



# JURNAL KONSTITUSI

Volume 22 Nomor 3, September 2025

- **Justification of the Thematic Legislation in Indonesia**  
Umbu Rauta, Titon Slamet Kurnia, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa, Adérito de Jesus Soares, Marcelino Ceasar Kishan, and Bernadeta Adriana Sandra Jeconiah
- **Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik**  
Miftah Faried Hadinatha
- **Legitimitasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024**  
Elva Imeldatur Rohmah
- **Penelusuran Ide Proportionality dalam Pasal 28J(2) UUD NRI Tahun 1945**  
Muhamad Dzadit Taqwa
- **Analisis Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Dalam Perspektif Utilitarianisme**  
Rismawati Nur
- **Penerapan Sistem Pemilu Campuran sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia**  
Eugen Mohamad
- **Problematika Hukum Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023**  
Muh Afdal Yanuar, Sigid Suseno, dan Wanodyo Sulistyani
- **Tinjauan Konstitusional terhadap Netralitas Presiden dalam Pemilihan Presiden: Upaya Mewujudkan Demokrasi Substantif**  
M. Beni Kurniawan dan Sri Ayu Ramadhani

<b>JK</b>	<b>Vol. 22</b>	<b>Nomor 3</b>	<b>Halaman 417 - 590</b>	<b>Jakarta September 2025</b>	<b>P-ISSN 1829-7706 E-ISSN 2548-1657</b>
-----------	----------------	--------------------	------------------------------	-----------------------------------	--

Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 169/E/KPT/2024



**MAHKAMAH KONSTITUSI  
REPUBLIK INDONESIA**

**JURNAL KONSTITUSI**

<b>Vol. 22 No. 3</b>	<b>P-ISSN 1829-7706   E-ISSN: 2548-1657</b>	<b>September 2025</b>
<b>Terakreditasi RISTEKDIKTI Nomor : 169/E/KPT/2024</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
Justification of the Thematic Legislation in Indonesia Umbu Rauta, Titon Slamet Kurnia, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa, Adérito de Jesus Soares, Marcelino Ceasar Kishan, and Bernadeta Adriana Sandra Jeconiah .....	417-435
Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik Miftah Faried Hadinata .....	436-458
Legitimitasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024 Elva Imeldatur Rohmah .....	459-482
Penelusuran Ide Proportionality dalam Pasal 28J(2) UUD NRI Tahun 1945 Muhamad Dzadit Taqwa .....	483-507
Analisis Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Dalam Perspektif Utilitarianisme Rismawati Nur .....	508-527
Penerapan Sistem Pemilu Campuran sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia Eugen Mohamad .....	528-553
Problematika Hukum Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 Muh Afdal Yanuar, Sigid Suseno, dan Wanodyo Sulistyani .....	554-573

Tinjauan Konstitusional terhadap Netralitas Presiden dalam Pemilihan  
Presiden: Upaya Mewujudkan Demokrasi Substantif

M. Beni Kurniawan dan Sri Ayu Ramadhani ..... 574-590

**Biodata**

**Pedoman Penulisan**

## Dari Redaksi



Salam hormat kepada para pembaca setia Jurnal Konstitusi,

Di edisi September 2025 ini, Jurnal Konstitusi Volume 22 Nomor 3 kembali hadir dengan serangkaian artikel yang mengupas secara kritis berbagai dinamika dan tantangan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia. Delapan artikel yang terhimpun kali ini menyoroti isu-isu fundamental, mulai dari proses pembentukan undang-undang, penafsiran konstitusi, sistem pemilu, hingga relasi antarlembaga negara, yang secara keseluruhan merefleksikan vitalitas dan problematika demokrasi konstitusional kita.

Edisi ini dibuka oleh **Umbu Rauta, Titon Slamet Kurnia, dkk.** melalui artikel **“Justifikasi Pembentukan Undang-Undang Tematik di Indonesia”**. Mereka mengkritik metode *omnibus law* yang diterapkan dalam UU Cipta Kerja karena sifatnya yang lintas sektoral dianggap tidak mudah dipahami publik. Sebagai solusi, penulis mengusulkan gagasan “metode omnibus tematik” yang lahir dari asas negara hukum, khususnya asas kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan, untuk memastikan undang-undang yang dihasilkan tetap dapat dipahami dengan baik.

Masih dalam ranah penafsiran, **Muhamad Dzadit Taqwa** dalam artikel **“Penelusuran Ide Proportionality dalam Pasal 28J(2) UUD NRI Tahun 1945”** menelaah apakah klausul pembatasan hak asasi manusia dalam konstitusi mengandung ide dan uji proporsionalitas. Penelitian ini menemukan bahwa pemaknaan perumus konstitusi terhadap frasa “tuntutan yang adil” lebih diposisikan sebagai seruan untuk menyeimbangkan hak individu dan kepentingan kolektif, bukan sebagai sebuah uji proporsionalitas terstruktur ala Jerman. Praktik Mahkamah Konstitusi pun cenderung masih menggunakan penyeimbangan yang tidak terstruktur.

Selanjutnya, kita beralih ke analisis terhadap putusan Mahkamah Konstitusi dan dampaknya. **Muh Afdal Yanuar, Sigid Suseno, dan Wanodyo Sulistyani D.** dalam karyanya **“Problematika Hukum Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023”** menyoroti permasalahan residual yang membuat putusan tersebut tidak dapat dioperasikan. Penulis berargumen bahwa Mahkamah Konstitusi seharusnya menjatuhkan putusan secara *ultra petita* dengan turut menguji ketentuan lain yang terkait untuk menciptakan harmonisasi hukum.

Fokus kemudian beralih ke ranah sistem pemilu dan partai politik, jantung dari demokrasi perwakilan. **Eugen Mohamad** melalui tulisan **“Penerapan Sistem Pemilu Campuran Sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia”** mengidentifikasi bahwa sistem presidensial di Indonesia menghadapi tantangan akibat sistem multipartai ekstrem. Ia mengusulkan

penerapan sistem pemilu campuran sebagai alternatif untuk menyederhanakan jumlah partai politik, yang sejalan dengan semangat Putusan MK Nomor 114/PUU-XX/2022 untuk menyempurnakan sistem proporsional.

Isu pemilu daerah juga mendapat sorotan tajam. **Rismawati Nur** dalam **“Analisis Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Dalam Perspektif Utilitarianisme”** mengkaji dampak Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 yang menyamakan syarat pencalonan. Dari sudut pandang utilitarianisme, kebijakan ini dinilai menciptakan manfaat yang lebih luas karena memperluas akses pencalonan bagi partai non-parlemen, meningkatkan jumlah kontestan, dan mengurangi dominasi calon tunggal.

Menyambung isu calon tunggal, **Elva Imeldatur Rohmah** dalam artikel **“Legitimasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024”** menganalisis bahwa fenomena ini, meskipun secara formal konstitusional, memicu krisis legitimasi substantif dan melemahkan kompetisi politik. Pragmatisme dan lemahnya sistem kaderisasi partai politik diidentifikasi sebagai akar masalah, sehingga diperlukan reformasi regulasi seperti pembatasan koalisi dan penguatan kaderisasi.

Persoalan krusial lainnya dalam pemilu dibahas oleh **M. Beni Kurniawan dan Sri Ayu Ramadhani** dalam **“Tinjauan Konstitusional terhadap Netralitas Presiden dalam Pemilihan Presiden: Upaya Mewujudkan Demokrasi Substantif”**. Tulisan ini menyimpulkan bahwa ketidaknetralan presiden dalam proses Pilpres 2024 bertentangan dengan Konstitusi dan nilai etika berbangsa. Untuk perbaikan ke depan, penulis merekomendasikan penafsiran yang lebih ketat terhadap regulasi pemilu, khususnya mengenai hak kampanye presiden.

Sebagai penutup, **Miftah Faried Hadinatha** dalam **“Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik”** menganalisis diskursus hubungan pusat-daerah. Menolak alternatif negara federal atau desentralisasi asimetris, artikel ini mendorong adopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang “desentralistik”. Model ini didasarkan pada landasan konstitusional yang kuat, konsep *decision space*, pengurangan komando pusat, serta peningkatan partisipasi masyarakat lokal untuk membangun kesejahteraan dalam konteksnya sendiri.

Kedelapan artikel dalam edisi ini secara kolektif merajut sebuah diskursus yang kaya mengenai upaya menjaga kesehatan demokrasi konstitusional di Indonesia. Dari ruang legislasi, bilik peradilan, hingga arena elektoral, tulisan-tulisan ini menunjukkan adanya ketegangan antara idealita norma konstitusi dan realitas praktik politik. Para penulis tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga menawarkan gagasan reformasi yang konstruktif.

Redaksi menyampaikan apresiasi yang setinggi-tingginya kepada seluruh penulis atas kontribusi pemikiran yang bernas. Ucapan terima kasih juga kami haturkan kepada para mitra bestari yang telah mencurahkan keahliannya dalam proses penelaahan, serta kepada seluruh tim penyunting dan staf produksi yang telah bekerja keras demi terbitnya edisi ini.

Semoga khazanah pemikiran yang tersaji dalam edisi ini dapat menjadi referensi berharga bagi para akademisi, praktisi hukum, pengambil kebijakan, serta masyarakat luas, dan menjadi pemantik diskursus kritis demi penguatan demokrasi konstitusional di Indonesia.

Selamat membaca.

Jakarta, September 2025

**Dewan Redaksi Jurnal Konstitusi**

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

**Umbu Rauta, Titon Slamet Kurnia, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa, Adérito de Jesus Soares, Marcelino Ceasar Kishan, and Bernadeta Adriana SandraJeconiah**

### *Justification of the Thematic Legislation in Indonesia*

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

The use of the omnibus method has been controversial since the enactment of the Job Creation Law due to its cross-sectoral nature, making the resulting legislation difficult for the public to understand. The validity of laws created using the omnibus method does not only depend on the validity of the omnibus method because it has been recognized by law. The paper aims to critique the Omnibus method of Article 64 (1) letter b of the Law on Legislation Making and its application resulting in the Job Creation Law, Law No. 6 of 2023 which is not thematic so it is not easy for the public to understand. The novelty of this article is the idea that the implementation of the omnibus method must also be accompanied by the resulting laws being thematic so that they can be easily understood. Thus we propose the thematic omnibus method. The thematic principle in omnibus method is born from the dictates of the Rule of Law principle, which is regulated in the principle of clarity of purpose and the principle of clarity of formulation, which is a form of the necessity of intelligibility in legislation.

**Keywords:** Thematic; Rule of Law; Principle of Clarity of Formulation; Principle of Clarity of Purpose; Omnibus Law.

**Umbu Rauta, Titon Slamet Kurnia, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa, Adérito de Jesus Soares, Marcelino Ceasar Kishan, dan Bernadeta Adriana SandraJeconiah**

### **Justifikasi Pembentukan Undang-Undang Tematik di Indonesia**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 417-435

*Penggunaan metode omnibus menjadi kontroversi sejak disahkannya UU Cipta Kerja karena bersifat lintas sektoral sehingga undang-undang yang dihasilkan lewat proses ini tidak mudah dipahami oleh publik. Keabsahan undang-undang yang dibentuk menggunakan metode omnibus tidak hanya bergantung pada keabsahan metode omnibus karena sudah diakui oleh undang-undang. Artikel ini bertujuan melakukan kritik terhadap metode Omnibus dalam Pasal 64 (1) huruf b UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penerapannya yang menghasilkan UU Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023) yang tidak tematik sehingga tidak mudah dipahami publik. Kebaruan artikel ini adalah gagasan bahwa penerapan metode omnibus juga harus disertai dengan undang-undang yang dihasilkan bersifat tematik sehingga mudah dipahami. Dengan demikian kami mengusulkan metode omnibus tematik. Prinsip tematik dalam metode Omnibus lahir dari perintah asas Negara Hukum yang diatur dalam asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan yang merupakan wujud dari keharusan adanya kejelasan peraturan perundang-undangan.*

**Kata Kunci :** Tematik; Negara Hukum; Asas Kejelasan Rumusan; Asas Kejelasan Tujuan; Omnibus Law.

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

**Miftah Faried Hadinatha**

***Central and Regional Government: Adoption of Unitary State with a Decentralized System***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*This article analyzes the extent to which a unitary state with a decentralist system of decentralization can be adopted. Such an assessment is important because the evolving discourse points to two alternatives for untangling the tug-of-war in central–regional relations: asymmetric decentralization or a federal state. To that end, this study sequentially examines: first, the varieties of decentralization; second, the condition of regional autonomy since Reformasi; and third, the rational reasons for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization. The article employs normative legal research with conceptual, statutory, and case approaches, as well as insights from non-legal disciplines. The findings show: first, there are five variations of decentralization within unitary states; second, regional autonomy has tended toward centralism; and third, there are five rationales for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization, namely a strong constitutional foundation, implementation of the decision space concept, reduced central government command, greater participation by local communities, and the possibility for communities to build their own welfare models in local contexts. The article asserts that granting local governments broad latitude to manage their own affairs signifies respect for local democracy.*

**Keywords:** *Decentralisation; Unitary State; Central and Local Government.*

**Miftah Faried Hadinatha**

**Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 436-458

Artikel ini menganalisis sejauh mana negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik dapat diadopsi. Penilaian demikian penting karena diskursus yang berkembang mengarah pada dua alternatif guna mengurai tarik-menarik hubungan pemerintah pusat–daerah: desentralisasi asimetris atau negara federal. Untuk mencapai analisis tersebut, kajian ini secara berturut-turut menganalisis: pertama, bagaimana variasi desentralisasi; kedua, bagaimana kondisi otonomi daerah sejak reformasi; ketiga, apa alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik. Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, kasus, serta disiplin nonhukum. Artikel menunjukkan: *pertama*, ada lima variasi desentralisasi dalam negara kesatuan; *kedua*, kondisi otonomi daerah cenderung sentralistik; *ketiga*, ada lima alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik, yakni memiliki landasan konstitusional kuat, pelaksanaan konsep decision space, mengurangi komando pemerintah pusat, meningkatkan partisipasi masyarakat lokal, dan memungkinkan masyarakat membangun sendiri model kesejahteraan dalam konteks lokal. Artikel ini menegaskan bahwa memberikan ruang besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus kehendaknya berarti menghormati demokrasi lokal.

**Keywords:** Desentralisasi; Negara Kesatuan; Pemerintah Pusat dan Daerah.

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

**Elva Imeldatur Rohmah**

***Constitutional Legitimacy and Institutional Behavior of Political Parties in the 2024 Regional Election***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*Since the Constitutional Court's Decision No. 100/PUU-XIII/2015, the prevalence of single-candidate contests in regional head elections (Pilkada) has increased markedly. This phenomenon presents constitutional and democratic dilemmas, generating a crisis of substantive legitimacy and weakening political competition. The pragmatic behavior of political parties and the weakness of their cadre-building systems further exacerbate the paucity of contestation. This study aims to examine the constitutional basis for the legitimacy of single candidates in Pilkada, assess the responsibility of political parties for the low level of competition, and identify normative alternatives to prevent the dominance of single candidates in local elections. It is a normative legal study employing three approaches: statutory, conceptual, and comparative. The findings indicate that, formally, single-candidate nominations are constitutionally valid; however, their substantive legitimacy is questionable due to the limited range of political choices and the underperformance of parties' recruitment functions. Practices such as the wholesale capture of party endorsements by strong candidates and the dominance of party elites narrow the space for competition. To prevent this, regulatory reforms are needed, including strengthening cadre development, imposing an upper limit on party coalitions, and facilitating independent candidacies as a political alternative. In this way, local democracy can become more competitive, participatory, and substantive.*

**Keyword(s):** *Political Parties; Regional Head Election; Single Candidate*

**Elva Imeldatur Rohmah**

**Legitimitasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 459-482

Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, fenomena calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) meningkat secara signifikan. Fenomena ini menimbulkan dilema konstitusional dan demokratis karena memicu krisis legitimasi substantif serta melemahkan kompetisi politik. Pragmatisme partai politik dan lemahnya sistem kaderisasi semakin memperparah minimnya kontestasi. Penelitian ini bertujuan menelaah dasar legitimasi konstitusional keberadaan calon tunggal dalam Pilkada, mengevaluasi tanggung jawab partai politik atas rendahnya tingkat kompetisi, serta mengidentifikasi alternatif normatif untuk mencegah dominasi calon tunggal dalam pemilihan lokal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tiga pendekatan: perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal calon tunggal konstitusional; namun, legitimasi substantifnya patut dipertanyakan karena terbatasnya pilihan politik dan tidak optimalnya fungsi rekrutmen partai. Praktik "memborong" dukungan partai oleh kandidat kuat serta dominasi elite partai mempersempit ruang kompetisi. Untuk mencegah hal tersebut, diperlukan reformasi regulasi yang mencakup penguatan kaderisasi, pembatasan batas atas koalisi partai, dan fasilitasi pencalonan perseorangan sebagai alternatif politik. Dengan demikian, demokrasi lokal dapat menjadi lebih kompetitif, partisipatif, dan substantif.

