Pro Kontra Penegakan Etik Secara Internal dan Eksternal." *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 1, no. 1 (25 Juni 2021): 37–63. <https://doi.org/10.7454/JKD.v1i1.1104>.
- Arfiani, Ilhamdi Putra, dan Afdhal Fadhila. "Pelanggaran Etik Hakim Konstitusi dan Rekomendasi Penegakan Hukum pada Kasus Pemalsuan Putusan." *Unes Journal of Swara Justisia* 7, no. 4 (2024): 1234–48. <https://doi.org/10.31933/ujsj.v7i4.436>.
- Hadjon, P M. *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945: suatu analisa hukum dan kenegaraan*. Jakarta: Bina Ilmu, 1987.
- Harmoko. "Pelembagaan Peradilan Etik Bagi Penyelenggara Negara di Indonesia." Universitas Indonesia, 2021.
- Idul Rishan. "Justifikasi Pelembagaan Peradilan Etik." *Dialogia Iuridica: Jurnal Hukum Bisnis dan Investasi* 9, no. 1 (2017): 092–111. <https://doi.org/10.28932/di.v9i1.733>.
- Iswandi, Kelik, dan Nanik Prasetyoningsih. "Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020): 138–65. <https://doi.org/10.18196/jphk.1208>.
- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretaris Jenderal & Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- . *Sengketa Kewenangan antarlembaga Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.
- Ketua Mahkamah Agung RI. "Pedoman Perilaku Hakim." *Varia Peradilan* 252 (Oktober 2006): 5–31.
- Lay, Cornelis. "State Auxiliary Agencies." *Jurnal Jentera* 12 (2006).
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. *Naskah Akademis dan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Yudisial*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2003.
- Mahkamah Konstitusi. *Kedudukan Mahkamah Konstitusi Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. *Mkri.Id*, 2025. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11779>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 09/PMK/2006 Tentang Pemberlakuan Deklarasi Kode Etik Dan Perilaku Hakim Konstitusi (2006).
- . Peraturan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2023 tentang Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (2023).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 (2006).
- . Putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konsitusi Nomor: 2/MKMK/L/11/2023 (2023).
- Mohammad Mahfud MD. *Politik hukum di Indonesia*. Jakarata: LP3S, 1998.

- Muhtadi, Muhtadi. "Politik Hukum Pengawasan Hakim Konstitusi." *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 3 (19 April 2016): 310–30. <https://doi.org/10.25041/flatjustisia.v9no3.602>.
- Pan Mohamad Faiz. "PENGUATAN KELEMBAGAAN: Refleksi 17 Tahun Mahkamah Konstitusi Pan Mohamad Faiz, Ph.D. Peneliti Senior di Mahkamah Konstitusi RI." *Majalah Konstitusi*, Jakarta, 2020.
- Qamar, Nurul, dan Dkk. *Metode Penelitian Hukum (Legal Research Methods)*. Diedit oleh CV. Social Politic Genius. Makassar, 2017.
- Qamar, Nurul, dan Farah Syah Rezah. *Metode Penelitian Hukum: Doktrinal dan Non-Doktrinal*. CV. Social Politic Genius (SIGn), 2020.
- Rahardjo, S. *Ilmu hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1991.
- Rahmatullah, Indra. "Rejuvinasi Sistem Checks and Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 2 (2013): 215–26. <https://doi.org/10.15408/jch.v1i2.2992>.
- Ramadan, Wahyu Aji, Irma Aulia Pertiwi Nusantara, dan Tanti Mitasari. "Reformulasi Pengawasan Mahkamah Konstitusi Demi Meningkatkan Efektivitas Penegakan Kode Etik Hakim Konstitusi." *Jurnal Studia Legalia* 3, no. 02 (2022): 21–43. <https://doi.org/10.61084/jsl.v3i02.29>.
- Republic of Korea. Constitution of the Republic of Korea, Article 65(1) (1987). [https://constituteproject.org/constitution/South\\_Korea\\_1987?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/South_Korea_1987?lang=en).
- Republic of Macedonia. Constitution of the Republic of Macedonia, Article 104 (1991). [https://constituteproject.org/constitution/North\\_Macedonia\\_2011?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/North_Macedonia_2011?lang=en).
- Republic of South Africa. Constitution of the Republic of South Africa, Section 177 (1996). <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (2004).
- Riza, Marwati, Farida Patittingi, Hamzah Halim, dan Muh. Hasrul. "Pengawasan terhadap Integritas Hakim Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Mahkamah Konstitusi RI*, 2018, 1–147.
- Rizal, Ahmad, Rommy Patra, dan Edy Suasono. "Efisiensi Pengawasan Internal Terhadap Mahkamah Konstitusi Oleh Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi." *Tanjungpura Legal Review* 2, no. 2 (2024): 143–57.
- Said, Harmoko M. "Mahkamah Konstitusi dan Lemahnya Pengawasan Etik." *Fajar*, 9 November 2023. <https://harian.fajar.co.id/2023/11/09/mahkamah-konstitusi-dan-lemahnya-pengawasan-etik/>.