**Kata Kunci:** Calon Tunggal; Partai Politik; Pemilihan Kepala Daerah

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

**Muhamad Dzadit Taqwa**

### ***Tracing the Proportionality in Article 28J(2) UUD NRI Tahun 1945***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*This article asks whether Article 28J(2) of the 1945 Constitution embeds the idea and test of proportionality. Using a doctrinal method, it combines semantic analysis of “just requirements,” a review of the amendment travaux, comparative references (Germany’s structured proportionality; Canada and South Africa), and close readings of key Constitutional Court decisions. The study finds, first, that the framers’ understanding of “just requirements” does not reflect the German-style proportionality structure; instead, it is drafted and later read as a call to balance individual rights with collective interests. Second, Article 28J(2) positions individuals—not the legislature—as the primary addressees of the limitation clause, weakening its function as a constitutional check on rights-restricting statutes. Third, the Court’s case law sporadically employs unstructured balancing but has not developed a disciplined, multi-step proportionality test. Normatively, the article argues that introducing a structured proportionality analysis would provide a clearer burden on lawmakers and a more predictable judicial framework, thereby counterbalancing the Constitution’s relatively weak design for rights protection.*

**Keywords:** *Human Rights; Interpretation; Just Requirement; Limitations; Proportionality.*

**Muhamad Dzadit Taqwa**

### **Penelusuran Ide Proportionality dalam Pasal 28J(2) UUD NRI Tahun 1945**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 483-507

Artikel ini menelaah apakah Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengandung ide dan uji proporsionalitas. Dengan metode doktrinal, penelitian menggabungkan analisis semantik atas frasa “tuntutan yang adil,” penelusuran risalah perubahan, perbandingan (proporsionalitas terstruktur ala Jerman; praktik Kanada dan Afrika Selatan), serta pembacaan putusan-putusan kunci Mahkamah Konstitusi. Temuan utama: pertama, pemaknaan perumus terhadap “tuntutan yang adil” tidak mencerminkan struktur uji proporsionalitas ala Jerman, melainkan diposisikan sebagai seruan menyeimbangkan hak individu dan kepentingan kolektif. Kedua, Pasal 28J(2) menempatkan individu—bukan pembentuk undang-undang—sebagai adresat utama klausula pembatasan, sehingga melemahkan fungsinya sebagai “penjaga” konstitusional atas pembatasan hak. Ketiga, praktik Mahkamah cenderung menggunakan penyeimbangan yang tidak terstruktur dan belum mengembangkan uji proporsionalitas bertahap yang disiplin. Secara normatif, artikel ini menganjurkan adopsi uji proporsionalitas terstruktur untuk memperjelas beban pembuktian pada pembentuk undang-undang dan menyediakan kerangka ajudikasi yang lebih prediktabel, sehingga menyeimbangkan desain perlindungan hak yang relatif lemah dalam UUD 1945.

**Kata kunci:** Hak Asasi Manusia; Pembatasan; Proporsionalitas; Tafsir; Tuntutan Yang Adil

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

**Rismawati Nur**

***Analysis of the Changing Threshold for Regional Head Candidacy from a Utilitarian Perspective***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*The threshold for regional head candidacy, which requires political parties to have seats in the Regional People's Representative Council (DPRD), creates injustice by disregarding the valid votes of political parties that did not make it into parliament. This issue forms the basis for the Constitutional Court's Decision No. 60/PUU-XXII/2024, which equalizes the candidacy requirements between political parties and independent candidates. This study aims to analyze the impact of the decision on local political participation from a utilitarian perspective. The method used is normative legal research with a conceptual and legislative approach, analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the decision not only expands access to candidacy for non-parliamentary political parties but also increases the number of candidates and reduces the dominance of single candidates in local elections. From a utilitarian perspective, this policy creates broader benefits for election participants, thereby increasing participation, electoral justice, and the likelihood of a government that is more responsive to the needs of the people.*

**Keywords:** *Constitutional Court; Regional Head Candidacy; Utilitarianism.*

**Rismawati Nur**

**Analisis Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Dalam Perspektif Utilitarianisme**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 508-527

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:** Mahkamah Konstitusi; Pencalonan Kepala Daerah; Utilitarianisme.

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

**Eugen Mohamad**

***Implementation of Mixed-Election System as a Way to Purify Indonesian Presidential System***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*The presidential system in Indonesia faces challenges because it operates alongside an extreme multiparty system. Previous research has shown a mismatch, as the president and his administration experience deadlock and immobilism. Party simplification is one step toward purifying the presidential system and can be pursued through electoral-system engineering. This study employs a normative legal research method. It aims to design a mixed electoral system for Indonesia, assess its compatibility, and simulate its effects. The findings indicate that, in post-reform Indonesia, the use of a proportional-representation system has produced extreme multiparty practices. Implementing a mixed electoral system is an alternative worth considering to purify the presidential system. This aligns with Constitutional Court Decision No. 114/PUU-XX/2022, which, in its legal considerations, calls for improvements to the proportional system, even while rejecting a closed-list proportional electoral system in its ruling. Based on simulations applying a mixed electoral system to the 2009, 2014, 2019, and 2024 elections, a minimum majority party is produced in parliament. To implement this system, it is necessary to revise the Election Law, especially Article 168.*

**Keywords:** *Election; Mixed Electoral System; Multiparty System; Presidential System; Simplification of Political Parties.*

**Eugen Mohamad**

**Penerapan Sistem Pemilu Campuran Sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 528-553

Sistem presidensial di Indonesia menghadapi tantangan dan hambatan karena berhadapan dengan sistem multipartai ekstrem. Penelitian terdahulu membuktikan bahwa terdapat ketidakcocokan karena presiden dan jajarannya mengalami deadlock dan immobilism. Penyederhanaan partai politik merupakan salah satu langkah untuk memurnikan sistem presidensial yang dapat ditempuh melalui rekayasa sistem pemilu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan sistem pemilu di Indonesia pascareformasi menghasilkan praktik multipartai ekstrem karena menggunakan sistem proporsional-representatif. Penerapan sistem pemilu campuran merupakan alternatif yang dapat dipertimbangkan untuk menciptakan pemurnian sistem presidensial. Hal tersebut sejalan dengan Putusan MK Nomor 114/PUU-XX/2022 yang, dalam pertimbangan hukumnya, menghendaki penyempurnaan sistem proporsional sekalipun menolak penerapan sistem proporsional tertutup dalam amarnya. Berdasarkan simulasi penerapan sistem pemilu campuran pada Pemilu 2009, 2014, 2019, dan 2024, dihasilkan partai mayoritas minimal di parlemen. Untuk menerapkan sistem ini, perlu dilakukan revisi UU Pemilu, terutama pada Pasal 168.

**Kata Kunci:** Penyederhanaan Partai Politik; Pemilu; Sistem Pemilu Campuran; Sistem Presidensial; Sistem Multipartai.

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

**Muh Afdal Yanuar, Sigid Suseno and Wanodyo Sulistyani**

***Legal Problems Related to the Authority to Investigate Financial Services Sector Crime After Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*After the issuance of Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023, residual issues remain that affect the execution of the ruling. This paper therefore analyzes the legal problems arising in relation to the authority to investigate crimes in the financial services sector after Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023, and how the Constitutional Court ought to have decided in that case. This study utilizes a normative framework, applying a conceptual approach, legislative analysis, and case studies. This paper concludes that: (a) legal issues arise due to special procedural provisions that remain in force in the P2SK Law but were not reviewed, rendering the a quo decision inoperative; and (b) the Constitutional Court ought to have decided ultra petita by also examining the stipulations of Article 48B as contained in Article 8 of the P2SK Law, requiring alignment with the issues resolved in that case and with the Court's view of the legal policy governing investigations of criminal acts in the financial services industry.*

**Keywords:** Authority; Investigation; Ultra Petita

**Muh Afdal Yanuar, Sigid Suseno dan Wanodyo Sulistyani**

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

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 554-573

Pasca diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023, masih terdapat permasalahan residual yang berakibat pada pelaksanaan putusan. Untuk itu, tulisan ini mengkaji problematika hukum terkait kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 serta bagaimana seharusnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan dalam perkara tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan studi kasus. Melalui tulisan ini dapat disimpulkan bahwa: (a) permasalahan hukum muncul karena pengaturan prosedural khusus mengenai kewenangan yang masih berlaku dalam UU P2SK tidak turut diuji, sehingga menyebabkan putusan a quo tidak dapat dioperasikan; dan (b) Mahkamah hendaknya menjatuhkan putusan secara ultra petita dengan turut menguji ketentuan Pasal 8 angka 20 (Pasal 48B) UU P2SK agar selaras dengan hal yang telah diputus dalam putusan a quo serta dengan cara pandang Mahkamah terhadap politik hukum penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan.

**Kata kunci:** Kewenangan; Penyidikan; Ultra Petita

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

**M. Beni Kurniawan and Sri Ayu Ramadhani**

***Constitutional Analysis of Presidential Neutrality in Presidential Elections: To Establish Substantive Democracy***

*The Indonesian Journal of Constitutional Law Vol. 22 No. 3*

*The Presidential Election competition has been completed with candidate number 1 Prabowo-Gibran coming out as the winner, but substantially the 2024 Election left various dark records such as money politics, politicization of social services, and the issue of the neutrality. This research examines how the presidential neutrality is viewed from the Constitution and ethical values. This article utilizes a normative juridical perspective by applying analysis tools from the Constitution. This research concludes that the non-neutrality of the president in the 2024 presidential election process is against the Constitution and the ethical values, therefore the president must maintain his neutrality to manifest substantive democracy. To improve the electoral procedure in the time ahead, it is inevitable to redesign the existing electoral regulations, especially the ambiguity of Article 299 (1) of Election Act must be interpreted restrictively that campaign rights are only for incumbent who want to run for a second period.*

**Keywords:** *Neutrality; Presidential Election; Substantive Democracy.*

**M. Beni Kurniawan dan Sri Ayu Ramadhani**

**Tinjauan Konstitusional terhadap Netralitas Presiden dalam Pemilihan Presiden: Upaya Mewujudkan Demokrasi Substantif**

Jurnal Konstitusi Vol. 22 No. 3 hlm. 574-590

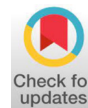
Kontestasi Pemilihan Umum Presiden telah selesai dilaksanakan dengan paslon nomor urut 1 Prabowo-Gibran keluar sebagai pemenangnya, namun secara substansial Pemilu 2024 meninggalkan berbagai catatan kelam seperti maraknya politik uang, politisasi bansos, dan persoalan netralitas presiden aktif. Penelitian ini mengkaji bagaimana problematika netralitas presiden ditinjau dari Konstitusi dan nilai-nilai etika kehidupan berbangsa. Penulisan artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan batu analisa berupa Konstitusi hingga Putusan MK. Penelitian ini berkesimpulan bahwa ketidaneutralan presiden di dalam proses Pilpres 2024 bertentangan dengan Konstitusi dan nilai etika kehidupan berbangsa bernegara karenanya presiden harus menjaga netralitasnya untuk mewujudkan demokrasi substantif serta proses pemilu yang adil, jujur, dan berintegritas. Perbaikan sistem pemilu ke depannya, maka perlu me-redisain regulai pemilu yang ada terutama makna ambiguitas Pasal 299 ayat (1) UU Pemilu harus dimaknai secara restriktif bahwa hak kampanye terbatas untuk presiden petahana yang ingin mencalonkan kembali untuk periode ke dua.

**Kata Kunci:** Netralitas; Pemilihan Presiden; Demokrasi Substantif.



## *Justification of the Thematic Legislation in Indonesia*

### Justifikasi Pembentukan Undang-Undang Tematik di Indonesia



Umbu Rauta <sup>1</sup>, Titon Slamet Kurnia <sup>1</sup>, Freidelino Paixao Ramos Alves de Sousa <sup>1</sup>,  
Adérito de Jesus Soares <sup>2</sup>, Marcelino Ceasar Kishan <sup>1</sup>, Bernadeta Adriana Sandra Jeconiah <sup>1</sup>

<sup>1</sup>Center for Regulation Reform for Development, Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Indonesia

<sup>2</sup>Independent Consultant and Researcher, Timor Leste

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Umbu Rauta  
✉ [umburauta@uksw.edu](mailto:umburauta@uksw.edu)

##### History:

Submitted: 04-02-2025  
Revised: 25-07-2025  
Accepted: 26-08-2025

##### Keyword:

Thematic; Rule of Law; Principle of Clarity of Formulation; Principle of Clarity of Purpose; Omnibus Law.

##### Kata Kunci:

Tematik; Negara Hukum; Asas Kejelasan Rumusan; Asas Kejelasan Tujuan; Omnibus Law.

#### Abstract

The use of the omnibus method has been controversial since the enactment of the Job Creation Law due to its cross-sectoral nature, making the resulting legislation difficult for the public to understand. The validity of laws created using the omnibus method does not only depend on the validity of the omnibus method because it has been recognized by law. The paper aims to critique the Omnibus method of Article 64 (1) letter b of the Law on Legislation Making and its application resulting in the Job Creation Law, Law No. 6 of 2023 which is not thematic so it is not easy for the public to understand. The novelty of this article is the idea that the implementation of the omnibus method must also be accompanied by the resulting laws being thematic so that they can be easily understood. Thus we propose the thematic omnibus method. The thematic principle in omnibus method is born from the dictates of the Rule of Law principle, which is regulated in the principle of clarity of purpose and the principle of clarity of formulation, which is a form of the necessity of intelligibility in legislation.

#### Abstrak

Penggunaan metode omnibus menjadi kontroversi sejak disahkannya UU Cipta Kerja karena bersifat lintas sektoral sehingga undang-undang yang dihasilkan lewat proses ini tidak mudah dipahami oleh publik. Keabsahan undang-undang yang dibentuk menggunakan metode omnibus tidak hanya bergantung pada keabsahan metode omnibus karena sudah diakui oleh undang-undang. Artikel ini bertujuan melakukan kritik terhadap metode Omnibus dalam Pasal 64 (1) huruf b UU tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan penerapannya yang menghasilkan UU Cipta Kerja (UU No. 6 Tahun 2023) yang tidak tematik sehingga tidak mudah dipahami publik. Kebaruan artikel ini adalah gagasan bahwa penerapan metode omnibus juga harus disertai dengan undang-undang yang dihasilkan bersifat tematik sehingga mudah dipahami. Dengan demikian kami mengusulkan metode omnibus tematik. Prinsip tematik dalam metode Omnibus lahir dari perintah asas Negara Hukum yang diatur dalam asas kejelasan tujuan dan asas kejelasan rumusan yang merupakan wujud dari keharusan adanya kejelasan peraturan perundang-undangan.



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/jk2231>

## A. INTRODUCTION

### 1. Background

This paper aims to criticize Article 64(1) of Law No. 12 of 2011 on Legislation Making, as amended—most recently by Law No. 13 of 2022 on the Second Amendment to Law No. 12 of 2011 on Legislation Making (hereinafter, the Law on Legislation Making). This provision serves as the basis for the legality of using the omnibus method in lawmaking in Indonesia. Article 64(1) of the Law on Legislation Making provides that the method includes: “(a) containing new substances, (b) amending substances that are interconnected and/or have legal needs regulated in various legislation of the same type and hierarchy, and/or (c) repealing legislation of the same type and hierarchy, by merging them into one legislation to achieve a specific objective.” This provision constitutes the legislature’s response to the Constitutional Court of the Republic of Indonesia (hereinafter, MKRI) Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 in the formal review of Law No. 11 of 2020 on Job Creation (hereinafter, the Job Creation Law), which was enacted using the omnibus method. The MKRI ordered that: “a standard legal basis be immediately established to serve as a guideline in the establishment of any laws using the omnibus law method which has a certain specificity.”<sup>1</sup>

Although it was expected to resolve the controversy following MKRI Decision No. 91/PUU-XVIII/2020, Article 64(1) of the Law on Legislation Making—particularly letter b—remains controversial because it is difficult to reconcile with the thematic principle in legislation-making set out in Article 5, which articulates the principle of clarity of purpose. As a corollary of this principle, each law has its own objectives and, therefore, its own “theme.” Accordingly, the maxim *lex posterior derogat legi priori* cannot automatically be invoked to justify the modification of the substance of several laws through a single law. Article 64(1) does not directly contradict Article 5; however, in its application it must be construed systematically such that Article 5 operates as a limitation on Article 64(1). On that basis, as a consequence, Law No. 6 of 2023 on the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Law No. 2 of 2022 on Job Creation (hereinafter, Law No. 6 of 2023) remains controversial despite having followed Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making.

This paper posits the thesis that “the legalization of the omnibus method in Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making is incompatible with the thematic principle as a rule of law in legislation-making, because that provision clearly negates the thematic principle.” Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making contains a dangerous loophole because it does not provide specific restrictions on the “*various legislation of the same type and hierarchy*” clause—restrictions that already exist in Article 5, namely the thematic principle. On that basis, the analytical focus now lies in the practice of implementing Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making. We use the Job Creation Law (both

---

<sup>1</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 (2020).

Law No. 11 of 2020 and Law No. 6 of 2023) as an example of the implementation of Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making, which transparently contradicts the thematic principle. We do not ignore that the government has legitimate legal needs to be accommodated—such as the need for the Job Creation Law—but this issue must be given an appropriate legal solution, namely within the framework of the thematic principle as a limitation on the provisions stipulated in Article 64(1) of the Law on Legislation Making.

## 2. Research Questions

The legal issue discussed in this paper is as follows: “Is the legalization of the omnibus method in Article 64(1) of the Law on Legislation Making—particularly letter b—compatible with the thematic principle as a restriction on legislative action grounded in the rule-of-law principle, particularly with respect to clarity of purpose and clarity of formulation?” We answer in the negative, as explained above.

The outline of this paper is as follows. First, the legal framework for legislative action in general—namely the rule-of-law principle—will be elucidated. Within this framework, the principle functions as a constraint on legislative action, thereby implying a rule-of-law framework for legislation-making embodied in the Law on Legislation Making in Indonesia (**section B.1.a**). Secondly, within the context of the rule of law, this paper positions the thematic principle as paramount; with respect to the Law on Legislation Making, this thematic principle is translated into the principles of clarity of purpose and clarity of formulation. On this basis, these principles will be elucidated in their primary function as constraints on legislative action from which deviation is impermissible (**section B.1.b**). Third, as a specific response to the legal issue, this paper argues that Article 64(1) letter b of the Law on Legislation Making is incompatible with the thematic principle as a rule-of-law constraint in legislation-making (**section B.2.a**). Furthermore—and as a constructive contribution rather than mere criticism—this paper also provides a legal solution so that the government’s need to undertake law reform can be accommodated within the thematic-principle framework, unlike the approach taken in the Job Creation Law (**section B.2.b**).