Sekretariat Jenderal MPR RI. *Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Buku Kedua.*

*Risalah Rapat Ke-1 Badan Pekerja MPR-RI.* Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 1999.

Subandi, Riskayati, dan Fitriani Ahlan Sjarif. “Kedudukan Hukum Komisi Negara Independen

Dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi.”

*Jurnal Legislasi Indonesia* 20, no. 1 (31 Maret 2023): 1. <https://doi.org/10.54629/jli.v20i1.974>.

Warsyim, Yusuf, dan Harmoko Harmoko. “Aktualisasi Kode Etik Penyelenggara Negara Di

Indonesia.” *DIVERSI : Jurnal Hukum* 9, no. 1 (2023): 62–88. [https://doi.org/10.32503/](https://doi.org/10.32503/diversi.v9i1.3640)

[diversi.v9i1.3640](https://doi.org/10.32503/diversi.v9i1.3640).

## **Biodata**

**Mei Susanto**, adalah dosen pada Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Pendidikan S<sub>1</sub> dan S<sub>3</sub> ditempuh di kampus yang sama dengan tempat mengajar yakni Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Sementara pendidikan S<sub>2</sub> ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Sejak 2023 menjadi Kepala Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Spesialisasi bidang hukum tata negara yang digeluti adalah Hukum Lembaga Negara. Saat ini melakukan riset tentang Ibu Kota Negara dalam perspektif Hukum Tata Negara, Evaluasi Pemilu Serentak, *Constitutional Monetary*, *Unwritten Constitution* dan Konvensi Ketatanegaraan serta *Judicial Behavior*.

**Mario Angkawidjaja**, adalah peneliti pada Pusat Studi Kebijakan Negara (PSKN) sekaligus asisten dosen pada Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Pendidikan S-1 ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, dan pada tahun 2025 ini akan menempuh studi S-2 di University of Oslo pada program *Theory and Practices of Human Rights*. Spesialisasinya ialah Hukum Tata Negara, khususnya menyangkut teori konstitusi dan isu-isu konstitusional di era digitalisasi. Penelitian terbarunya mencoba untuk mengembangkan *constitutional theory* di luar pakem negara dan politik, antara lain *constitutional pluralism*, *digital constitutionalism*, dan *monetary constitutionalism*.

**Susi Dwi Harijanti**, adalah guru besar penuh sekaligus Kepala Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Pendidikan S<sub>1</sub> ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, sementara pendidikan S<sub>2</sub> dan S<sub>3</sub> ditempuh di *Melbourne Law School, University of Melbourne* Australia. Selain aktif mengajar, juga aktif dalam berbagai organisasi profesi keilmuan seperti Asosiasi Dosen Perbandingan Hukum Indonesia, *Constitutional and Administrative Law Society (CALs)*, Kaukus Indonesia untuk Kebebasan Akademik (KIKA). Berbagai riset yang dilakukan berkaitan dengan Ibu Kota Negara dalam perspektif Hukum Tata Negara, Evaluasi Pemilu Serentak, *Constitutional Monetary*, Hak-Hak Prosedural dalam Pemerintahan dan Partisipasi Yang Bermakna dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

**Andika Putra** adalah Dosen di Departemen Hukum Lingkungan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (UGM), sekaligus peneliti di Pusat Kajian Hukum Adat Djodjodigono dan *Natural Resources Governance Studies (NRGS)*. Ia menyelesaikan gelar Sarjana Hukum di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (2016) dan Magister Hukum dengan konsentrasi Hukum Agraria & Lingkungan di UGM (2020). Sebagai penerima beasiswa StuNed, ia juga menempuh LLM dalam bidang *Law and Globalisation* di *Maastricht University*, Belanda (2019). Andika mengampu beberapa

mata kuliah diantaranya Hukum Lingkungan, Hukum Konservasi Lingkungan, Ekonomi dan Tata Kelola Lingkungan, Hukum Ekologi Manusia, Hukum dan Masyarakat, serta Penataan dan Penegakan Hukum Lingkungan Administratif. Ia telah menerbitkan berbagai karya akademik, termasuk artikel jurnal, prosiding konferensi, dan bab buku, salah satunya sebagai *co-author* dalam buku berjudul “*Climate Change, Disaster, and Internal Displacement in Asia and the Pacific: A Human Rights-Based Approach*” yang diterbitkan oleh Routledge. andika.p@ugm.ac.id

**Deka Oktaviana**, lahir di Jambi pada 14 Oktober 2002, merupakan mahasiswa konsentrasi Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada yang memiliki ketertarikan pada ranah penelitian, khususnya hukum tata negara dan hukum lingkungan. Sebelumnya menempuh pendidikan di MAN Insan Cendekia Jambi dan terlibat aktif dalam penelitian sosial humaniora, diantaranya penelitian tentang Orang Rimba di Provinsi Jambi dan masyarakat Osing di Kabupaten Banyuwangi, Provinsi Jawa Timur. Saat ini menjadi anggota Asosiasi Studi Sosio-Legal Indonesia dan aktif ikut serta dalam konferensi ilmiah serta mempublikasikan beberapa tulisan dengan topik hukum tata negara, salah satunya artikel berjudul “Pembatasan Wewenang Petahana dan Pejabat Negara dalam Kampanye Pemilihan Umum Presiden”.