## B. DISCUSSION/ ANALYSIS

### 1. The Thematic Principle and the Rule of Law

This section discusses the legal framework for legislative action grounded in the rule-of-law principle. It surveys and interprets theoretical accounts of the rule of law advanced by legal theorists and philosophers, rather than country-specific versions.<sup>2</sup> It then examines

---

<sup>2</sup> Pietro Costa and Danilo Zolo, eds., *The Rule of Law: History, Theory, and Criticism*, 2007; Paul Tiedemann, “The Rechtsstaat-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now,” in *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, ed. James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Bareinboim (London: Springer, 2014), 171–92.

how that framework relates to Indonesia's legislative system. This relationship can be explained as follows. *First*, the rule-of-law principle requires the presence of legislation for its implementation (the principle of legality).<sup>3</sup> While the existence of legislation is a prerequisite for the rule of law to operate, the rule-of-law principle also imposes substantive limits on legislation.<sup>4</sup> *Second*, in Indonesia's legislative system, best practices grounded in sound principles of legislation-making reflect this normativity through the principles of clarity of purpose and clarity of formulation. Accordingly, the form of legislation that best satisfies clarity of purpose and clarity of formulation is legislation-making that adheres to the thematic principle.

#### **a. The Functionality of the Rule of Law**

The rule-of-law principle is critically reliant on the role of legislation; this requirement can be met only through legislation.<sup>5</sup> Conceptually, law and legislation are not the same. F. A. Hayek even asserts that "law is older than legislation."<sup>6</sup> He explains: "*Unlike law itself, which has never been 'invented' in the same sense, the invention of legislation came relatively late in the history of mankind.*"<sup>7</sup> Legislation is a legal product of the legislative power of a country. Legislation is a legal product of a state's legislative power. Legislation specifically—and statutory law in general—possesses distinctive characteristics: "They are made at a particular time. They express the will of particular, identifiable person or body of persons."<sup>8</sup>

The proposition that the rule of law requires legislation for its operation is implicit in the formal conception of the rule of law advanced by Tamanaha and Peerenboom, commonly referred to as the principle of legality.<sup>9</sup> Explicating legality, Tamanaha states that, at its thinnest formal understanding, the rule of law is the idea that the state manages its affairs by legal means, essentially requiring that every government action be grounded in law.<sup>10</sup> Consequently, the very existence of legislation is vital to the rule of law because it ensures that officials and citizens alike are bound by—and adhere to—the law.<sup>11</sup> Accordingly, the

<sup>3</sup> Brian Z. Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

<sup>4</sup> Brian Z. Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law," in *Relocating the Rule of Law*, ed. Gianluigi Palombella and Neil Walker (Oxford: Hart Publishing, 2009), 3–16; Ermanto Fahamsyah and Ruetaitip Chansrakaeo, "Ius Constituendum of Sustainable Agricultural Policy: The Aftermath of Job Creation Act," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 10, no. 3 (2022): 512–22.

<sup>5</sup> Ronan Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 1st ed. (Oxford: Hart Publishing, 2022), 10–12.

<sup>6</sup> Fredrick A. Hayek, *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy* (London: Routledge, 1998), 72.

<sup>7</sup> Hayek, 72.

<sup>8</sup> Martin Krygier, "The Traditionality of Statutes," *Ratio Juris* 1, no. 1 (1988): 13.

<sup>9</sup> Adriaan Bedner, "An Elementary Approach to the Rule of Law," *Hague Journal on the Rule of Law* 2, no. 1 (2010): 56–57, <https://doi.org/10.1017/S1876404510100037>; Joseph Raz, *The Authority of Law* (New York: Oxford University Press, 1989), 212.

<sup>10</sup> Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*.

<sup>11</sup> Tamanaha.

rule of law's primary concern is directed toward legislation, so that legislation can function as the basis for action by the government and the people.<sup>12</sup>

The principle of legality—which explains why the rule of law requires legislation—embodies both an ideal and a negative condition. This point must be understood to guide the subsequent discussion, which explains the rule-of-law principle as a constraint on legislation. Legislation is required because it enables legal subjects to know the law; as Alfred Conard puts it, “*Laws should be written with more emphasis on making readers understand what the law commands.*”<sup>13</sup> The importance of the principle of legality can also be grasped by considering the contrasting conditions that would prevail in its absence. Explicating the principle of legality—government by rules—Andrew Altman states: “*government should maintain civil order and peace mainly through a system of general and authoritative rules, specifying whatever sanctions are to be imposed for violations.*”<sup>14</sup> Conversely, its opposite signifies the practice of arbitrary government.<sup>15</sup>

The positive—or ideal—meaning of the principle of legality, as Altman's contrasting account above suggests, is that even at the most minimal level the enforcement of law is crucial as a means of protecting individuals' freedom from governmental action. Altman does not explicitly articulate this positive meaning. It is stated explicitly by F. A. Hayek:<sup>16</sup>

*“stripped of all technicalities this means that government in all its actions is bound by rules fixed and announced beforehand – rules which make it possible to foresee with fair certainty how the authority will use its coercive powers in given circumstances, and to plan one's individual affairs on the basis of this knowledge.”*

Here, the protection of freedom means that individuals can plan their lives and avoid potential coercive government action by knowing—through applicable laws—the range of such possibilities (since the government must act in accordance with those laws). This understanding typically applies to public law, such as criminal law and administrative law.

Specifically regarding the principle of legality and the relationship between the rule of law and legislation in general, Raz discusses the “literal sense of the rule of law.” According to Raz:<sup>17</sup>

*“It has two aspects: (1) that people should be ruled by the law and obey it, and (2) that the law should be such that people will be able to be guided by it. As was noted above, it is with the second aspect that we are concerned: the law must be*

<sup>12</sup> Marcelino Ceasar Kishan, “Pengaturan Tata Cara Perubahan Konstitusi: Perbaikan Kesalahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Tradisi Konstitusi Formal” (Universitas Kristen Satya Wacana, 2024), 32.

<sup>13</sup> Alfred F. Conard, “A Legislative Text New Ways to Write Laws,” *Statute Law Review* 6, no. 3 (1985): 83.

<sup>14</sup> Andrew Altman, *Arguing about Law: An Introduction to Legal Philosophy*, 2nd ed. (Sydney: Wadsworth, 2001), 4.

<sup>15</sup> Altman, 4.

<sup>16</sup> Fredrick A. Hayek, *The Road to Serfdom*, 2nd ed. (New York: Routledge Classics, 2006), 33; Raz, *The Authority of Law*, 210.

<sup>17</sup> Raz, *The Authority of Law*, 213–14.

*capable of being obeyed. A person conforms with the law to the extent that he does not break the law. But he obeys the law only if part of his reason for conforming is his knowledge of the law. Therefore, if the law is to be obeyed it must be capable of guiding the behaviour of its subjects. It must be such that they can find out what it is and act on it."*

Raz's account above is important to ensure that the rule-of-law principle does not become a failed project through non-operability. As a precondition, the principle must be effective in practice. Here lies the ideal meaning of the principle of legality: for the rule of law to operate, the enforcement of law is a prerequisite. The most salient aspect of Raz's account concerns the second point about the condition of the law itself. Because the rule of law starts from the assumption "*that people should be ruled by the law and obey it,*" it follows that "*the law must be capable of being obeyed.*" Thus, law must not only be enacted to support the operation of the rule-of-law principle (the principle of legality); the laws themselves "*must be capable of guiding the behaviour of its subjects.*"

Thus, the theoretical account of the rule of law and legislation comes into clearer focus: the rule-of-law principle cannot be implemented without legislation that meets the preconditions discussed by Raz. Legislation therefore plays a crucial role in the operation of the rule-of-law principle. Accordingly, an ideal legislative design—one disciplined by the rule of law—is necessary, because legislation is a dual-use instrument capable of serving both constructive and destructive purposes. Without restraints on the legislature (and its legislative outputs), the rule of law can easily devolve into *rule by law* with a negative connotation.<sup>18</sup> Absent specific constraints on legislation, to borrow Raz's formulation: "*The law may, for example, institute slavery without violating the rule of law.*"<sup>19</sup> At a minimum, for the mission of the rule of law to be realized, legislation must function as the basis for the actions of all legal subjects—both the government and the people.

## **b. Thematic Principle as a Derivatives Principle**

Our subsequent focus is to avert the negative aspects that may arise from applying the principle of legality. Accordingly, this subsection examines the rule of law's function as a constraint on legislation: because legislation is a precondition for the rule of law, its existence must be accompanied by specific ideal qualities designed to forestall abuses of legislation by the authorities and to ensure that the rule of law does not become mere lip service. This concern has long preoccupied legal theorists and philosophers, with Lon Fuller among the earliest to address it.

The most relevant thinking to the legal issue in this study is that of Ronan Cormacain. Cormacain focuses on rule-of-law-based solutions to improve the quality of legislation. He argues that we face a legislative problem—namely, that legislation is "*too hard to understand,*

---

<sup>18</sup> Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*.

<sup>19</sup> Raz, *The Authority of Law*, 221.

*too complex and too voluminous.*<sup>20</sup> Drawing on the rule-of-law concept, Cormacain articulates a two-level understanding: “*At one level, the Rule of Law is the basic principle that we are all subject to the law. At another level, the Rule of Law comprises the ideal of the values that a legal system ought to possess.*”<sup>21</sup> As an implication of defining the rule of law as an ideal, he then formulates an “operational definition” so that legislation can support the rule-of-law principle—namely, principles for enacting legislation in accordance with the rule of law as follows: (1) accessibility of legislation; (2) prospectivity of legislation; (3) predictability of legislation; (4) intelligibility of legislation; (5) constraints on discretion in legislation; and (6) equality before the law in legislation.<sup>22</sup> Accordingly, the ensuing discussion examines the rule of law as a limitation on legislation so that good—or ideal—legislation can be achieved.

This section focuses on the fourth principle—intelligibility of legislation—because it is most relevant to the legal issue under discussion. With respect to intelligibility, Cormacain states: “*The Rule of Law requires that legislation ought to be intelligible and clear. Intelligible means able to be understood, to be comprehensible. Clear means that something is easy to understand or interpret.*”<sup>23</sup> This principle implies that “laws should be intelligible so that individuals can easily know what the law is.”<sup>24</sup> It assumes significance for three reasons: “*The first is to do with effectiveness of the law—if we can’t understand what the law is, we can’t obey it. The second is related: if we don’t understand the law, we cannot take advantage of its provisions. The third is a commercial one: commerce is improved if it is regulated by rules that are clear and easy to understand for commercial actors.*” These reasons underscore the centrality of intelligibility to legislation’s capacity to guide conduct, enable the use of legal provisions, and support commerce.<sup>25</sup>

More specifically, the quality of intelligibility essentially rests on form, whereas clarity derives from the meaning of words within legislation. Concretely, the role of form as the basis of intelligibility can be seen in Cormacain’s discussion of “*why is legislation sometimes not intelligible?*” Cormacain outlines five conditions under which legislation is not intelligible; three of them are:

- 1. Exhaustiveness/Comprehensiveness.** This condition arises when rules contain excessively detailed norms. Drawing on John Ubená’s insights, Cormacain explains that although detailed rules aim to secure legal certainty, they often result in over-particularization, rendering the legislation difficult to comprehend.<sup>26</sup>
- 2. Complex Policy.** This occurs when a single legislative instrument bundles numerous policies. Such complexity often reflects a blurring of the functional boundary between

<sup>20</sup> Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 1.

<sup>21</sup> Cormacain, 7.

<sup>22</sup> Cormacain, 3–5.

<sup>23</sup> Cormacain, 141.

<sup>24</sup> Cormacain, 142.

<sup>25</sup> Cormacain, 142.

<sup>26</sup> Cormacain, 145.

law as a legal product and law as a political product: the adoption of a complex policy framework is a political decision, not a legal mandate.<sup>27</sup> Because complexity inherently impedes intelligibility, legislative stakeholders should evaluate whether such breadth is genuinely warranted.<sup>28</sup>

**3. Complexity Masking a Lack of Direction.** This is both a symptom and a cause of the first two conditions, whereby exhaustiveness and complex policy are employed to conceal the legislature's lack of clear intent.<sup>29</sup>

The issue is how Cormacain's view resonates within Indonesian law. Article 5 of the Law on Legislation Making stipulates the principles for the formation of good legislation. Semantically, the drive to maintain clarity is reflected in two principles that explicitly invoke "clarity": the principles of clarity of purpose and clarity of formulation. The principle of clarity of purpose requires that every instance of legislation-making have a clear objective to be achieved. By contrast, the principle of clarity of formulation requires that every law meet technical drafting requirements, be systematically organised, use precise terms, and employ clear, readily understood legal language to avoid divergent interpretations in its application. We examine both principles to determine whether, taken together, they constitute a spectrum that necessitates the intelligibility of legislation, in Cormacain's sense, within Indonesia's legislation-making. Although the principle of clarity of purpose is listed first in Article 5 of the Law on Legislation Making, we begin with the principle of clarity of formulation because intelligibility in formulation implies—and enables—intelligibility in the principle of clarity of purpose.

In Indonesian law, intelligibility is governed by the principle of clarity of formulation. This reading becomes apparent in the elucidation of Article 5 letter (f) of the Law on Legislation Making, which specifies the objects that must be satisfied: *first*, compliance with technical drafting requirements so that the legislation is clear and comprehensible; *second*, a clear systematic structure; *third*, the use of words or terms that are clear and easy to understand; and *fourth*, the use of legal language that is clear and easy to understand. Read together, these requirements show that ensuring clarity through technical preparation and systematics ties the principle of clarity of formulation not only to linguistic rationality but also to legal-formal rationality. Accordingly, the principle of clarity of formulation operates beyond mere wording choices by demanding formal structure and drafting discipline that secure intelligibility. Thus, the obligation embedded in the principle of clarity of formulation aligns with Cormacain's notion of the intelligibility of legislation.

The rationality of form within the principle of clarity of formulation implies a systematic relationship with the principle of clarity of purpose. In Cormacain's view, an unclear form can be used to conceal the legislature's lack of clarity of purpose in legislation-making.

<sup>27</sup> Cormacain, 147.

<sup>28</sup> Cormacain, 147.

<sup>29</sup> Cormacain, 148.

Conversely, an unclear form can itself obscure a purpose that ought otherwise to be clear. This aligns with Maria Farida Indrati's view that each item of legislation must be identifiable by examining the framework—its outer form (*kenvorm*)—of the statute or regulation.<sup>30</sup>

The principles of clarity of formulation and clarity of purpose are manifestations of the intelligibility of legislation. The implication is that the conditions that negate the intelligibility of legislation are the very conditions that negate the principles of clarity of formulation and clarity of purpose. Accordingly, the principles for the formation of good legislation must also be viewed as material principles for the Law on Legislation Making. Treating the principles for the formation of good legislation as material principles for the Law on Legislation Making entails that the Law on Legislation Making must contain substantive provisions that adhere to those principles. This can be achieved by examining the compatibility of the substantive content to be regulated in the Law on Legislation Making with the principles for the formation of good legislation. Upon closer examination, this is essentially the practice undertaken in this paper, albeit by way of review. This examination practice aligns with the concept of *bewährte Standards*, a legislative technique associated with Peter Noll; *bewährte Standards* denotes techniques that have proved accurate and appropriate and are therefore applied and accepted as standard guidelines.<sup>31</sup>

Referring back to intelligibility, two of the five conditions under which legislation is not intelligible, as outlined by Cormacain, relate to the scope of legislative material: *exhaustiveness* and *complex policy*. As a civil-law jurisdiction, the issue of exhaustiveness can also be understood as a characteristic of the nature of legislation. Our previous study on the Draft Law on the National Education System (Draft 2022) highlighted the urgency of completeness to prevent normative gaps.<sup>32</sup> Accordingly, we do not examine how to prevent exhaustiveness and instead focus on preventing complex policy.

The pivotal concern in Cormacain's account of complex policy is the policy content embedded in a legislative instrument. He does not treat complexity as a matter of the number of policies; rather, it arises from the intermixing of policy types: "Complex policy is about creating policy distinctions between different cases when the law would work (from a legal perspective) without those different policy distinctions ... complex law will seek to introduce different rules for different circumstances."<sup>33</sup> A similar characterization is offered by Roman Senninger, who suggests that complex policy occurs in two forms: "I

<sup>30</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, Dan Materi Muatan*, Revision (Yogyakarta: Kanisius, 2013), 93.

<sup>31</sup> Nurfaqih Irfani, "Omnibus Law: Antara Metode Dan Teknik Perundang-Undangan Serta 'Best Practice' Di Jerman Sebagai Perbandingan," in *Monograf Dekonstruksi Perundang-Undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*, ed. Efraim Jordi Kastanya, Muhammad Hamzah, and Nadhifa Marsaa (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022), 24.

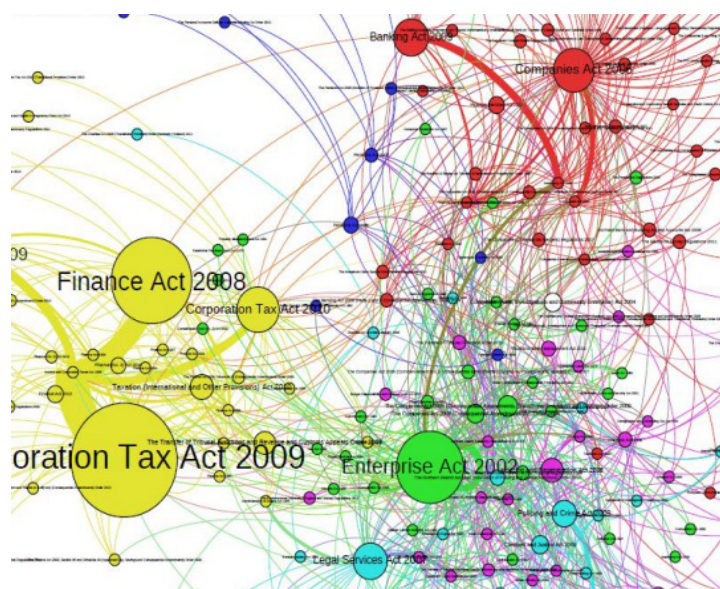
<sup>32</sup> Umu Rauta et al., "Policy Brief Rancangan Undang-Undang Tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru Dan Dosen, Dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi" (Salatiga, 2023), 91.

<sup>33</sup> Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 147.

define complex policies as those that have a high level of textual sophistication and a large number of ties to other policies [emphasis added].<sup>34</sup> Senninger locates the problem primarily in the second feature—cross-references from one regulation to another—observing that “a process of policy layering or policy accumulation is increasingly common.”<sup>35</sup>

Empirical support for Senninger’s view can be found in the Office of the Parliamentary Counsel’s report titled *When Laws Become Too Complex*, which Cormacain also cites. Senninger’s study essentially mirrors the perception of disproportionate complexity as a component of complex legislation: “Regulation emanating from different sources sometimes overlaps and commencement can be difficult to follow.”<sup>36</sup> In greater detail, the report includes a diagram that visualizes the interconnectedness of laws:

**Figure 1. Interconnectedness of the laws due to cross-referencing<sup>37</sup>**



The implication of mixing policies in a legislative program also entails cross-referencing. Cross-referencing undermines clarity for the public because understanding one policy requires understanding other, related policies as well.<sup>38</sup> Jeffrey A. Lasky reaches a similar conclusion regarding the readability of the Internal Revenue Code of the United States: “The presence of Scope cross-references embedded in the statutory text will strongly degrade readability and application accuracy.”<sup>39</sup> To rationalize legislative form consistent with the principles of clarity of formulation and clarity of purpose, it is imperative to avoid cross-

<sup>34</sup> Roman Senninger, “What Makes Policy Complex?,” *Political Science Research and Methods* 3988 (2023): 2.

<sup>35</sup> Senninger, 2.

<sup>36</sup> Office of the Parliamentary Counsel, “When Laws Become Too Complex: A Review into the Causes of Complex Legislation” (London, 2013), 14.

<sup>37</sup> Office of the Parliamentary Counsel, 14.

<sup>38</sup> Senninger, “What Makes Policy Complex?,” 3.

<sup>39</sup> Jeffrey A. Lasky, “The Impact of Cross-References on the Readability of the U.S. Internal Revenue Code” (Nova Southeastern University, 2019), 124.

referential drafting. Two indicators highlighted above of problematic cross-referencing are the mixing of policies and interconnections across different pieces of legislation. To avoid this, legislation should emphasize thematic interconnectedness within the regulated scope. The core prescription for preventing cross-referencing is the consolidation, within a single legislative instrument, of policies that are directly related, so as to make it easier for the public to understand the law. Thematic legislative instruments will better facilitate the public when such instruments form part of a broader body of law. This, in turn, is the form that achieves the principles of clarity of formulation and clarity of purpose.

## **2. Incompatibility of the Omnibus Method in Law on Legislation Making and the Thematic Principle**

This section presents a critique of the omnibus method as incorporated into the Law on Legislation Making following the MKRI Decision No. 91/PUU-XVIII/2020. First, it explains the failure of the omnibus method to comply with the thematic principle as evidenced by its application in the Job Creation Law (Section 2.a). Second, it proposes solutions to ensure that the thematic principle functions as a limitation on lawmakers when the omnibus method is used (Section 2.b).

### **a. Failure of the Omnibus Method to Comply with the Thematic Principle through the Job Creation Law**

Our initial focus is Constitutional Court (MKRI) Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 reviewing the constitutionality of Law No. 11 of 2020, which applied the omnibus method. In principle, the MKRI adopted a legalistic approach in assessing the constitutionality of Law No. 11 of 2020. The law was considered unconstitutional because it lacked a legal basis in the Law on Legislation Making; the MKRI stated: *“this method cannot be used as long as it has not been adopted in the Law on Legislation Making.”*<sup>40</sup> On that basis, to rectify the fundamental error in the application of the omnibus method in Law No. 11 of 2020, the MKRI ordered the legislature *“to immediately form a standard legal basis to be a guide in the formation of legislation using the method of omnibus law that has the nature of such specialty, and further make amendments to Law 11/2020 in accordance with the said legal basis.”*<sup>41</sup>

An important point not addressed in the MKRI’s judicial opinion in Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 is the specific legal limitation that should govern the adoption of the omnibus method into the Law on Legislation Making. The limitation we propose—the thematic principle—is particularly relevant to Law No. 11 of 2020.<sup>42</sup> The most salient problem with Law No. 11 of 2020 concerns its substance: non-thematic content. As an omnibus statute, it incorporates amendments to 78 laws, grouped into 11 clusters without a unifying theme.

<sup>40</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 at 404.

<sup>41</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Constitutional Court Decision No. 91/PUU-XVIII/2020 at 413–14.

<sup>42</sup> See supra Section B.1.b.

This feature has essentially perpetuated the polemics surrounding Law No. 11 of 2020. Among the resulting problems is cross-referencing, which undermines intelligibility. The same problem in Law No. 11 of 2020 carries over into Law No. 6 of 2023, which retains cross-thematic—i.e., non-thematic—content. By “non-thematic” we mean that the statute’s content lacks internal interconnectedness.

The non-thematic issue in Law No. 11 of 2020 surfaces explicitly in MKRI Decision No. 6/PUU-XIX/2021. The Applicants challenging the constitutionality of Law No. 11 of 2020 advanced, *inter alia*, the following ground for their objection: “*that according to the Applicants, at the stage of drafting, there were dozens of laws amended with one amendment law named the Job Creation Law. In fact, none of the amended laws have the name ‘Job Creation’.*”<sup>43</sup> The MKRI did not address this point because the constitutionality of Law No. 11 of 2020 had already been decided in Decision No. 91/PUU-XVIII/2020, to which the Court adhered. Meanwhile, the legislature’s effort to adopt the omnibus method into the Law on Legislation Making—as ordered by the MKRI—appeared narrowly oriented toward validating the Job Creation Law. The outcome of that process is Article 64(1) of the Law on Legislation Making, specifically Article 64(1) letter (b), which is the object of this paper’s critique.

Our review indicates that the legislature’s primary legislative intent was efficiency in the legislative process, particularly when numerous statutes could be amended at once.<sup>44</sup> This intent is highly pragmatic and rests on a simple yet fallacy-prone logic, offering little substantive justification beyond procedural expediency. In addition, the technique of amending many laws through a single legislative process is often defended as formally valid by reference to the maxim *lex posterior derogat legi priori*. Consistent with our previous claim, however, such reliance is at odds with the thematic principle. Read in light of Article 5 of the Law on Legislation Making, the thematic principle requires legislative coherence and focus. Accordingly, the efficiency-driven approach—and the appeal to *lex posterior derogat legi priori*—conflicts with Article 5’s requirements, particularly the principles of clarity of purpose and clarity of formulation. For these reasons, the legislature’s efficiency rationale does not satisfy the thematic constraints that should discipline the use of the omnibus method.

An interesting development in response to the non-compliance with the thematic principle in the re-enactment of Law No. 11 of 2020—the enactment of Law No. 6 of 2023—is MKRI Decision No. 54/PUU-XXI/2023. The key point of this decision, however, appears only in the dissenting opinion of Justices Saldi Isra and Eddy Nugroho: <sup>45</sup>

<sup>43</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Constitutional Court Decision No. 6/PUU-XIX/2021 (2021).

<sup>44</sup> Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta, 2022), 70–73.

<sup>45</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Constitutional Court Decision No. 54/PUU-XXI/2023 (2023).

*“Although the Court has affirmed that the technique or method of making a law does not constitute a question of constitutionality, the legislature needs to consider definite standards in its formation. In the future, the legislature, in using the omnibus method, should no longer amend the law by combining so many sectors or clusters with different regulatory themes into a single law. The use of the omnibus method is supposed to be used to amend multiple laws of one sector of the same kind only. Thus, there will be no randomness in understanding the laws formed by using the omnibus method. In this case, the legislature could have followed up on improving the Job Creation Law by redistributing it in similar clusters”*

This lack of thematic coherence is evident in Law No. 6 of 2023, which fails to adhere to the principles of clarity of formulation and clarity of purpose. *First*, we argue that the use of the omnibus method in Law No. 6 of 2023 is inconsistent with the principle of clarity of formulation; the inconsistency appears in the statute’s complex-policy character. In particular, Law No. 6 of 2023 carries forward numerous unconnected amendments introduced by Law No. 11 of 2020. Our conclusion aligns with concerns raised by scholars about the Job Creation Law. Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, quoting Louis Massicotte’s discussion in *Commonwealth v. Barnett*, state: *“Bills, popularly called omnibus law, became crying evil, not only form the confusion [emphasis added] and distraction of the legislative mind by the jumbling together of incongruous subjects, but still more by facility they afforded to corrupt combinations of minorities with different interest to force the passage of bills with provisions which could never succeed if they stood on their separate merits.”*<sup>46</sup> In short, the presence of cross-referencing in a statute indicates complex policy and breeds confusion.

*Second*, we argue that the use of the omnibus method in Law No. 6 of 2023 is inconsistent with the principle of clarity of purpose. In the preceding section, this condition was described as complexity masking a lack of direction, which arises as an implication of a statute’s complex-policy character. In this regard, Cormacain underscores the effect of cross-referencing, stating, *“The more cross references that are needed to understand a provision, the more jumps that are necessary across the statute book, the less intelligible (and navigable) that statute is.”*<sup>47</sup> This means that when a law exhibits cross-referencing, the drafters’ intent is not easily understood and the statute becomes less navigable. As noted, Law No. 11 of 2020 displays cross-referencing due to the mishmash of legislative content, yielding a complex-policy nature; consequently, the legislative purpose carried forward into Law No. 6 of 2023 is not clearly delineated. For example, although Law No. 11 of 2020 aims to facilitate investment, the drafters also included the Hospital Law as legislative content, thereby obscuring whether the law’s purpose is to improve the investment climate or public health. Had the drafters intended to facilitate investment and create jobs through Law No. 11 of 2020, its content should have been confined to investment and employment.

<sup>46</sup> Zainal Arifin Mochtar and Idul Rishan, “Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law,” *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 33.

<sup>47</sup> Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 169.

Regarding the omnibus method in Law No. 11 of 2020, Mochtar and Rishan stated that, “*This method is not simple, but tends to be confusing ... Due to its wide-ranging clusters ...*”<sup>48</sup>

The government should have read the MKRI decision as support for the policy of using the omnibus method in legislation-making. The government’s enactment of Law No. 6 of 2023 was, in that sense, appropriate; however, the repeated error lay in non-compliance with the thematic principle. This is evidenced by the substantive content of Law No. 11 of 2020 being, *mutatis mutandis*, incorporated into Law No. 6 of 2023. Law No. 6 of 2023 itself functions as another instrument for the President to continue steering the implementation of economic-development policies. As with Law No. 11 of 2020, Law No. 6 of 2023 amends 75 statutes with cross-thematic content. Accordingly, Law No. 6 of 2023 suffers from the same defects as Law No. 11 of 2020—namely, the failure to apply a thematic omnibus method consistent with the principles of clarity of purpose and clarity of formulation. A thematic approach would have confined the statute’s scope to a coherent subject-matter domain, avoiding cross-referential drafting and improving intelligibility.

#### **b. Adoption of the Thematic Omnibus Method into Law on Legislation Making**

The problem that the omnibus method, when applied in a way that eliminates intelligibility, *per se* contradicts the principles of clarity of formulation and clarity of purpose can be addressed through a thematic omnibus approach. A thematic omnibus method will not generate problems arising from the absence of the thematic principle—such as the complex-policy character and the phenomenon of complexity masking a lack of direction—described earlier. *First*, the thematic omnibus method prioritizes limiting the content or topics regulated within a single statute, thereby preventing the inclusion of disparate subjects, even under the pretext of legislative simplification. Accordingly, it is logical that the overarching principle of intelligibility, which encompasses the principles of clarity of formulation and clarity of purpose, can be achieved. *Second*, the issue of complex policy is often associated with the sheer number of provisions in a statute. In this regard, Cormacain notes that “*a large number of statutes is indeed unavoidable.*”<sup>49</sup> Furthermore, quantitative complexity cannot be avoided given the nature of the omnibus method itself, which consolidates multiple laws into a single law. To address this, Cormacain argues that “*complexity leads to reduced intelligibility.*” In other words, the quantity of provisions in a statute is not problematic so long as the law remains intelligible and understandable to the public.

To assess the extent to which a thematic omnibus method can address the issues encountered with non-thematic omnibus legislation, we compare it with best practices. In Belgium, as Patricia Popelier notes, the non-thematic omnibus method has drawn criticism because it leads to errors, inaccuracies in policy assessment, and the need for rapid

<sup>48</sup> Mochtar and Rishan, “Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law,” 34.

<sup>49</sup> Cormacain, *The Form of Legislation and The Rule of Law*, 30.

corrective legislation.<sup>50</sup> Belgian practice shows that non-thematic omnibus techniques do not, in fact, solve legislative problems. By contrast, in the United States, a limited omnibus method with specific, single-topic content has been used successfully, thereby avoiding non-thematicity. The United States employs a single-theme approach—also known as the single-subject rule—in its legislative process.<sup>51</sup>

A thematic omnibus method will not generate problems arising from the absence of the thematic principle—such as the complex-policy character and the phenomenon of complexity masking a lack of direction—discussed above. It prioritizes limiting the content or topics regulated within a single statute, thereby preventing the inclusion of disparate subjects, even under the pretext of legislative simplification. Accordingly, it follows that the overarching principle of intelligibility—which encompasses the principles of clarity of formulation and clarity of purpose—can be achieved. Second, the issue of complex policy is often associated with the sheer number of provisions in a statute. In this regard, Cormacain notes that a large number of statutes is indeed unavoidable: “*there is no irrefutable logic that there must be a large volume of statutes, but in practice the year-on-year increase in statutes does seem inexorable ... citing volume as a cause of complexity in legislation.*” Furthermore, quantitative complexity cannot be avoided given the nature of the omnibus law itself, which consolidates multiple laws into a single law. To address this issue, Cormacain argues that “*complexity leads to reduced intelligibility.*” In other words, the number of provisions in a statute is not problematic so long as the law remains intelligible and understandable to the public.

The reason a thematic omnibus method can solve legislative problems in Indonesia is that its content focuses on a single major theme with internal interconnectedness. Accordingly, regulation should specify what content is appropriate when the thematic omnibus method is used in legislation-making. Based on current practice, one practical way to facilitate a thematic legislative design is to anchor it in the statutory division of government affairs. *Government affairs* refers to areas of authority explicitly classified in statute. Under Law No. 23 of 2014 on Regional Government, government affairs are governmental authorities that fall under the President’s authority, the implementation of which is carried out by state ministries and regional governments to protect, serve, empower, and promote public welfare.<sup>52</sup> Government affairs are classified into absolute government affairs, concurrent government affairs, and general government affairs. To simplify matters, when legislation is to be formed in one government-affairs domain, all closely related aspects of that domain should be regulated in a single statute using the thematic omnibus method.

<sup>50</sup> Patricia Popelier, “The Practice of Omnibus Laws in Belgium: An Empirical Test,” in *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, ed. Ittai Bar-Siman-Tov (Cham: Springer, 2021), 286.

<sup>51</sup> Bayu Dwi Anggono and Fahmi Ramadhan Firdaus, “Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland,” *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 328.

<sup>52</sup> Republik Indonesia, Article 1 number 5 of Law 23/2014 on Local Government.

To give this solution legal effect, we urge an amendment to the Law on Legislation Making, particularly the provisions related to the omnibus method. *First*, amend Article 64(1)(a) and 64(1)(b) of the Law on Legislation Making by replacing the term “omnibus” with “thematic omnibus,” thereby emphasizing that only interrelated laws may be governed by the thematic omnibus method and that the content of legislation enacted using the omnibus method should employ the government-affairs formulation:

*Pasal 64*

- (1a) *Penyusunan Rancangan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menggunakan metode omnibus tematik.*
- (1b) *Metode omnibus tematik sebagaimana dimaksud pada ayat (1a) merupakan metode penyusunan Peraturan Perundang-undangan dengan:*
- a. *memuat materi muatan baru yang berkaitan berdasarkan urusan pemerintahan;*
  - b. *mengubah materi muatan yang memiliki keterkaitan berdasarkan urusan pemerintahan yang diatur dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan yang jenis dan hierarkinya sama; dan/atau*
  - c. *mencabut Peraturan Perundang-undangan berkaitan berdasarkan urusan pemerintahan yang jenis dan hierarkinya sama, dengan menggabungkannya ke dalam satu Peraturan Perundang-undangan untuk mencapai tujuan tertentu.*

*Article 64*

- (1a) *The preparation of Draft Laws and Regulations as referred to in paragraph (1) may use a thematic omnibus method.*
- (1b) *The thematic omnibus method as referred to in paragraph (1a) is a method of drafting legislation that:*
- a. *incorporates new substantive provisions that are related on the basis of governmental affairs;*
  - b. *amends substantive provisions that are interrelated on the basis of governmental affairs and regulated across various laws and regulations of the same type and hierarchical level; and/or*
  - c. *repeals laws and regulations that are related on the basis of governmental affairs and of the same type and hierarchical level, by consolidating them into a single legislative instrument to achieve specific objectives.*

Second, amend the drafting technique—currently very difficult for the public to read—by revising Annex II to the Law on Legislation Making as follows:

- 111.b *Buku, bab, bagian, dan/atau paragraf dalam materi pokok Peraturan Perundang-Undangan yang menggunakan metode **omnibus tematik** dibagi dalam pasal yang mengatur materi muatan pokok yang **memiliki keterkaitan materi satu sama lain** yang terdiri atas:*
- 111.b *Books, Chapters, Parts, and/or Paragraphs within the principal subject matter of legislation employing the thematic omnibus method shall be divided into Articles that govern core substantive provisions which are substantively interrelated with one another, consisting of:*

Third, regulate the procedure for legislation-making using the thematic omnibus method. The procedure is set out in Annex II, number 3a, which governs the naming of legislation enacted using the omnibus method. In essence, this rule creates confusion in nomenclature. In this regard, Erskine May states, “*the short title must describe the content of the bill in a straightforwardly factual manner.*” This observation underscores the need for alignment between the title of legislation and its substance. The consequences of this provision appeared in Law No. 11 of 2020. Semantically, a title such as the Job Creation Law suggests that the statute regulates matters related to creating or opening employment opportunities. However, the technique in Annex II, number 3a, can generate confusion because the title may not correspond to the statute’s content. This provision needs to be amended so that the thematic omnibus method reflects the substance and intent of the regulation, thereby aligning with the principles of clarity of formulation and clarity of purpose:

*3a. Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus tematik menggunakan nama baru yang secara esensial maknanya telah dan mencerminkan isi Peraturan Perundang-undangan yang menggunakan metode omnibus tematik.*

*3a. Legislation employing the thematic omnibus method shall bear a new title whose essential meaning clearly reflects the content of the legislation employing the thematic omnibus method.*

## C. CONCLUSIONS

This paper advances three principal conclusions regarding the omnibus method. *First*, it does not dispute the presence of the omnibus method in the Law on Legislation Making. *Second*, it identifies problems in the method’s implementation in Law No. 11 of 2020 that also recur in Law No. 6 of 2023; the core difficulty is non-compliance with the principles of clarity of formulation and clarity of purpose, which stems from the method’s cross-referential character and makes Law No. 6 of 2023 difficult for the public to understand. *Third*, the paper maintains that the omnibus method may still be used, provided it is thematic. To ensure consistent use of a thematic omnibus approach, amendments to the Law on Legislation Making are needed to shift the paradigm from a general omnibus technique to a thematic one.