**Djayadi Hanan** adalah Associate Professor dan Kepala Program Doktor Ilmu Politik di Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Internasional Indonesia (UIII) atau The Indonesian International Islamic University (IIIU). Ia juga mengajar politik di Departemen Hubungan Internasional, Universitas Paramadina, Jakarta sejak 1999. Djayadi juga merupakan Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia (LSI), sebuah lembaga penelitian dan jajak pendapat politik terkemuka di Indonesia dan Asia. Ia meraih gelar Doktor Ilmu Politik dari Ohio State University serta gelar Master dari Ohio University (AS) dan Universitas Gadjah Mada di Yogyakarta, Indonesia. Djayadi pernah menjabat sebagai Direktur Paramadina Institute for Education Reform (PIER) dan Direktur Riset dan Layanan di Universitas Paramadina Jakarta, Peneliti Senior di National Democratic Institute for International Affairs (NDI) – Indonesia, dan dosen ilmu politik di Ohio State University, AS. Pada 2012, ia tinggal di Harvard Kennedy School (didanai oleh Universitas Harvard) sebagai peneliti di mana ia melakukan penelitian tentang demokrasi presidensial multipartai di negara-negara berkembang. Bidang keahlian utamanya meliputi perbandingan lembaga politik, demokrasi presidensial, peran pendidikan dalam budaya demokrasi, interaksi legislatif dan eksekutif di tingkat lokal, regional, dan nasional, perilaku politik dan pemilihan, serta gerakan mahasiswa dan keagamaan selama proses demokratisasi. Sebagai ilmuwan politik, Djayadi menerbitkan artikel di jurnal akademik internasional dan nasional seperti *Asian Survey*, *Contemporary Southeast Asia*, *International Journal of Asian Studies*, *Asia Policy*, *Studia Islamika*, *Jurnal Wacana Politik*, *Jurnal Prisma*, dll.) dan banyak menulis di surat kabar besar di Indonesia. Sebagai komentator

politik, ia telah diwawancarai oleh televisi nasional, radio, dan media cetak besar di Indonesia serta outlet berita internasional. Ia menerbitkan buku (Mizan, 2014) berjudul: “Menakar Presidensialisme Multipartai di Indonesia”. Djayadi dapat dihubungi di: nomor telepon: +6281150864; Email: djayadi.hanan@uiii.ac.id

**Tri Sulistianing Astuti** adalah peneliti untuk the UIII Faculty-Based Research, didanai oleh UIII Research Funding 2024 dari Universitas Islam Internasional Indonesia. Sebelum berkarier sebagai peneliti, ia pernah bekerja sebagai Treasury Dealer di Bank BRI dan menjadi narasumber untuk *Bloomberg* tentang pasar finansial dan isu moneter. Tri memperoleh gelar M.A. dalam Ilmu Politik, *majoring* Politik Perbandingan, dari Departemen Ilmu Politik, Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Islam Internasional Indonesia. Ia juga memiliki gelar Magister Kebijakan Publik dari School of Government and Public Policy (SGPP) Indonesia. Gelar sarjana Ilmu Politik diperolehnya dari Jurusan Ilmu Komunikasi, Fakultas Ilmu Politik dan Ilmu Sosial, Universitas Gadjah Mada. Tri adalah alumni Summer Course Democracy and Parties 2024, yang didanai penuh oleh Konrad Adenauer Stiftung (KAS), di National Chengchi University (NCCU), Taipei, Taiwan. Ia banyak melakukan penelitian tentang tata kelola lokal, pemilihan umum, kebijakan moneter, dan persimpangan antara Islam dan Politik. Ia telah menerbitkan beberapa artikel dan bab buku tentang politik, kebijakan publik, dan tata kelola. Bab buku terbarunya adalah “The 2023 International Review of Constitutional Reform: Indonesia Report”, yang diterbitkan the University of Texas School of Law.