## ACKNOWLEDMENT

This research was supported by the Fundamental Research Grant, Fiscal Year 2023, funded by the Directorate of Research and Community Service, Universitas Kristen Satya Wacana. The authors gratefully acknowledge this support, which enabled the successful completion of the study. The views expressed in this article are solely those of the authors and do not necessarily reflect the views of the funding institution.

## REFERENCES

- Altman, Andrew. *Arguing about Law: An Introduction to Legal Philosophy*. 2nd ed. Sydney: Wadsworth, 2001.
- Anggono, Bayu Dwi, and Fahmi Ramadhan Firdaus. "Omnibus Law in Indonesia: A Comparison to the United States and Ireland." *Lentera Hukum* 7, no. 3 (2020): 319–36. <https://doi.org/10.19184/ejhl.v7i3.19895>.
- Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta, 2022.
- Bedner, Adriaan. "An Elementary Approach to the Rule of Law." *Hague Journal on the Rule of Law* 2, no. 1 (2010): 48–74. <https://doi.org/10.1017/S1876404510100037>.
- Conard, Alfred F. "A Legislative Text: New Ways to Write Laws." *Statute Law Review* 6, no. 3 (1985): 62–83.
- Cormacain, Ronan. *The Form of Legislation and the Rule of Law*. 1st ed. Oxford: Hart Publishing, 2022.
- Costa, Pietro, and Danilo Zolo, eds. *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. Dordrecht: Springer, 2007. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5745-8>.
- Fahamsyah, Ermanto, and Ruetaitip Chansrakaeo. "Ius Constituendum of Sustainable Agricultural Policy: The Aftermath of Job Creation Act." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 10, no. 3 (2022): 512–22.
- Hayek, Friedrich A. *Law, Legislation and Liberty: A New Statement of the Liberal Principles of Justice and Political Economy*. London: Routledge, 1998.
- . *The Road to Serfdom*. 2nd ed. New York: Routledge Classics, 2006.
- Indrati S., Maria Farida. *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Edisi revisi. Yogyakarta: Kanisius, 2013.
- Irfani, Nurfaqih. "Omnibus Law: Antara Metode dan Teknik Perundang-undangan serta 'Best Practice' di Jerman sebagai Perbandingan." In *Monograf Dekonstruksi Perundang-undangan Indonesia: Menggapai Cita-Cita Ideal Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, edited by Efraim Jordi Kastanya, Muhammad Hamzah, and Nadhifa Marsaa, 10–41. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2022.
- Kishan, Marcelino Ceasar. "Pengaturan Tata Cara Perubahan Konstitusi: Perbaikan Kesalahan Majelis Permusyawaratan Rakyat Berdasarkan Tradisi Konstitusi Formal." Thesis, Universitas Kristen Satya Wacana, 2024.

- Krygier, Martin. "The Traditionality of Statutes." *Ratio Juris* 1, no. 1 (1988): 20–39.
- Lasky, Jeffrey A. "The Impact of Cross-References on the Readability of the U.S. Internal Revenue Code." Dissertation, Nova Southeastern University, 2019.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 (2020).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 6/PUU-XIX/2021 (2021).
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-XXI/2023 (2023).
- Mochtar, Zainal Arifin, and Idul Rishan. "Autocratic Legalism: The Making of Indonesian Omnibus Law." *Yustisia* 11, no. 1 (2022): 29–41. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.
- Office of the Parliamentary Counsel. *When Laws Become Too Complex: A Review into the Causes of Complex Legislation*. London, 2013. <https://www.gov.uk/government/publications/when-laws-become-too-complex>. GOV.UK
- Popelier, Patricia. "The Practice of Omnibus Laws in Belgium: An Empirical Test." In *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, edited by Ittai Bar-Siman-Tov, 283–314. Cham: Springer, 2021.
- Rauta, Umbu. *Konstitusionalitas Pengujian Peraturan Daerah*. 1st ed. Yogyakarta: Genta Publishing, 2016.
- , Helti Lygia Mampouw, Wahyu Hari Kristiyanto, Wili Toisuta, Wka Simanjutak, Titon Slamet Kurnia, Bambang Ismanto, et al. "Policy Brief Rancangan Undang-Undang tentang Sistem Pendidikan Nasional: Penggabungan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional, Undang-Undang Guru dan Dosen, dan Undang-Undang Pendidikan Tinggi." Salatiga, 2023.
- Raz, Joseph. *The Authority of Law*. New York: Oxford University Press, 1989.
- Senninger, Roman. "What Makes Policy Complex?" *Political Science Research and Methods* 11, no. 4 (October 2023): 913–20. <https://doi.org/10.1017/psrm.2023.23>.
- Tamanaha, Brian Z. *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- . "A Concise Guide to the Rule of Law." In *Relocating the Rule of Law*, edited by Gianluigi Palombella and Neil Walker, 3–16. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- Tiedemann, Paul. "The *Rechtsstaat*-Principle in Germany: The Development from the Beginning Until Now." In *The Legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*, edited by James R. Silkenat, James E. Hickey Jr., and Peter D. Bareinboim, 171–92. London: Springer, 2014.



## Central and Regional Government: Adoption of Unitary State with a Decentralized System



### Pemerintah Pusat dan Daerah: Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik

Miftah Faried Hadinatha

Fakultas Syariah, Universitas Islam Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Miftah Faried Hadinatha  
✉ [miftahfaried.hadinatha@gmail.com](mailto:miftahfaried.hadinatha@gmail.com)

##### History:

Submitted: 19-08-2024  
Revised: 29-07-2025  
Accepted: 26-08-2025

##### Keyword:

Decentralisation; Unitary State; Central and Local Government.

##### Kata Kunci:

Desentralisasi; Negara Kesatuan; Pemerintah Pusat dan Daerah.

#### Abstract

*This article analyzes the extent to which a unitary state with a decentralist system of decentralization can be adopted. Such an assessment is important because the evolving discourse points to two alternatives for untangling the tug-of-war in central–regional relations: asymmetric decentralization or a federal state. To that end, this study sequentially examines: first, the varieties of decentralization; second, the condition of regional autonomy since Reformasi; and third, the rational reasons for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization. The article employs normative legal research with conceptual, statutory, and case approaches, as well as insights from non-legal disciplines. The findings show: first, there are five variations of decentralization within unitary states; second, regional autonomy has tended toward centralism; and third, there are five rationales for adopting a unitary state with a decentralist model of decentralization, namely a strong constitutional foundation, implementation of the decision space concept, reduced central government command, greater participation by local communities, and the possibility for communities to build their own welfare models in local contexts. The article asserts that granting local governments broad latitude to manage their own affairs signifies respect for local democracy.*

#### Abstrak

Artikel ini menganalisis sejauh mana negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik dapat diadopsi. Penilaian demikian penting karena diskursus yang berkembang mengarah pada dua alternatif guna mengurai tarik-menarik hubungan pemerintah pusat–daerah: desentralisasi asimetris atau negara federal. Untuk mencapai analisis tersebut, kajian ini secara berturut-turut menganalisis: pertama, bagaimana variasi desentralisasi; kedua, bagaimana kondisi otonomi daerah sejak reformasi; ketiga, apa alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik. Artikel ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, kasus, serta disiplin nonhukum. Artikel menunjukkan: *pertama*, ada lima variasi desentralisasi dalam negara kesatuan; *kedua*, kondisi otonomi daerah cenderung sentralistik; *ketiga*, ada lima alasan rasional mengadopsi negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik, yakni memiliki landasan konstitusional kuat, pelaksanaan konsep decision space, mengurangi komando pemerintah pusat, meningkatkan partisipasi masyarakat lokal, dan memungkinkan masyarakat membangun sendiri model kesejahteraan dalam konteks lokal. Artikel ini menegaskan bahwa memberikan ruang besar kepada pemerintah daerah untuk mengurus kehendaknya berarti menghormati demokrasi lokal.



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/jk2232>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Selama dua dekade demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 45) menjadi pijakan yang memandu penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Dibandingkan dengan UUD sebelum perubahan, dari segi materi, UUD NRI 45 secara tegas membangun konstruksi *checks and balances*.<sup>1</sup> Dari sudut hubungan antarkelembagaan, sebagaimana dikemukakan oleh Ellydar Chaidir, UUD NRI 45 tidak lagi menganut superioritas kelembagaan.<sup>2</sup> Dengan rancang bangun demikian, sentralisasi kekuasaan negara pada cabang kekuasaan tertentu menjadi sulit diwujudkan.

Sejalan dengan penolakan pemusatan kekuasaan, UUD NRI 45 juga menegaskan relasi antara pemerintah pusat dan daerah. Jika disandingkan dengan UUD sebelum perubahan, UUD NRI 45 menjelaskan relasi pusat–daerah secara lebih rinci. Dalam hal ini, UUD sebelum perubahan menjelaskan pembagian pusat dan daerah secara sumir.<sup>3</sup> Dikatakan,

*“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.”*

Tidak ada penjelasan, misalnya, mengenai apa dan bagaimana kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Sebaliknya, UUD NRI 45 mengatur secara komprehensif mengenai pemerintahan daerah; jumlah pasalnya bertambah dari satu menjadi tiga—dengan sebelas ayat. Materi yang diatur meliputi penajaman hierarki pusat–daerah, prinsip otonomi, kedudukan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, DPRD, tugas absolut pemerintah pusat, pengakuan terhadap daerah khusus dan daerah istimewa, serta masyarakat hukum adat. Desain demikian memungkinkan inovasi kebijakan yang lebih sesuai dengan konteks lokal.<sup>4</sup>

Perlu digarisbawahi, sebelum amendemen Konstitusi Republik Indonesia pada tahun 1998—khususnya melalui Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998—telah ada komitmen untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.<sup>5</sup> Ketetapan ini selanjutnya menginspirasi lahirnya

<sup>1</sup> Ibnu Sina Chandranegara, “Penuangan *Checks and Balances* ke dalam Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 3, <https://doi.org/10.31078/jk1334>.

<sup>2</sup> Ellydar Chaidir, “Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia setelah Perubahan Undang-Undang Dasar” (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2005), 451.

<sup>3</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana dan Ni’matul Huda, “Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Punjur,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 29, no. 3 (2022): 501, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2>.

<sup>4</sup> Rachael Diprose, “Striking the Right Balance: Winding Back Indonesia’s ‘Big Bang’ Decentralization,” dalam *Constitutional Democracy in Indonesia*, ed. Melissa Crouch (Oxford: Oxford University Press, 2022), 89–114, <https://doi.org/10.1093/oso/9780192870681.003.0005>.

<sup>5</sup> Republik Indonesia, *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam NKRI*.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU 22/1999).<sup>6</sup> Dari segi materi, UU 22/1999 menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah, misalnya, pengisian Gubernur oleh DPRD.

Setelah itu barulah dilakukan amendemen Konstitusi yang menguraikan pemerintahan daerah secara lebih mendetail. Pengaturan yang lebih spesifik mengenai hubungan pusat-daerah mendatangkan implikasi mendasar. Sebagai contoh, pada tataran undang-undang (UU), dibentuk Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU 32/2004).<sup>7</sup> UU tersebut mencabut keberlakuan UU 22/1999. Dalam UU 32/2004, pemerintahan daerah mengurus urusannya sendiri dengan leluasa, kecuali kewenangan absolut pemerintah pusat. Setelah kurang lebih sepuluh (10) tahun berlaku, UU 32/2004 dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU 23/2014).<sup>8</sup> Dalam UU 23/2014, kewenangan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan sangat sempit; kewenangan pemerintah daerah hanya dapat dijalankan melalui urusan pemerintahan konkuren. Meski begitu, urusan konkuren ini masih ditentukan prosedur dan tata caranya oleh pemerintah pusat, sehingga kewenangan daerah pun masih “tersandera” kebijakan pusat.

Merujuk pada bentangan empiris, pelaksanaan otonomi daerah menghadapi tantangan yang cukup besar. Riset Ismail Hasani, misalnya, menunjukkan bahwa ketiadaan mekanisme pengujian konstitusional terhadap Peraturan Daerah (Perda) menyebabkan Perda yang bermasalah secara konstitusional tidak dapat diuji.<sup>9</sup> Masalah disharmonisasi Perda—yang disebabkan ego sektoral dan minimnya partisipasi dalam pembentukannya—juga menjadi persoalan tersendiri.<sup>10</sup> Belum lagi UU 23/2014 yang cenderung berkarakter sentralistik, sehingga ruang gerak pemerintah daerah tidak leluasa.<sup>11</sup> Masalah lain yang mengemuka dalam perhelatan Pilkada adalah kepala daerah yang sering kali memperoleh dukungan dari pemilik modal ekonomi besar (pengusaha).<sup>12</sup> Risiko lainnya, pelaksanaan otonomi daerah kerap terjebak pada isu korupsi, apalagi pengawasan dan akuntabilitas tidak memadai.<sup>13</sup> Imbasnya, beberapa efek positif demokrasi lokal yang diidamkan sukar diwujudkan.

<sup>6</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>7</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>8</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

<sup>9</sup> Ismail Hasani, “Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” (Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2019)

<sup>10</sup> “Inilah Temuan Lapangan Masalah Harmonisasi Peraturan di Daerah,” *Hukumonline*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/inilah-temuan-lapangan-masalah-harmonisasi-peraturan-di-daerah-lt6039ead30273b/>.

<sup>11</sup> Muchamad Ali Safa’at, “Sentralisasi Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Makalah Focus Group Discussions ‘Inventarisir Persoalan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,’* September 15, 2015,” *Makalah*, 2015, 5–10.

<sup>12</sup> H. P. Wiratraman et al., “A Constitutional Dilemma: Local Elections amid of the Covid-19 Pandemic,” *Rechtsidee* 7 (December 2020): 9, <https://doi.org/10.21070/jihr.2020.7.704>.

<sup>13</sup> Alan Zaryychta et al., “Decentralization and Corruption in Public Service Delivery: Local Institutional Arrangements That Can Help Reduce Governance Risks,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 34, no. 2 (2024): 238, <https://doi.org/10.1093/jopart/muad022>.

Sejalan dengan hal-hal tersebut, otonomi daerah yang dicita-citakan untuk menghasilkan kesejahteraan masih menjadi tantangan dalam perwujudannya.

Berbagai persoalan yang dijelaskan mendapat perhatian mendalam dari pemerhati konstitusi. Ni'matul Huda, misalnya, mengusulkan pergeseran bentuk negara dari kesatuan ke negara federal dengan prinsip desentralisasi; bagi Huda, konsep tersebut lebih mencerminkan persatuan sebagaimana tertulis dalam Pancasila.<sup>14</sup> Ada pula yang mendorong agar setiap daerah menganut desentralisasi asimetris; usulan ini, selain memberdayakan ciri khas daerah yang berbeda-beda, juga berangkat dari premis bahwa Indonesia memiliki kondisi geografis yang luas, aspek kesejarahan, kepentingan politik, dan kemampuan ekonomi.<sup>15</sup> Tidak hanya desentralisasi asimetris pada setiap daerah, terdapat pula usulan agar daerah diberi keluasaan kewenangan dibandingkan saat ini dengan syarat adanya pengawasan ketat dari pemerintah pusat.<sup>16</sup> Berkaitan dengan Perda, terdapat gagasan agar ke depan Mahkamah Konstitusi (MK) diberi kewenangan untuk menguji konstitusionalitas Perda; alternatifnya, memperluas kewenangan Mahkamah Agung (MA) sehingga pengujian Perda berlandaskan konstitusi.<sup>17</sup>

Terhadap beberapa usulan di atas, artikel ini memilih jalan berbeda dan mendorong tersedianya negara kesatuan dengan model desentralisasi yang desentralistik. Jenis negara tersebut diasumsikan lebih menjamin terwujudnya kesejahteraan di tingkat daerah serta, yang lebih penting, tidak mereduksi prinsip yang dianut dalam konstitusi. Untuk tujuan tersebut, artikel ini mengajukan beberapa acuan atau landasan yang dapat dipertimbangkan untuk menata kembali otonomi dan desentralisasi di Indonesia. Kajian ini, selain berbeda dari respons para pemerhati konstitusi (sebagaimana dijelaskan sebelumnya), juga diharapkan dapat melengkapi serta memperkaya diskursus akademik. Setiap sajian dalam artikel ini diyakini dapat mengisi ruang kecil yang masih kosong sekaligus menambah alternatif yang dapat dipertimbangkan, sementara jalan keluar selalu mengarah pada dua opsi: desentralisasi asimetris atau federal.

## 2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang diangkat dalam artikel ini antara lain: (1) bagaimana variasi sistem desentralisasi yang dikenal dalam negara kesatuan; (2) selama dua dekade terakhir—terutama jika dilihat dari undang-undang pemerintahan daerah yang terakhir—apakah,

<sup>14</sup> Ni matul Huda and Despan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 26, no. 2 (2019): 248, 2, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>.

<sup>15</sup> Faiz Rahman, "Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia," dalam *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, eds. Budy Sugandi dan Ali Rif'an (Lampung: Penerbit Aura, 2018), 46–56.

<sup>16</sup> Muhammad Ridwansyah, "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 856, 4, <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

<sup>17</sup> Hasani, "Pengujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," 458–532.

dengan konstruksi yuridis yang ada, hubungan pusat–daerah telah menciptakan kondisi yang dicita-citakan dalam konstitusi; dan (3) apa alasan rasional untuk mengadopsi negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik?

### 3. Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil penelitian dengan jenis penelitian normatif. Selain menggunakan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan kasus, tulisan ini juga mendayagunakan pendekatan dari disiplin ilmu nonhukum. Pendekatan terakhir diyakini berguna untuk menelusuri konteks yang mengitari otonomi daerah di Indonesia selama ini. Selain itu, penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yang berasal dari peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan. Untuk memperkuat argumentasi, digunakan pula bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku dan berbagai artikel.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Variasi Desentralisasi dalam Negara Kesatuan

Dalam pengertian umum, ciri khas negara berbentuk kesatuan dapat dilacak melalui dua perspektif. *Pertama*, kedaulatan, yakni kedaulatan untuk menyelenggarakan pemerintahan bersifat tunggal, hanya berada di tangan pusat. *Kedua*, dari susunannya, negara tidak berasal dari negara-negara bagian; hanya ada satu negara.<sup>18</sup> Sejak awal kemerdekaan, Indonesia telah berkomitmen untuk membentuk negara kesatuan.<sup>19</sup> Negara kesatuan Indonesia memiliki bentangan wilayah yang tersebar antarpulau. Karena itu, demi kemudahan urusan, pembagian daerah menjadi keniscayaan.

Apabila ditelusuri, UUD NRI 45 memberikan kewenangan yang signifikan kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Pasal 18 ayat (2) secara tegas memberi kewenangan kepada provinsi, kabupaten, dan kota untuk mengurus serta mengatur urusannya sendiri. Lebih jauh, Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 45 memberikan otonomi seluas-luasnya bagi daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan. Dalam rangka menjalankan kewenangan tersebut, menurut Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 45, daerah diberi hak membentuk peraturan untuk memberikan legitimasi terhadap kebijakan publik yang akan dilaksanakan. Mengikuti konstruksi tersebut, secara konstitusional, peran pemerintah daerah—baik di tingkat provinsi maupun kabupaten dan kota—cukup luas.

Desentralisasi, secara umum, berbicara tentang bagaimana meletakkan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Secara spesifik, terminologi desentralisasi berhadapan-hadapan (antonim) dengan sentralisasi, yakni pemerintahan yang dijalankan

<sup>18</sup> Despan Heryansyah, "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia: Studi Terhadap Kedudukan Dan Kewenangan Gubernur Dalam Undang-Undang Pemerintah Daerah Pasca Reformasi" (Tesis, Universitas Islam Indonesia, 2016), 60–61.

<sup>19</sup> Reynold Simandjuntak, "Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional," *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 7, no. 1 (2015): 63, <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>.

oleh pusat.<sup>20</sup> Menurut catatan Ni'matul Huda, tidak mungkin memisahkan sentralisasi dari desentralisasi, sebab ketiadaan sentralisasi akan menghasilkan perpecahan, terutama di negara yang menganut bentuk kesatuan.<sup>21</sup> Dari logika tersebut, desentralisasi pada dasarnya merupakan wewenang yang dimiliki oleh pusat yang kemudian didelegasikan atau diserahkan kepada daerah.<sup>22</sup> Dengan demikian, dapat dipahami bahwa desentralisasi mengandaikan penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya oleh pusat, melainkan juga oleh daerah secara luas.

Apabila ditelusuri secara mendetail, desentralisasi tidak dapat dilepaskan dari konsep otonomi. Merujuk Pasal 1 angka 6 UU 23/2014, otonomi merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengurus urusan pemerintahannya sendiri. Sementara itu, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pusat kepada daerah otonom (Pasal 1 angka 8 UU 23/2014). Perwujudan desentralisasi ialah otonomi, yakni desentralisasi menghendaki tata kelola pemerintahan diberikan kepada daerah, sedangkan otonomi merupakan hak yang melekat dari pemberian pemerintah pusat kepada daerah.<sup>23</sup> Otonomi bermakna adanya hak daerah untuk mengelola urusannya sendiri, sementara desentralisasi merupakan tugas pemerintah pusat untuk menyebarkan kekuasaannya ke tingkat daerah.<sup>24</sup> Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dipandang sebagai penolakan terhadap monopoli pemerintah pusat dalam membuat dan/atau melaksanakan keputusan yang diberlakukan di daerah.<sup>25</sup> Singkatnya, daerah harus memutuskan sendiri kebijakan yang baik bagi daerahnya.

Ada beragam kelebihan penerapan desentralisasi dalam suatu negara. Mengikuti David Osborne dan Ted Gaebler, Bagir Manan menjelaskan empat (4) keuntungan pengadopsian desentralisasi.<sup>26</sup> *Pertama*, dibanding sentralisasi, desentralisasi sangat fleksibel dalam merespons isu-isu kemasyarakatan di daerah. *Kedua*, penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dalam desentralisasi dibanding sentralisasi. *Ketiga*, desentralisasi mendorong inovasi. *Keempat*, produktivitas dan kebangkitan moral lebih mudah diraih dalam desentralisasi.

<sup>20</sup> D. Bunikowski dan K. Ivanova, "The Decentralization Method as a Tool to Implement Social Initiatives of Citizens in Multinational States," *BRICS Law Journal* 4, no. 1 (2017): 11–12, 1.

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah Dan Pemerintah Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2009), 52.

<sup>22</sup> Mailinda Eka Yuniza, "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas" (Disertasi, Universitas Gadjah Mada, 2016), 108.

<sup>23</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana dkk., *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan* (Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021), 30.

<sup>24</sup> Wasisto Raharjo Jati, "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah Di Indonesia: Dilema Sentralisasi Atau Desentralisasi," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 749, 4, <https://doi.org/10.31078/jk947>; Rizal Irvan Amin and Isharyanto Isharyanto, "Asymmetrical Sequential Decentralization: Resetting the Paradigm of Regional Autonomy," *Journal of Governance and Regulation* 11, no. 4 (2022): 24–25, <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>.

<sup>25</sup> Aleksander Mousiu, *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Government*, in *Second World Conferences on Business, Economics and Management* (2014), 460; Beverly Harkema, "Autonomy as Public Service," in *Empowering Public Administrators*, 1st ed., vol. 1 (Routledge, 2024).

<sup>26</sup> Achmad Edi Subiyanto et al, *Bagir Manan: Keterangan Ahli Di Mahkamah Konstitusi* (Rajawali Pers, 2021), 130–31.

Selain itu, desentralisasi bermanfaat melahirkan pemerintahan daerah yang lebih transparan, mendorong stimulasi ekonomi, meningkatkan akuntabilitas, serta lebih demokratis.<sup>27</sup>

Dalam negara-negara berbentuk kesatuan, secara teoretis dikenal berbagai varian yang berkaitan dengan desentralisasi. Merujuk Astim Riyanto, Mahmuzar mencatat lima varian negara kesatuan bermodel desentralisasi, antara lain: *pertama*, negara kesatuan dengan desentralisasi yang sentralistik; *kedua*, model negara kesatuan yang menggunakan desentralisasi namun lebih bersifat desentralistik; *ketiga*, sistem desentralisasi di negara berbentuk kesatuan yang cenderung proporsional; *keempat*, desentralisasi di negara kesatuan dengan tingkat federalistik; dan *kelima*, model desentralisasi konfederalistik di negara berbentuk kesatuan.<sup>28</sup> Kelima varian tersebut pada intinya menempatkan kedaulatan pemerintahan di tangan pemerintah pusat; namun, derajat penyerahan urusan kepada daerah menjadi penentu kecenderungan masing-masing model.

Secara lebih terperinci, varian pertama membayangkan negara kesatuan dengan peran pemerintah pusat yang lebih besar dibanding daerah. Varian kedua merupakan kebalikan dari yang pertama, yakni kewenangan pemerintah daerah lebih besar dibanding pusat meskipun bentuk negaranya kesatuan. Varian ketiga mengandaikan keseimbangan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah; tidak ada pihak yang memiliki kekuasaan lebih besar. Selanjutnya, negara kesatuan dengan desentralisasi bercorak federalistik mengadopsi dekonsentrasi secara terbatas dan, di sisi lain, memasukkan asas federasi. Varian terakhir mengadopsi desentralisasi dengan penekanan pada otonomi daerah, ditambah dekonsentrasi terbatas, serta meletakkan asas konfederasi. Sebagai tambahan, untuk varian terakhir ini, belum ditemukan contohnya di berbagai negara.<sup>29</sup>

Jika dilakukan pelacakan secara lebih terperinci, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi sebagaimana berbagai varian di atas berangkat dari pemahaman bahwa desentralisasi mengandaikan transfer kewenangan mengenai kegiatan politik (seperti Pilkada), administrasi, dan keuangan.<sup>30</sup> Varian yang telah diuraikan di atas lebih merupakan penjelasan tentang derajat desentralisasi dalam suatu negara. Semakin sedikit urusan—misalnya administrasi—yang diberikan kepada daerah, derajat desentralisasi semakin tipis; demikian pula sebaliknya. Secara tegas, varian yang ada merupakan perkembangan dari pengertian desentralisasi klasik. Jika dikontekstualisasikan di Indonesia, varian tersebut dapat digunakan untuk mengetahui sejauh mana negara mengadopsi desentralisasi dari UU 22/1999 hingga UU 23/2014. Sebagai catatan tambahan, riset Mahmuzar sampai

<sup>27</sup> Mousiu, *Decentralization and the Increased Autonomy in Local Government*, in *Second World Conferences on Business, Economics and Management*, 460.

<sup>28</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi," *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 308, <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2590>.

<sup>29</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi," 309.

<sup>30</sup> Alper Ozmen, "Notes to the Concept of Decentralization," *European Scientific Journal* 10, no. 10 (2014): 416.

pada kesimpulan bahwa UU 23/2014 lebih condong pada negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang sentralistik.<sup>31</sup>

## **2. Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia: Sebuah Penjelasan Singkat**

Sejak pintu reformasi dibuka, otonomi daerah secara normatif telah mengalami tiga kali pergantian undang-undang. Terakhir, hubungan pusat–daerah dimaktubkan dalam UU 23/2014. Peraturan-peraturan tersebut merinci pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Hal ini dapat ditelusuri melalui urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan yang disebut pertama, sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 10 UU 23/2014, merupakan kewenangan mutlak yang tidak boleh dimiliki oleh pemerintah daerah, antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Sementara urusan pemerintahan yang disebut kedua, menurut Pasal 12 UU 23/2014, terdiri atas pelayanan dasar, tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan pilihan; urusan konkuren merupakan kewenangan yang dibagi antara pusat dan daerah. Selanjutnya, urusan pemerintahan umum sepenuhnya dipegang oleh Presiden selaku pimpinan tertinggi eksekutif; hal ini dilacak melalui Pasal 25 UU 23/2014, yang mengatur urusan fundamental seperti pembinaan wawasan kebangsaan, kerukunan antarwarga negara, pengembangan Pancasila, dan seterusnya.

Merujuk konstruksi normatif di atas, pintu masuk satu-satunya bagi pemerintah daerah hanya berada pada urusan pemerintahan konkuren. Namun, standar, prosedur, dan kriteria masih harus ditetapkan oleh pusat. Artinya, ruang gerak pemerintah daerah untuk mengurus kepentingannya sangat terbatas, minim, dan sempit. Hal ini mendatangkan implikasi negatif bagi pengembangan serta pemerataan peran daerah. Itu sebabnya, sebagaimana dicatat Huda, daerah kesulitan menyediakan keadilan dan kesejahteraan bagi masyarakatnya.<sup>32</sup> Masalah kian mengemuka tatkala, misalnya, dari 30 peraturan pemerintah yang diwajibkan oleh UU 23/2014, sampai saat ini pemerintah baru menyelesaikan dua, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ini menunjukkan bahwa keseriusan pemerintah dalam mengelola hubungan pusat–daerah masih menjadi permasalahan.

Akibat sempitnya ruang gerak daerah, dibarengi kuatnya keengganan menerbitkan peraturan pelaksana, desentralisasi dan otonomi tidak banyak memberikan efek positif. Dalam pemilihan kepala daerah, misalnya, alih-alih tercipta transisi kepemimpinan yang lebih demokratis, justru memupuk tumbuhnya jaringan oligarki.<sup>33</sup> Perihal oligarki ini, menurut Denny Indrayana, kerap terjadi baik dalam proses Pemilu maupun Pilkada para

<sup>31</sup> Mahmuzar, "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi," 315.

<sup>32</sup> Huda and Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah Dan Gagasan Negara Federal Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia," 399.

<sup>33</sup> Wiratraman dkk., "A Constitutional Dilemma," 8.

calon melakukan kesepakatan tertentu dengan pemilik modal guna memenangkan kontestasi, dan setelah itu menghamba pada para oligarki.<sup>34</sup> Selanjutnya, dalam urusan kesehatan yang merupakan urusan konkuren, riset Mailinda Eka Yuniza menunjukkan bahwa dalam UU 23/2014 masalah kesehatan dititikberatkan pada pusat sehingga cenderung sentralistik.<sup>35</sup> Konsekuensinya, kebijakan kesehatan secara umum harus selalu bergantung pada “titah” pusat.

Contoh masalah di atas, salah satunya, dipengaruhi oleh kesulitan menjabarkan makna otonomi daerah sebagaimana dimaktubkan dalam konstitusi. Kesulitan tersebut, sebagaimana tampak dalam UU 23/2014, terperangkap pada urusan administrasi dari pusat ke daerah, sehingga komoditas budaya serta hak-hak lokal sulit dimunculkan.<sup>36</sup> Misalnya mengenai pemanfaatan sumber daya alam. Sentralisasi penguasaan sumber daya alam oleh pemerintah pusat menyebabkan masyarakat hukum adat—yang pada umumnya bermukim di daerah—memiliki kekuatan politik yang lemah ketika berhadapan dengan kepentingan nasional.<sup>37</sup> Belum lagi proses perizinan tambang yang kini dialihkan ke pemerintah pusat; masyarakat lokal tidak dapat mengadu kepada pemerintah daerah apabila ada perusahaan yang mengeksploitasi sumber daya alam.<sup>38</sup> Padahal, apabila pengurusan administrasi dibarengi dengan keleluasaan daerah untuk mengakomodasi masyarakat lokal, manfaat sumber daya alam yang berasal dari wilayah tertentu diyakini dapat dirasakan.

Pengalaman terakhir, terutama ketika penyebaran COVID-19 sedemikian luas di Indonesia, kontrol pusat sangat kentara. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (PP 21/2020) menyatakan, “*Dengan persetujuan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan, Pemerintah Daerah dapat melakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota tertentu.*” Berdasarkan ketentuan ini, praktis pemerintah daerah harus tunduk, bergantung, dan memperoleh persetujuan dari pusat terlebih dahulu sebelum melakukan pembatasan pergerakan orang demi menghentikan penyebaran COVID-19. Artinya, daerah tidak dapat secara sigap langsung menetapkan kebijakan pembatasan pergerakan, melainkan harus terlebih dahulu bersurat kepada pusat; itu pun belum tentu dikabulkan, kecuali memenuhi syarat-syarat yang ditentukan. Kritik lain muncul bahwa pihak yang berwenang memberikan persetujuan adalah Menteri Kesehatan,

<sup>34</sup> “Duitokrasi Membunuh Demokrasi,” Integrity Law Firm, diakses 26 Juli 2025, <https://integritylawfirms.com/indonesia/2021/03/21/duitokrasi-membunuh-demokrasi/>.

<sup>35</sup> Yuniza, “Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan Pada Era Otonomi Luas,” 379.

<sup>36</sup> Mardiyanto Wahyu Tryatmoko, “Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca-Orde Baru,” *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 270, <https://doi.org/10.14203/jmi.v38i2.647>.

<sup>37</sup> Marthen B. Salinding, “Prinsip Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berpihak kepada Masyarakat Hukum Adat,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 159, <https://doi.org/10.31078/jk1618>.

<sup>38</sup> Novita Eka Utami, “Sentralisasi Terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Perizinan Tambang Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Mineral Dan Batubara,” *LEX Renaissance* 2, no. 8 (forthcoming): 370.

padahal seharusnya kementerian ini berfokus pada upaya menyelamatkan nyawa warga negara melalui kebijakan-kebijakan yang diperlukan.<sup>39</sup>

Mekanisme demikian semakin menutup pintu bagi daerah untuk menyelamatkan warganya. Konfirmasi sebagaimana disebut di atas terasa memperpanjang birokrasi. Padahal, pada saat yang sama, terdapat kondisi khusus yang harus segera diselesaikan, dan daerahlah yang paling mengetahui kondisi riil masyarakatnya dalam menangani COVID-19 dibanding pusat. Panjangnya jalur birokrasi tersebut menyebabkan penanganan COVID-19 terasa lambat.<sup>40</sup> Jika ditelusuri, penyebab lamanya birokrasi itu dipengaruhi oleh keberadaan Pasal 2 ayat (2) PP 21/2020 yang mensyaratkan pemenuhan pertimbangan ekonomi, politik, epidemiologis, dan seterusnya sebelum persetujuan Menteri Kesehatan diberikan. Artinya, PSBB akan dilakukan jika—misalnya—aspek ekonomi telah terpenuhi, meskipun keselamatan jiwa menghadapi ancaman yang lebih besar. Dari sini, resentralisasi semakin nyata, sebab hal ini tidak hanya terdapat pada tingkat undang-undang, melainkan juga pada tingkat peraturan pelaksana.