**Luthfi Widagdo Eddyono** adalah mahasiswa doktoral hukum di Victoria University of Wellington. Ia adalah staf senior di Mahkamah Konstitusi Indonesia dengan pengalaman dua dekade dalam hukum tata negara dan hukum internasional. Luthfi telah menulis enam buku, delapan bab buku, dan 15 artikel jurnal tentang hukum, masyarakat, dan hak asasi manusia. Karyanya berfokus pada persinggungan kerangka konstitusional domestik dan hak asasi manusia internasional, khususnya dalam konteks ASEAN. Ia menulis Sejarah Hukum Konstitusi di Indonesia (Rajagrafindo, 2022), Dinamika Konstitusionalisme di Indonesia (Rajagrafindo, 2020), dan Hak Asasi Manusia dan Hukum Internasional di Indonesia (Rajagrafindo, 2019), buku-buku yang mengeksplorasi penerapan konstitusionalisme dan norma-norma hak asasi manusia global di Indonesia. Ia telah berkontribusi pada diskusi regional tentang independensi peradilan dan konstitusionalisme di Asia Tenggara. Luthfi memiliki gelar Magister Hukum (LL.M.) yang berfokus pada Hukum Tata Negara dari Universitas Indonesia. Ia lulus dari Universitas Gadjah Mada dengan gelar sarjana hukum.

**Mohammad Agus Maulidi** dilahirkan di Situbondo 18 Agustus 1994. Pendidikan dasar ditempuh di SDN 2 Gunung Malang, sedangkan pendidikan menengah atas ditempuh di Pesantren Nurul Jadid Probolinggo. Menyelesaikan studi ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2017 dan melanjutkan

pendidikan magister dengan konsentrasi hukum tata Negara di kampus yang sama. Pada tahun 2017 hingga 2019, Maulidi aktif sebagai peneliti pada Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII. Saat ini, menjadi perancang peraturan perundang-undangan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Situbondo. Pernah dan sering menulis di beberapa media masa nasional.

**Ahmad Yani** lahir di Waji-Bone Tahun 1996. Lulusan S1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Tahun 2018. Melanjutkan Program Magister Hukum Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada melalui Beasiswa LPDP Kementerian Keuangan RI dan lulus pada Tahun 2024 sebagai Lulusan Terbaik. Sekretaris Lembaga Pengkajian dan Penelitian Nusantara yang berfokus pada pembentukan peraturan daerah. Aktif menulis baik dalam bentuk buku, jurnal, maupun opini. Saat ini, ia bekerja sebagai staf sekretariat KPU.

**Janpatar Simamora**, lahir pada tanggal 14 Januari 1981 dan saat ini bekerja sebagai Dosen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, Sumatera Utara. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan pada tahun 2005. Adapun pendidikan Magister (M.H) Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2011. Kemudian, Program Doktor Ilmu Hukum (Dr.) diselesaikan dari Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 2016. Sejak tahun 2008 sampai dengan saat ini, Penulis tercatat sebagai Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen dengan jabatan fungsional Lektor Kepala. Selama ini, penulis aktif sebagai kolumnis di berbagai media cetak, baik lokal maupun nasional serta menulis di berbagai jurnal nasional terakreditasi maupun jurnal internasional dan juga telah menulis sejumlah buku ber ISBN serta mendapatkan sejumlah Hak Cipta. Di samping itu, penulis juga aktif mengikuti berbagai pertemuan ilmiah dan menjadi narasumber dalam berbagai kegiatan di bidang hukum serta menjadi ahli dalam sejumlah perkara hukum di pengadilan. Penulis merupakan Dosen Profesional bidang Hukum Berdasarkan Sertifikat Nomor 16101100204645 dan Asesor Beban Kerja Dosen dengan NIRA Nomor 991610110020464513231.

**Bintang ME Naibaho**, lahir di Medan, Sumatera Utara pada tanggal 02 Mei 1981. Saat ini mengabdikan sebagai Jaksa Fungsional di Kejaksaan Negeri Binjai, Kejaksaan Tinggi Sumatera Utara. Mendapatkan gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Tahun 2005 dan kemudian menyelesaikan Pendidikan Magister Hukum pada tahun 2021. Selain menjalankan tugas sebagai Jaksa, juga telah menulis sejumlah artikel di berbagai jurnal ilmiah.

**Mohamad Mova Al'afghani** lahir di Surakarta, 29 Mei 1980. Penulis menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2003), program master di Universitaet Bremen, Aufbaustudium Europaeisches und Internationales Recht/European and

International Law (2008) dan S<sub>3</sub> di UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, University of Dundee (2013). Saat ini, Penulis mengajar di Fakultas Hukum Universitas Ibn Khaldun, Bogor.

**Bisariyadi**, adalah peneliti di Mahkamah Konstitusi yang bertugas melakukan penelitian dan membantu majelis hakim konstitusi menangani perkara konstitusional. Bisariyadi telah mengabdikan diri di Mahkamah Konstitusi selama kurang lebih 16 tahun segera setelah lulus dari Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan memperoleh gelar Sarjana (2003). Kemudian, melanjutkan pendidikan dengan dianugerahi beasiswa dari Pemerintah Australia di University of Melbourne untuk meraih Master of Laws (2012). Bisariyadi aktif menulis artikel ilmiah tentang masalah konstitusional dan hak asasi manusia. Tulisannya telah diterbitkan dalam sejumlah jurnal hukum yang terakreditasi nasional serta sejumlah tulisan pendek sebagai kontributor dalam Majalah Konstitusi, buletin bulanan yang diterbitkan Mahkamah Konstitusi. Kumpulan tulisannya dapat dibaca dan diunduh pada situs: [bisariyadi.wordpress.com](http://bisariyadi.wordpress.com).

**Ilhamdi Putra** lahir dan besar di Padang, Sumatera Barat. Ia menempuh pendidikan tinggi di Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta (2012-2016), dan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas (2018-2021). Sebelum mengabdikan diri sebagai pengajar di Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas terhitung tahun 2022, ia bekerja sebagai peneliti tamu di Pusat Studi Bung Hatta Antikorupsi (BHAKTI), peneliti di ruang riset sastra dan humaniora Lab. Pauh9, dan penulis lepas di beberapa media, seperti Padang Ekspres, Koran Hualan, Koran Singgalang, Media Indonesia, Koran Tempo, Jawa Pos, Garak.id, Marewai.id dan lain-lain. Pada tahun 2019, ia terpilih sebagai *Indonesian Emerging Writers of 2019* pada festival sastra, tata bahasa dan budaya, *Ubud Writers and Readers Festival* di Ubud, Bali. Ia aktif mempublikasikan tulisan-tulisannya yang mengulas isu-isu hukum, politik, budaya dan sastra di berbagai media elektronik, media alternatif, hingga media cetak lokal dan nasional.

**Beni Kharisma Arrasuli** dilahirkan di Padang, 31 Maret 1983. Menyelesaikan pendidikan dasar di SD Negeri 03, Cengkareng Timur, Jakarta Barat (1994), melanjutkan pendidikan di Mts dan MA di Pondok Pesantren Madrasah Tarbiyah Islamiyah Canduang, Kabupaten Agam, Sumatera Barat. Pada tahun 2002 melanjutkan studi di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Yogyakarta pada Program Studi Jinayah Siyasah (Pidana dan Politik Islam). Pada tahun 2009 melanjutkan pendidikan S-2 Magister Ilmu Hukum (Klaster Hukum Tata Negara) di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tahun 2007, bergabung sebagai *Field Officer* di NGO berbendera Jerman, *Arbeiter Samariter Bund*, pada tahun 2008 menjadi Fasilitator pada *Disaster Prevention Research Institute* (DPRI), Kyoto University, Relawan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta untuk Gempa Sumatera Barat tahun 2009. Sejak 2015 mengabdikan diri sebagai pengajar Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Andalas.

**Yusuf** atau lebih dikenal Yusuf Warsim, lahir di Air Batu Asahan Sumatera Utara, 26 Juli 1971, sebagai Anggota Kompolnas dari tahun 2020 sampai dengan saat ini. Pendidikan formal Yusuf, studi Ilmu Hukum, menamatkan S2 Magister Hukum di Universitas Jayabaya dan S3 Ilmu Hukum di Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta. Yusuf sebelumnya merupakan alumni S1 Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Sumatera Utara yang saat ini bernama Universitas Islam Negeri Sumatera Utara (UINSU). Yusuf saat ini bekerja sebagai Anggota Kompolnas masa bakti tahun 2020-2024 dari unsur Tokoh Masyarakat. Kemudian Ia terpilih kembali untuk periode kedua dan dilantik oleh Presiden RI Prabowo Subianto menjadi Anggota Kompolnas 2024-2028 dari unsur Tokoh Masyarakat. Karya tulis yang pernah dibuat Yusuf, antara lain, Kedudukan Peradilan Etik Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, Disertasi Doktor Ilmu Hukum (2023). *Buku Menjaga Kehormatan Lembaga Perwakilan*, MKD tahun 2016. Motto hidupnya, “*sebaik-baiknya manusia adalah yang bermanfaat bagi manusia yang lainnya.*”

**Harmoko**, lahir di Tanjung Baru, Desa Tangga Baru, Kabupaten Bima, Nusa Tenggara Barat, pada 10 Mei 1994. Saat ini ia mengabdikan sebagai dosen tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Bima, serta dosen tidak tetap di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Tangerang. menyelesaikan studi Ilmu Hukum di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Muhammadiyah Bima pada tahun 2017, kemudian melanjutkan pendidikan formal pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia yang diselesaikan pada tahun 2021. Selain aktif sebagai dosen, juga berpraktik sebagai advokat di Kantor Hukum Juris Law Office dan menjabat sebagai Direktur Eksekutif Pusat Advokasi dan Studi Konstitusi Demokrasi (PASKODE). Selain itu juga aktif menulis berbagai artikel ilmiah, dan pada tahun 2021 menerbitkan sebuah buku berjudul *Penegakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Indonesia: Tinjauan Aspek Sejarah, Konsep, dan Penegakan HAM*.