### **3. Rasionalitas Pengadopsian Negara Kesatuan dengan Sistem Desentralisasi yang Desentralistik**

#### **a. Desentralisasi Asimetris Bukan Pilihan**

Sebelum menganalisis secara lebih terperinci ihwal alasan mengapa Indonesia perlu segera melakukan rekonstruksi hubungan pusat–daerah, penulis memandang perlu menjelaskan usulan populer yang berupaya mengurai masalah relasi pemerintah pusat–daerah. Gagasan populer dimaksud adalah desentralisasi asimetris. Desentralisasi asimetris dalam artikel ini merujuk pada konsep bahwa daerah diberi otonomi yang berbeda-beda sesuai dengan karakteristik budaya, politik, ekonomi, atau kekhasan wilayah tertentu.<sup>41</sup> Konsep demikian memungkinkan munculnya preferensi yang berbeda di setiap daerah yang, menurut masyarakat lokal, lebih berpeluang melahirkan kesejahteraan.<sup>42</sup> Tujuannya adalah memberikan pemerintah daerah keleluasaan yang lebih besar dalam mengurus pemerintahannya. Penulis menilai pilihan gagasan ini bukan satu-satunya jalan untuk mengatasi kesenjangan pusat–daerah. Uraian selengkapnya dikemukakan dalam subbab ini.

Sebagai perkembangan dari logika desentralisasi, muncul konsepsi baru mengenai desentralisasi asimetris.<sup>43</sup> Artikel ini berpandangan bahwa perwujudan desentralisasi

<sup>39</sup> “Waketum IDI Kritik Menkes yang Jadi Penentu Status PSBB Daerah,” *Tempo.co*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.tempo.co/politik/waketum-idi-kritik-menkes-yang-jadi-penentu-status-psbb-daerah-634496>.

<sup>40</sup> PKS Kritik Cara Penetapan PSBB: Gaya Birokratis, Penanganan Corona Jadi Lambat,” *detikcom*, diakses 26 Juli 2025, <https://news.detik.com/berita/d-4972030/pks-kritik-cara-penetapan-psbb-gaya-birokratis-penanganan-corona-jadi-lambat>.

<sup>41</sup> Muhammad Fauzan dan Riris Ardhanariswai, “Asymmetric Decentralization with Selective Broad Autonomy in the State Administration System,” *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 10, <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.

<sup>42</sup> Fabio Fiorillo dkk., “Asymmetric Decentralization: Distortions and Opportunities,” *Economia Politica* 38, no. 2 (2021): 628, <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>.

<sup>43</sup> Fauzan dan Ardhanariswai, “Asymmetric Decentralization...,” 9–10.

asimetris untuk mengatasi masalah hubungan pemerintah pusat–daerah bukan satu-satunya alternatif. Lebih tegas, artikel ini ingin menunjukkan bahwa desentralisasi asimetris perlu dipikirkan ulang guna mendorong setiap pemerintah daerah bergerak secara lebih leluasa. Sebelum sampai pada posisi tersebut, dirasa penting terlebih dahulu menguraikan paham desentralisasi asimetris.

Pengetahuan mengenai desentralisasi asimetris dalam negara kesatuan berangkat dari pemahaman dasar bahwa terdapat wilayah yang sangat luas yang di dalamnya mengandung banyak keragaman, baik dari segi budaya, sosial, dan seterusnya, sehingga keseragaman dalam menjalankan pemerintahan di tingkat daerah menjadi sukar.<sup>44</sup> Dilihat dari perspektif politik, desentralisasi asimetris dibayangkan sebagai kewenangan khusus yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah tertentu dibanding daerah lain dalam rangka menjaga stabilitas negara kesatuan.<sup>45</sup> Logika demikian sejalan dengan pernyataan Saldi Isra yang menghadirkan istilah “*exceptional solution*”, yaitu solusi khusus bagi daerah-daerah yang tidak simetris.<sup>46</sup> Tujuan utama desentralisasi asimetris dalam negara kesatuan ialah mempertahankan bentuk negara.

Jika pembacaan di atas dikontekstualisasikan di Indonesia, UUD NRI 45 telah mendesain desentralisasi asimetris secara cukup jelas. Dalam hal ini, Pasal 18B ayat (1) menyatakan, “*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*” Menilik perdebatan yang muncul selama pembahasan Pasal 18B ayat (1), para perumus ketika itu mengutarakan bahwa frasa “istimewa” dan “khusus” tertuju kepada DKI Jakarta, Papua, dan Aceh.<sup>47</sup> Berangkat dari situ, tidak heran jika riset Saldi Isra, misalnya, mengasosiasikan desentralisasi asimetris dengan daerah Yogyakarta, Papua, Aceh, dan Jakarta.<sup>48</sup>

Ihwal desentralisasi asimetris selanjutnya dimaktubkan dalam undang-undang. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dapat ditelusuri melalui Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (UU 29/2007).<sup>49</sup> Daerah dengan otonomi khusus Papua dilacak melalui Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua (UU 21/2001).<sup>50</sup> Daerah yang mengemban posisi seperti Yogyakarta dan Aceh dapat ditelusuri dari Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012

<sup>44</sup> Fiorillo dkk., “Asymmetric Decentralization,” 628.

<sup>45</sup> Gunawan A. Tauda, “Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Administrative Law and Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 415.

<sup>46</sup> Saldi Isra dkk., “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia,” *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe (JEMIE)* 18, no. 2 (2019): 44.

<sup>47</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, Buku IV Jilid 2 (1999–2002)* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, n.d.), 1368.

<sup>48</sup> Isra dkk., “Asymmetry in a Decentralized, Unitary State...,” 57–62.

<sup>49</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*. Pasal 1 huruf f.

<sup>50</sup> Republik Indonesia, UU No. 21 Tahun 2011.

tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (UU 13/2012)<sup>51</sup> dan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU 44/1999).<sup>52</sup> Melalui peraturan-peraturan tersebut, negara Indonesia tidak hanya mengakui desentralisasi asimetris secara konstitusional, melainkan juga melegitimasinya dalam undang-undang.

Sekalipun desentralisasi asimetris memiliki pijakan konstitusional untuk mengatasi persoalan otonomi daerah, penulis tidak sependapat apabila sistem ini diterapkan pada daerah lain di luar empat daerah istimewa dan khusus tersebut. Sikap demikian berangkat dari beberapa penalaran berikut. *Pertama*, desentralisasi asimetris memerlukan karakter pemerintahan daerah yang berbeda-beda. Hal ini dapat ditelusuri pada empat daerah istimewa dan khusus di atas. Jakarta, berdasarkan Pasal 9 ayat (1) UU 29/2007, otonominya hanya berada pada tingkat provinsi. Itu sebabnya, tidak ada Pilkada Wali Kota dan DPRD tingkat kabupaten. UU 29/2007 mendesain kabupaten/kota bersifat administrasi.

Di Papua, sebagaimana dimaktubkan dalam Pasal 12 ayat (1) UU 21/2001, salah satu karakter khususnya adalah bahwa hanya Orang Asli Papua yang dapat dipilih menjadi Gubernur. Tidak hanya itu, berbeda dengan daerah lain—di mana lembaga pengawas Gubernur disebut DPRD—di Papua organ legislatif disebut Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP).<sup>53</sup> Selanjutnya, berdasarkan Pasal 18 UU 13/2012, di Yogyakarta pihak yang dapat menjabat sebagai Gubernur tidak bersifat bebas, melainkan harus memenuhi persyaratan, salah satunya bertakhta sebagai Sultan Hamengku Buwono; dengan demikian, orang di luar “kerajaan”, sekalipun berprofesi dan berpendidikan tinggi, tidak memiliki hak mencalonkan diri sebagai Gubernur. Terakhir, di Aceh, berpijak pada Pasal 4 UU 44/1999, diberikan keistimewaan berupa kewenangan untuk menjalankan syariat Islam, terutama di bidang hukum pidana. Mengikuti kerangka normatif di atas, tidak terbantahkan bahwa desentralisasi asimetris memerlukan karakter pemerintahan yang berbeda dibanding daerah lainnya. Perbedaan karakter tersebut tidak sederhana dan membutuhkan konstruksi yang relevan; persoalannya, hingga kini belum ada batasan yang jelas mengenai perbedaan karakter dimaksud.

*Kedua*, desentralisasi asimetris, sebagaimana diuraikan di atas, memerlukan persyaratan yang tidak sederhana. Dalam hal ini, menarik memperhatikan Putusan MK Nomor 11/PUU-VI/2008 dan Putusan MK Nomor 81/PUU-VIII/2010. Putusan pertama mensyaratkan bahwa agar suatu daerah disebut khusus harus berangkat dari sejarah masa lalu, misalnya Jakarta yang sejak dahulu menjadi ibu kota dan tempat perjuangan kemerdekaan.<sup>54</sup> Logika tersebut diperjelas oleh putusan kedua: bagi MK, untuk menjadi daerah khusus harus

<sup>51</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>52</sup> Republik Indonesia, UU No. 44 Tahun 1999.

<sup>53</sup> Republik Indonesia, UU No. 21 Tahun 2011. Pasal 1 huruf f.

<sup>54</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008*

dikaitkan dengan kenyataan sejarah dan latar belakang daerah, sedangkan predikat istimewa dapat diberikan jika dapat dibuktikan bahwa daerah tersebut masih memegang asal-usul kesejarahan.<sup>55</sup> Tidak sampai di situ, MK juga mensyaratkan pembentukan daerah istimewa dan khusus apabila sebelumnya telah terjadi kebuntuan, gejolak, atau konflik politik yang mengancam keutuhan negara kesatuan.<sup>56</sup> Apabila logika MK diletakkan pada empat daerah di atas, diketahui bahwa Jakarta, Papua, Yogyakarta, dan Aceh telah mengalami sejarah panjang serta konflik politik yang memaksa negara memberikan karakter pemerintahan tertentu. Pertanyaan selanjutnya, ketika desentralisasi asimetris diterapkan pada daerah selain empat daerah tersebut, apakah semua daerah di Indonesia yang akan mengadopsinya dapat dibuktikan memiliki sejarah dan asal-usul yang masih terawat serta gejolak atau konflik yang menimbulkan kekhawatiran terhadap eksistensi negara kesatuan?

*Ketiga*, sekalipun desentralisasi asimetris diwujudkan di semua daerah, belum tentu hal tersebut dapat menghadirkan kesejahteraan secara penuh. Dari empat daerah yang menyandang status istimewa atau khusus, hanya Jakarta yang memiliki tingkat kehidupan relatif tinggi, didukung posisinya sebagai pusat pemerintahan sekaligus pusat bisnis. Data terakhir hingga Triwulan II 2022 menunjukkan pendapatan per kapita provinsi menempatkan Jakarta pada peringkat tertinggi, Papua peringkat ke-13 (tiga belas), Yogyakarta peringkat ke-23 (dua puluh tiga), dan Aceh peringkat ke-27 (dua puluh tujuh).<sup>57</sup> Terkait kesempatan bekerja, sampai tahun 2021 Badan Pusat Statistik merilis bahwa Aceh menempati peringkat pertama, Jakarta peringkat ke-11 (sebelas), Yogyakarta peringkat ke-14 (empat belas), sedangkan Papua peringkat terakhir.<sup>58</sup> Dalam akses pendidikan, Papua memiliki angka buta huruf sebesar 7,5%.<sup>59</sup> Data yang disajikan hanya meninjau beberapa aspek dan belum mencakup keseluruhan indikator; namun, setidaknya, melalui angka-angka tersebut, pada titik tertentu desentralisasi asimetris masih memerlukan banyak catatan.

## **b. Mengapa Perlu Menganut Negara Kesatuan Model Desentralisasi yang Desentralistik?**

Artikel ini mengampanyekan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik, dibandingkan dengan desentralisasi asimetris atau federal. Untuk hal pertama telah dijelaskan secara mendetail sebelumnya. Selanjutnya, mewujudkan negara federal merupakan langkah yang terlalu ekstrem dan bahkan berpotensi mengancam supremasi konstitusi. Alasannya ada dua: *pertama*, Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 45 telah mengunci bahwa bentuk negara kesatuan tidak dapat diganti atau diubah. Komitmen untuk teguh

<sup>55</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*.

<sup>56</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*, 39.

<sup>57</sup> "Daftar Provisi Dengan PDRB Per Kapita Tertinggi Pada Triwulan II, DKI Jakarta Teratas," diakses 25 Juli 2025, <https://databoks.katadata.co.id/pdb/statistik/05648b2214d0634/daftar-provisi-dengan-pdrb-per-kapita-tertinggi-pada-triwulan-ii-dki-jakarta-teratas>.

<sup>58</sup> Badan Pusat Statistik, *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2021* (Jakarta: BPS, 2021).

<sup>59</sup> "Ketimpangan Pendidikan Indonesia, Antara Timur dan Barat," *Aktualdetik.com*, diakses 26 Juli 2025, <https://www.aktualdetik.com/berita/2620/ketimpangan-pendidikan-indonesia-antara-timur-dan-barat.html>.

memegang bentuk negara kesatuan, jika ditelusuri ke belakang, juga merupakan salah satu dari lima (5) kesepakatan MPR sebelum mengubah konstitusi pada 1999–2002.

Kedua, sekalipun Pasal 37 ayat (5) UUD NRI 45 dipaksa untuk diubah dan disepakati perubahannya, tindakan tersebut menghilangkan struktur konstitusi dan, lebih ekstrem, menolak konstitusionalisme. Yaniv Roznai, misalnya, mengemukakan bahwa ketika suatu konstitusi secara eksplisit menjelaskan hal-hal yang tidak boleh diubah (seperti bentuk negara kesatuan), lalu karena konstelasi politik tertentu larangan itu justru diubah, maka telah terjadi apa yang ia sebut sebagai *unconstitutional constitutional amendment*.<sup>60</sup> *Unconstitutional constitutional amendment*, tambah Roznai, diandaikan untuk membatasi hal-hal fundamental dalam konstitusi yang boleh atau tidak diubah.<sup>61</sup> Pembatasan ini berguna untuk merawat identitas khas yang dianut negara agar tidak hilang. Mengikuti dua alasan di atas, semakin menegaskan bahwa negara federal dan desentralisasi asimetris, paling tidak dalam tulisan ini, tidak lagi diposisikan sebagai salah satu alternatif.

Berdasarkan logika yang telah diuraikan, artikel ini termotivasi untuk memberikan beberapa pertimbangan sebagai pengayaan, yakni dalam rangka menegaskan keberadaan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik di Indonesia. Sebagaimana telah dikemukakan terdahulu, negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik berupaya mendorong agar kewenangan yang dimiliki daerah lebih besar daripada pusat, terutama ketika berhadapan langsung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Logika ini berangkat dari pemahaman mendasar bahwa dalam negara kesatuan berwilayah luas, dibarengi banyaknya tugas yang diemban pusat, di sisi lain terdapat perbedaan antardaerah yang membutuhkan penyelesaian yang berbeda-beda.<sup>62</sup> Dalam konteks tersebut, terdapat beberapa argumentasi mengapa upaya dimaksud perlu dikedepankan. Berikut diuraikan kelebihan dan manfaat yang dirasakan ketika usulan alternatif ini diprioritaskan.

*Pertama*, hal paling mendasar ialah bahwa negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik memiliki alasan konstitusional yang mapan. Dalam hal ini, ketentuan dimaksud dimaktubkan pada Pasal 18 ayat (1), (2), (5), dan (6), Pasal 18A ayat (1), serta Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 45. Apabila masing-masing norma tersebut dideskripsikan, diperoleh pemahaman bahwa, secara umum, wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi kabupaten/kota. Setiap provinsi dan

<sup>60</sup> Yaniv Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers" (Dissertation, London School of Economics and Political Science, 2014), 29–30.

<sup>61</sup> Roznai, "Unconstitutional Constitutional Amendments...", 13–16; Miftah Faried Hadinatha, "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala Autocratic Legalism di Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 755–58, <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

<sup>62</sup> "Pembagian Kewenangan Pusat-Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh," diakses 26 Juli 2025, <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html>.

kabupaten/kota memiliki pemerintahannya sendiri, dan penyelenggaraan pemerintahannya diurus sendiri menurut prinsip otonomi. Selanjutnya, prinsip otonomi seluas-luasnya pun dijalankan. Menurut catatan Ni'matul Huda, otonomi seluas-luasnya tidak dapat dilepaskan dari pembahasan yang dilakukan para pengubah konstitusi pada 1999–2002 dan merupakan jalan tengah antara pihak yang menginginkan negara federal dan pihak yang ingin tetap mempertahankan kesatuan.<sup>63</sup> Dalam rangka otonomi yang luas tersebut, provinsi serta kabupaten/kota diberi kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan. Tidak berhenti di situ, selain memasukkan unsur lokal ke dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, konstitusi Indonesia juga merancang agar hubungan pusat–daerah ketika diatur dengan undang-undang wajib memperhatikan pluralisme daerah. Sebagai tambahan, untuk mengakomodasi peran masyarakat adat di daerah, negara memberikan pengakuan khusus bahwa eksistensi mereka tetap dihormati.

Desain di atas tidak dapat dilepaskan dari konteks saat pasal-pasal tersebut dibahas. Salah satu gagasan yang mengemuka kala itu adalah penolakan terhadap sentralisasi karena tidak mencerminkan asas demokrasi, dan yang lebih penting, jika penolakan tersebut tidak diwujudkan, akan menimbulkan kelambanan dalam pengambilan keputusan di daerah.<sup>64</sup> Oleh karena itu, untuk mendorong percepatan pengambilan keputusan di daerah, gagasan desentralistik menjadi perhatian utama para perumus.