## **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 (Pymont, NSW: Warner Home Video, 2004).

**Kutipan singkat:** Ini adalah kutipan selanjutnya dari sumber yang sudah diberikan secara lengkap, terdiri dari nama belakang penulis dan judul utama karya, biasanya disingkat jika lebih dari empat kata, dan nomor halaman. Contohnya sebagai berikut:

Asshidiqie, “Peradilan Etik,” 12-15

## 10. Daftar Pustaka

Sejak edisi Maret tahun 2022, referensi harus ditulis dalam ***Chicago Manual of Style ke-17 edisi (catatan lengkap)*** menggunakan Reference Manager **Mendeley**. Semua publikasi yang dikutip dalam teks harus dicantumkan sebagai Daftar Pustaka, dan cara penulisannya terlebih dahulu dikategorikan dan kemudian diurutkan menurut abjad oleh penulisnya. Referensi yang dapat dirujuk adalah semua publikasi dalam 10 (sepuluh) tahun terakhir, kecuali referensi unik yang belum pernah diterbitkan kembali. Contoh penulisan daftar pustaka dapat dilihat di bawah ini:

**Buku Satu Penulis:** Nama Belakang, Nama Depan. *Judul buku: Subjudul buku*. Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Asshidiqie, Jimly. *Peradilan Etik Dan Etika Konstitusi*. edisi pertama Jakarta: Sinar Grafika, 2014.

**Buku Dua-Tiga Penulis:** Nama Belakang, Nama Depan., dan Nama Depan Nama Belakang.  
*Judul buku: Subjudul buku.* Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Grenz, Stanley J., and Roger E. Olson. *20th Century Theology: God and the World in a Transitional Age*. Downers Grove: Intervarsity Press, 1992.

**eBook:** Nama keluarga, Nama depan. *Judul buku: Subjudul buku.* Kota terbit: Penerbit, Tahun. Format. Contohnya sebagai berikut:

McGrath, Alister. *Theology: The Basics*. Malden: Wiley-Blackwell, 2011. Kindle.

**Jurnal:** Nama keluarga, Nama depan. "Judul artikel jurnal: Subjudul." *Judul jurnal* Nomor volume, Nomor terbitan (Tahun): rentang halaman seluruh artikel. Contohnya sebagai berikut:

Faiz, Pan Mohamad. "Perlindungan Terhadap Lingkungan Dalam Perspektif Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (December 20, 2016): 766. <https://doi.org/10.31078/jk1344>.

**Makalah Konferensi:** Nama Keluarga, Nama Depan. "Judul makalah konferensi." Makalah dipresentasikan pada Nama Konferensi, Tempat Konferensi, Bulan Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Templin, Gary. "Creation stories of the Middle East." Paper presented at Northwestern Annual Conference, Evanston, IL, April 26 2000.

**Essays in a Book of Composes:** Nama belakang penulis asli, Nama depan. "Judul Dokumen Utama, Tahun Terbit." Dalam *Judul karya yang dikumpulkan: Subtitle*, ed. Nama depan Nama belakang, nomor halaman seluruh dokumen. Kota terbit: Penerbit, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Gould, Glen. "Streisand as Schwarzkopf." In *The Glenn Gould Reader*, edited by Tim Page, 308-11. New York: Vintage Books, 1984.

**Internet:** Penulis konten atau pemilik/sponsor situs. "Judul halaman web." Publikasi/ Terakhir diubah/Tanggal akses Bulan Tanggal, Tahun. URL. Contohnya sebagai berikut:

Heck, Jr., Richard G. "About the Philosophical Gourmet Report." Last modified August 5, 2016. <http://rgheck.frege.org/philosophy/aboutpgr.php>

**Newspaper/Magazines:** Nama belakang, Nama depan. "Judul artikel surat kabar: Subtitle." *Judul Koran*, Tanggal Bulan, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Yardley Jim, and Simon Romero. "Liberation Theology gets Second Look in Pope Francis' focus on Poor." *Sydney Morning Herald*, May 30, 2015.

**Catatan Kuliah/ Materi Tutorial:** Nama Keluarga, Nama Depan. "Judul Kuliah." Jenis Pekerjaan, Lokasi Kuliah, Hari Bulan, Tahun Kuliah. Contohnya sebagai berikut:

MacBride, Timothy. "Jesus' Ethical Teaching." Lecture Notes, Morling College. May 20, 2014.

**Media Audio-Visual:** Nama belakang, Nama depan, peran. *Judul sumber daya*. Tempat publikasi: Studio, Tahun. Contohnya sebagai berikut:

Gibson, Mel, dir. *The Passion of the Christ*. Pyrmont, NSW: Warner Home Video, 2004.

11. Gambar dan Tabel harus dapat dibaca dan setidaknya memiliki resolusi 300 DPI (*Dots Per Inch*) untuk kualitas pencetakan yang baik. Tabel dibuat dengan model terbuka (tanpa garis vertikal)
12. Naskah dalam file dokumen (.doc) dikirimkan melalui *open journal system* (OJS): [jurnalkonstitusi.mkri.id](http://jurnalkonstitusi.mkri.id)
13. Calon penulis harus mengirimkan naskah hanya melalui: [jurnalkonstitusi.mkri.id](http://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**  
Akuntabilitas 215, 407  
Amar Putusan 387  
Ambang Batas Pencalonan  
    Presiden 260, 262,  
    268, 291, 292  
AMDAL 235, 238, 239, 240,  
    241, 255, 256, 259  
Analisis Mengenai  
    Dampak Lingkungan  
    (AMDAL) 235
- B**  
Bank sentral 211, 212, 213  
BUMN/BUMD/BUMDes  
    356
- C**  
Checks and balances 409  
Confrontative  
    (Konfrontatif) 318,  
    319  
Constitutional  
    Court 206, 229, 260,  
    293, 313, 332, 354,  
    379, 398  
    Importance 224  
Cooperative (Kooperatif)  
    318, 319
- D**  
Deponeering 348  
Dualisme Konstitusional  
    296
- G**  
Governability 269, 274
- H**  
Hak Atas Air 230, 375  
Hakim Konstitusi 251, 255,  
    257, 288, 291, 373,  
    387, 389, 391, 398,  
    399, 400-405, 407-411,  
    413-415  
Hak Partisipasi Publik 229  
Hak Prosedural  
    Lingkungan 230  
Hal Ikhwal Kegentingan  
    Yang Memaksa 307  
Hukum Acara 382
- I**  
Independensi 215, 288, 291,  
    323, 336, 340, 346, 351,  
    352, 407  
Independensi Bank Sentral  
    213-216, 219, 223
- J**  
Jaksa Agung 348, 349, 352
- K**  
Kebutuhan Sendiri 354,  
    356, 373, 374  
Kejaksanaan Republik  
    Indonesia 332, 335-  
    337, 339, 340, 343-  
    347, 349-351, 353  
Kekuasaan Kehakiman  
    314, 317, 329, 331,  
    338-340, 344, 345,  
    398, 399, 403, 411,  
    412  
Kerja Sama 390  
Kode Etik dan Perilaku  
    Hakim Konstitusi  
    398, 400, 402, 403,  
    404, 408, 410  
Komisi Yudisial (KY) 398  
Konstitusionalisme 206,  
    207, 209, 210, 215,  
    219, 220, 222, 226  
Konstitusionalisme  
    Moneter 206, 210  
Koperasi 357-359, 361, 362,  
    366, 367, 369-371, 376
- L**  
Laissez-Faire 210  
Lembaga Penegak Hukum  
    322, 335, 337, 339, 344-  
    347, 349, 350, 411  
Lembaga Penjamin  
    Simpanan (LPS)  
    206, 209, 223  
Liability 326
- M**  
Mahkamah  
    Agung 313-316, 322,  
    329, 331, 337, 340,  
    345, 349, 374, 391,  
    399, 400, 404,  
    412, 414  
    Konstitusi 222, 224,  
    225, 227-229,  
    231-233, 241-243,  
    246-253, 257-  
    260, 262, 265,  
    267-269, 275-  
    288, 290-293,  
    296-306, 308,  
    310, 311, 313-319,  
    322-325, 328-331,  
    333, 340-342,  
    345, 346, 348,  
    349, 351-353,  
    356-359, 361,  
    365, 371, 373,  
    379- 388, 391,  
    392, 394-416  
Majelis Kehormatan  
    Mahkamah  
    Konstitusi (MKMK)  
    387, 396, 398, 400,  
    405, 407  
Masyarakat Hukum Adat  
    357, 358  
Mutatis Mutandis 273,  
    385, 386

- N
- New Constitutionalism  
213, 218, 226
- O
- Open Legal Policy 270,  
271, 272
- P
- Partisipasi Yang Bermakna  
(*Meaningful Participation*) 254
- Pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi 313, 317
- Penataan Ruang 240, 241
- Pengambilan Keputusan Lingkungan 229, 232, 234, 235
- Pengawasan 398, 399, 401-405, 408-411, 413, 415
- Penggabungan Perkara 379, 381, 383-385, 394
- Pengujian Formil 242, 243, 246, 250, 251, 258, 333, 352, 381, 392, 393, 394
- Penuntutan 337, 352
- Peradilan Etik 328, 412-414
- Peraturan Mahkamah Konstitusi (PMK) 380, 395, 400
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) 294, 321
- Perkumpulan 268, 291, 358, 359, 361-363, 367, 369, 370, 376
- Persetujuan Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang 240
- Pertanggungjawaban Kelembagaan 325, 326
- Pluralisme Konstitusi 208, 209, 210, 219, 221, 222, 225
- Politik Hukum 297, 298, 309, 329, 331, 399, 400, 414
- Presiden 225, 266, 267, 293-295, 307, 310, 311, 313, 314, 317-330, 355, 377, 384-386, 388, 390, 397
- Presidential Threshold 260-263, 265-284, 286, 287, 289
- Putusan Bersyarat 381, 388, 392-394
- Putusan Final dan Mengikat 306, 316
- R
- Reformasi 323, 331, 406, 410, 414
- Reformasi Elektoral 260
- Relasi Kelembagaan 319
- Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) 240
- Representativeness 269, 277
- Responsibility 313
- S
- Self-Enforcing Monetary Constitutions 216, 217, 221, 223-227
- Sistem Multipartai 262, 290
- Presidensial 262, 290, 321, 330
- State Auxiliary Organ 405, 406, 411
- Sumber Daya Air 354-357, 359-361, 366-369, 377, 378, 384, 388
- Swasta 211, 212, 239, 354, 357-359, 362, 367, 373
- Swastanisasi 356, 357, 364, 373
- T
- Tafsir Konstitusional 293
- Konstitusionalitas 381
- U
- UU Cipta Kerja 240, 250, 259, 366, 369, 389, 393
- UUD NRI Tahun 1945 237, 242, 243, 245, 248-251, 253, 255, 314-322, 325, 328, 329, 332, 334, 338-348, 350, 399, 400, 403, 404
- Y
- Yayasan 251, 255, 257, 358, 359, 361, 362, 363, 367, 369, 370, 376

## Indeks Pengarang

### A

Abdul Khaliq Ahmad 223  
Abdul Mukthie Fajar 277  
Afdhal Fadhila 408, 414  
Ahmad Rizal 401  
Al Amin Syayidin Ali  
    Mustopa 409  
Alexander Salter 216, 217  
Andrew Young 216, 217,  
    227  
Annelise Riles 216  
Anwar Usman 288  
Arfiani 408, 414  
Arief Hidayat 387, 408  
Asrul Sani 288

### C

Charles Goodhart 215, 216  
Clinton Rossiter 294

### D

Daniel Yusmic P. Foekh  
    251  
Diduck 251, 257  
Djayadi Hanan 267

### E

Edy Suasono 401, 415  
Enny Nurbaningsih 288

### F

Fajar Laksono 318, 319,  
    320, 331  
Friedrich Hayek 213, 215

### G

Gerangelos 315  
Goodhart 215, 216, 217,  
    220, 226  
Gunther Teubner 207,  
    208, 214, 217, 220, 221,  
    226, 227

### H

Harmoko 398, 407, 410,  
    412, 414, 415, 416  
Horowitz 264, 286, 290

### I

Idul Rishan 323, 333, 346,  
    351, 412, 414  
Ilhamdi Putra 379, 380,  
    389, 408, 414  
I Nyoman Nurjaya 248

### J

James M. Buchanan 216  
Jimly Asshiddiqie 207, 222,  
    267, 295, 301, 317, 318,  
    387, 406

John Ferejohn 295, 296  
John Knox 230  
John Reynolds 294  
Joseph Stiglitz 219

### L

Lestari 274, 290

### M

Mahfud MD 301, 314, 400,  
    414  
M. Akil Mochtar 277, 407  
Manahan M.P. Sitompul  
    251  
Maruarar Siahaan 277, 308  
M. Guntur Hamzah 288,  
    408  
Montesquieu 334  
Muhammad Reza Winata  
    315, 316, 323, 330

### P

Philipus M. Hadjon 406

### R

Renwick 261, 265, 287, 292  
Ridwan Mansyur 288, 401  
Riyanto 231, 240, 258  
Rommy Patra 401, 415  
Rosa Lastra 215, 216, 226

### S

Safaat 232, 247, 258  
Saldi Isra 278, 288, 299,  
    314, 321  
Sartori 289, 292  
Satjipto Rahardjo 400  
Starr 362, 378  
Stephen Gill 213, 218  
Stiglitz 219, 227  
Stound 335  
Suhartoyo 278, 288, 299

### T

Tatiek Sri Djatmiati 316  
Teubner 207, 208, 211, 213,  
    214, 217, 219, 220, 221,  
    222, 226, 227  
Tri Sulistyowati 315

### U

Ulfstein G. 319, 320

### W

Wahyu Aji Ramadan 405,  
    411  
W. Riawan Tjandra 303

### Y

Yusuf 398, 407, 410, 416

### Z

Zainal Arifin Mochtar 314,  
    317, 389

# 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.