Alasan *kedua* untuk mewujudkan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik adalah memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menentukan sendiri bentuk penyelenggaraan yang menurut mereka lebih mendorong kesejahteraan dan keadilan. Penalaran demikian berangkat dari adagium umum *ubi societas ibi ius* (ketika ada masyarakat, di situ ada hukum). Istilah tersebut mengandung makna bahwa masyarakat membangun sendiri sistem hukumnya.<sup>65</sup> Konsekuensinya, hukum akan diterima apabila kondisi sosial tempat masyarakat berinteraksi menghargai dan menjunjungnya.<sup>66</sup> Jika ditelusuri lebih jauh, konsepsi ini berasal dari teori pertukaran sosial dalam ilmu sosiologi. Ide sentralnya ialah adanya kecenderungan masyarakat mematuhi perintah tertentu bila kondisi eksternal mendukung dan menghargai suatu tindakan.<sup>67</sup> Kondisi eksternal dapat berupa peraturan yang memuat larangan atau kebolehan. Jika larangan tersebut, menurut masyarakat, tidak

<sup>63</sup> Huda dan Heryansyah, "Kompleksitas Otonomi Daerah...", 242.

<sup>64</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif... Buku IV Jilid 2 (1999–2002)*, 116–17

<sup>65</sup> Muhammad Fadli, "Pengakuan dan Perlindungan Negara terhadap Hukum Adat dalam Mendorong Kepatuhan Hukum Berbasis Nilai-Nilai Budaya Lokal di Indonesia," *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 2 (2024): 284, <https://doi.org/10.33331/mhn.v54i2.896>.

<sup>66</sup> Herlambang Wiratraman dan Jacqueline Vel, "Hukum dalam Konteks Lokal: Mengapa Relevan dalam Pendidikan Hukum untuk Memperhatikan Konteks Lokal," naskah belum dipublikasikan, Belanda, 2020, 3.

<sup>67</sup> Russell Cropanzano et al., "Social Exchange Theory: A Critical Review with Theoretical Remedies," *Academy of Management Annals* 11, no. 1 (forthcoming): 2, <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>; Bambang Iswanto and Miftah Faried Hadinata, "The Constitutional Court Decision and Islamic Philanthropy Movements: Analysis of Zakat Organizations Legality in Samarinda," *Mazahib* 22, no. 1 (2023): 8–13, 1, <https://doi.org/10.21093/mj.v22i1.5968>.

menimbulkan kemanfaatan, terdapat kecenderungan norma itu tidak dipatuhi; singkatnya, masyarakat akan membelot.

Sikap masyarakat demikian tidak serta-merta dapat disalahkan hanya karena terdapat preskripsi yang ditetapkan oleh hukum. Sebaliknya, hukumlah yang “gagal” mengakomodasi kehendak masyarakat setempat. Mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dan dibarengi keragaman yang sangat kaya, dapat dipastikan ketentuan dari pusat—yang umumnya tidak mempertimbangkan kekayaan lokal—lebih mendorong terciptanya iklim di daerah yang kehendaknya kurang diapresiasi. Oleh sebab itu, kewenangan besar yang dimiliki daerah sebagai konsekuensi penerapan desentralisasi yang desentralistik cenderung mendorong daerah bekerja secara maksimal serta memudahkan upaya memastikan kesejahteraan di sekitarnya. Alasan utamanya, daerahlah yang paling mengetahui kondisi riil kebutuhan warganya. Ringkasnya, penting mendorong penetapan apa yang dianggap baik atau tidak, dibolehkan atau dilarang bagi masyarakat daerah.

Alasan *ketiga* adalah menghindari komando terpusat dan mengesampingkan pendekatan pukul rata. Secara konstitusional, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut hukum dasar; hal ini secara tegas dimaktubkan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 45. Karena itu, segala urusan pemerintahan, dari wilayah Indonesia paling timur hingga barat, berada sepenuhnya di tangan Presiden. Untuk memudahkan kinerjanya, pemerintah daerah kemudian dibentuk dengan asas desentralisasi dan konsep otonomi, namun komando pusat tetap berada pada Presiden. Komando pusat amat penting, terlebih di negara berbentuk kesatuan seperti Indonesia. Tidak ada yang berdaulat selain pusat.

Sekalipun demikian, pemahaman tersebut harus dilaksanakan secara kontekstual. Purwo Santoso, Guru Besar Ilmu Pemerintahan Universitas Gadjah Mada, menawarkan cara pandang bahwa desentralisasi jangan hanya dimaknai sebagai penyerahan dan pembagian kewenangan pusat–daerah, melainkan perlu digeser maknanya menjadi kesadaran akan adanya masalah di tingkat lokal yang harus diselesaikan.<sup>68</sup> Singkatnya, dengan pemahaman demikian, desentralisasi melahirkan perubahan penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal oleh daerah itu sendiri. Pemerintah daerah bukan semata pihak yang mengimplementasikan kehendak pusat, melainkan juga mengatasi masalah Indonesia sesuai konteks lokal yang mengitarinya. Upaya penyelesaian masalah di tingkat lokal, pada puncaknya, membuat tujuan nasional—yakni peningkatan pendapatan daerah, kesempatan kerja, lapangan berusaha, serta peningkatan akses dan kualitas layanan publik sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025–2045—dapat tercapai. Dalam rangka mewujudkan penyelesaian masalah di tingkat lokal tersebut, komando terpusat dan kehendak “perintah” pukul rata dari pusat harus dicegah. Dengan demikian, desentralisasi merupakan asas untuk mentransformasikan

<sup>68</sup> Purwo Santoso, “Menolak Stagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah Sebagai Aktualisasi,” *Riptek* 5, no. 1 (2011): 54.

tata kelola dan penanganan masalah pemerintahan di daerah. Dari titik ini, peran pemerintah pusat menjadi terbatas dan tidak mengendalikan secara langsung penanganan masalah di tingkat lokal pada satu sisi, sementara pada sisi lainnya, daerah dapat kreatif mewujudkan potensi terpendamnya sehingga penanganan masalah dipandang sekaligus sebagai upaya mengatasi masalah nasional.

*Keempat*, meningkatkan partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal. Partisipasi masyarakat tidak hanya disalurkan melalui Pilkada, melainkan pula dalam formulasi kebijakan di daerah. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik mendorong ke arah itu. Melengkapi alasan ketiga di atas—di mana desentralisasi tidak lagi hanya dimaknai sebagai pembagian kewenangan—pemerintah di tingkat daerah memiliki kewenangan untuk menentukan tujuan-tujuan serta menjadi penentu cara implementasinya di lapangan.<sup>69</sup> Alternatif tersebut lebih memberi peluang bagi masyarakat, terutama yang berada di daerah terpencil, untuk menetapkan apa yang mereka anggap layak dan prioritas untuk diwujudkan.<sup>70</sup> Resentralisasi menghasilkan luputnya perhatian terhadap masyarakat bawah, dan hal ini tidak dapat dinafikan.

Partisipasi masyarakat lokal yang baik menciptakan iklim penyelenggaraan pemerintahan yang lebih demokratis. Aspirasi masyarakat setempat dapat dengan mudah diketahui mengenai hal-hal apa saja yang sebenarnya telah dilaksanakan oleh masyarakat. Pengetahuan mengenai praktik-praktik nyata yang dilakukan masyarakat akan lebih efisien ditelusuri apabila pemerintah daerah memiliki akses yang memadai. Tentu saja, tidak sekadar menelusuri, melainkan juga menjadikannya sebagai inspirasi dalam proses perumusan kebijakan publik di daerah. Dengan demikian, pemberlakuan kebijakan dan pemecahan masalah daerah hingga tingkat nasional akan lebih efektif. Menjamin partisipasi masyarakat lokal juga bermakna bahwa suara mereka tidak hanya dititipkan melalui Pilkada, melainkan diwujudkan melalui pelibatan aktif dalam perumusan kebijakan publik—tidak semata-mata menurut komando pusat.

Secara konsep, mendorong negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik merupakan pengejawantahan teori *decision space*—dan ini menjadi alasan kelima. Istilah ini merujuk pada luasnya ruang bagi pemerintah daerah untuk menentukan kebijakan guna mengatasi persoalan di wilayahnya.<sup>71</sup> Konsep *decision space* dipopulerkan oleh Thomas J. Bossert, dosen pada Department of Global Health and Population, Harvard

<sup>69</sup> Alissandra T. Stoyan and Sara Niedzwiecki, “Decentralization and Democratic Participation: The Effect of Subnational Self-Rule on Voting in Latin America and the Caribbean,” *Electoral Studies* 18 (2018): 27.

<sup>70</sup> Mumtaz Hussain and Muhammad Ismail, “Decentralization, Participation, Devolution and Infrastructure Development in Rural Areas: A Case Study of District Bhakkar, Pakistan,” *Asian Journal of Comparative Politics* 6, no. 2 (2020), <https://doi.org/10.1177/2057891119900674>.

<sup>71</sup> Ramadhani Kigume and Stephen Maluka, “Decentralisation and Health Services Delivery in 4 Districts in Tanzania: How and Why Does the Use of Decision Space Vary Across Districts?,” *International Journal of Health Policy and Management* 8, no. 2 (2019): 91, <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.97>.

University. Bagi Bossert, istilah ini merupakan perkembangan teori desentralisasi yang memberi ruang sangat leluasa bagi pemerintah daerah untuk mengambil keputusan mengenai keuangan, tata pemerintahan, sumber daya manusia, hingga fasilitas kesehatan.<sup>72</sup> Menurut catatan Mailinda Eka Yuniza<sup>73</sup>, *decision space* memberikan banyak peluang bagi daerah untuk mengambil keputusan dan tindakan saat menjalankan tugasnya. Karena dalam pandangan ini pemerintahan di tingkat daerah memiliki wewenang yang sangat besar, pusat berperan terutama sebagai organ pengawas, bukan penentu—terlebih dalam hal teknis. Tersedianya beragam pilihan keputusan dan tindakan memungkinkan daerah menilai konteks yang paling bermanfaat untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan di sekitarnya. Tidak hanya itu, besarnya kewenangan tersebut memudahkan daerah mencapai tujuan yang ditargetkan pusat karena terdapat fleksibilitas di dalamnya.

### C. KESIMPULAN

Akhirnya, model negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang desentralistik patut menjadi pertimbangan serius ketika menata tarik-menarik kewenangan dalam hubungan pemerintah pusat-daerah. Secara konseptual, selain memiliki pijakan teoritis, pilihan gagasan ini berguna untuk mencegah resentralisasi kekuasaan pemerintah pusat. Terlebih, merujuk UU pemerintahan daerah yang saat ini masih berlaku, ruang daerah sangat sempit dan cenderung sentralistik. Menyediakan ruang besar bagi pemerintah daerah—dengan mengurangi komando pemerintah pusat, membuka pintu partisipasi tingkat lokal, dan membiarkan kebijakan yang menurut pemerintah daerah berguna untuk meningkatkan kesejahteraannya—merupakan wujud *decision space* yang memiliki landasan konstitusional yang kuat. Ke depan, akan bermanfaat adanya kajian khusus yang menjelaskan politik hukum negara guna menata kembali hubungan pemerintah pusat-daerah untuk lebih meyakinkan—sekaligus melengkapi—gagasan dalam artikel ini secara komprehensif.

### DAFTAR PUSTAKA

- Amin, Rizal Irvan, and Isharyanto Isharyanto. "Asymmetrical Sequential Decentralization: Resetting the Paradigm of Regional Autonomy." *Journal of Governance and Regulation* 11, no. 4 (2022): 24–32. <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art3>.
- Badan Pusat Statistik. *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2021*. Jakarta: BPS-Statistics Indonesia, 2021.

<sup>72</sup> Thomas J Bossert, *Empirical Studies of an Approach to Decentralization: "Decision Space" in Decentralized Health Systems*, 2014, 1–2.

<sup>73</sup> Mailinda Eka Yuniza, Enny Nurbaningsih, dan Zainal Arifin Mochtar, "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan pada Era Otonomi Luas" (Universitas Gadjah Mada, 2016).

- Bossert, Thomas J. "Decentralization from the Top Down: A Comment on a Recent World Bank Publication." In *Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy Makers*, edited by Jean-Paul Faguet and Caroline Pöschl, 277–298. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Bunikowski, Dawid, and Kseniya Ivanova. "The Decentralization Method as a Tool to Implement Social Initiatives of Citizens in Multinational States." *BRICS Law Journal* 4, no. 1 (2017): 7–25. <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2017-4-1-7-25>.
- Chaidir, Ellydar. "Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar." PhD diss., Universitas Islam Indonesia, 2005.
- Chandranegara, Ibnu Sina. "Penuangan Checks and Balances ke dalam Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 3 (2016): 559–74. <https://doi.org/10.31078/jk1334>.
- Cropanzano, Russell, Erica L. Anthony, Shanna R. Daniels, and Alison V. Hall. "Social Exchange Theory: A Critical Review with Theoretical Remedies." *Academy of Management Annals* 11, no. 1 (2017): 479–516. <https://doi.org/10.5465/annals.2015.0099>.
- "Daftar Provinsi dengan PDRB per Kapita Tertinggi pada Triwulan II, DKI Jakarta Teratas." *Databoks Katadata*. diakses 26 Juli 2025. <https://databoks.katadata.co.id/pdb/statistik/05648b2214d0634/daftar-provisi-dengan-pdrb-per-kapita-tertinggi-pada-triwulan-ii-dki-jakarta-teratas>.
- Diprose, Rachael. "Striking the Right Balance: Winding Back Indonesia's 'Big Bang' Decentralization." In *Constitutional Democracy in Indonesia*. Oxford: Oxford University Press, 2022.
- "Duitokrasi Membunuh Demokrasi." *Integrity Law Firm*. diakses 26 Juli 2025. <https://integritylawfirms.com/indonesia/2021/03/21/duitokrasi-membunuh-demokrasi/>.
- Fadli, Muhammad. "Pengakuan dan Perlindungan Negara terhadap Hukum Adat dalam Mendorong Kepatuhan Hukum Berbasis Nilai-Nilai Budaya Lokal di Indonesia." *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 2 (2024): 283–314. <https://doi.org/10.33331/mhn.v54i2.896>.
- Fauzan, Muhammad, and Riris Ardhanariswai. "Asymmetric Decentralization with Selective Broad Autonomy in the State Administration System." *Corporate Law and Governance Review* 5, no. 2 (2023): 8–18. <https://doi.org/10.22495/clgrv5i2p1>.
- Fiorillo, Fabio, Michele G. Giuranno, and Agnese Sacchi. "Asymmetric Decentralization: Distortions and Opportunities." *Economia Politica* 38, no. 2 (2021): 625–56. <https://doi.org/10.1007/s40888-020-00211-7>.
- Hadinata, Miftah Faried. "Peran Mahkamah Konstitusi Mencegah Gejala *Autocratic Legalism* di Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 4 (2022): 741–65. <https://doi.org/10.31078/jk1941>.

- Harkema, Beverly. "Autonomy as Public Service." In *Empowering Public Administrators*. London: Routledge, 2024. <https://doi.org/10.4324/9781032651835-4>.
- Hasani, Ismail. "Penguujian Konstitusionalitas Peraturan Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." PhD diss., Universitas Gadjah Mada, 2019.
- Heryansyah, Despan. "Pergeseran Politik Hukum Otonomi Daerah di Indonesia: Studi terhadap Kedudukan dan Kewenangan Gubernur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah Pasca Reformasi." Master's thesis, Universitas Islam Indonesia, 2016.
- Huda, Ni'matul. "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." PhD diss., Universitas Islam Indonesia, 2009.
- Huda, Ni'matul, and Despan Heryansyah. "Kompleksitas Otonomi Daerah dan Gagasan Negara Federal dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 26, no. 2 (2019): 238–58. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss2.art2>.
- "Inilah Temuan Lapangan Masalah Harmonisasi Peraturan di Daerah." *Hukumonline*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/inilah-temuan-lapangan-masalah-harmonisasi-peraturan-di-daerah-lt6039ead30273b/>.
- Isrā, Saldi, Bertus de Villiers, and Zainal Arifin. "Asymmetry in a Decentralized, Unitary State: Lessons from the Special Regions of Indonesia." *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 18, no. 2 (2019): 43–71.
- Iswanto, Bambang, and Miftah Faried Hadinatha. "The Constitutional Court Decision and Islamic Philanthropy Movements: Analysis of Zakat Organizations' Legality in Samarinda." *Mazahib* 22, no. 1 (2023): 1–36. <https://doi.org/10.21093/mj.v22i1.5968>.
- Jati, Wasisto Raharjo. "Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 4 (2012): 743–70. <https://doi.org/10.31078/jk947>.
- "Ketimpangan Pendidikan Indonesia, Antara Timur dan Barat." *Aktual Detik*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.aktualdetik.com/berita/2620/ketimpangan-pendidikan-indonesia-antara-timur-dan-barat.html>.
- Kigume, Ramadhani, and Stephen Maluka. "Decentralisation and Health Services Delivery in 4 Districts in Tanzania: How and Why Does the Use of Decision Space Vary across Districts?" *International Journal of Health Policy and Management* 8, no. 2 (2019): 90–100. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2018.97>.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan*. 8 vols. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010.

- \_\_\_\_\_. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-VI/2008*, diputus 5 Agustus 2008.
- \_\_\_\_\_. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 81/PUU-VIII/2010*, diputus 2 Maret 2011.
- Mahmuzar. "Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 2 (2020): 302–16. <http://dx.doi.org/10.21143/jhp.vol50.no2.2590>.
- Mousiu, Aleksander. "Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments." In *Second World Conference on Business, Economics and Management, Procedia – Social and Behavioral Sciences* 109 (2014): 1060–064.
- Niedzwiecki, Sara, and Alissandra T. Stoyan. "Decentralization and Democratic Participation: The Effect of Subnational Self-Rule on Voting in Latin America and the Caribbean." *Electoral Studies* 52 (2018): 26–35. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2018.01.002>.
- Ozmen, Alper. "Notes to the Concept of Decentralization." *European Scientific Journal* 10, no. 10 (2014): 415–24.
- "Pembagian Kewenangan Pusat–Daerah dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh." Saldi Isra (website). Diakses 26 Juli 2025. <https://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/336-pembagian-kewenangan-pusat-daerah-dalam-undang-undang-nomor-11-tahun-2006-tentang-pemerintahan-aceh.html>.
- "PKS Kritik Cara Penetapan PSBB: Gaya Birokratis, Penanganan Corona Jadi Lambat." *DetikNews*. Diakses 25 Juli 2025. <https://news.detik.com/berita/d-4972030/pks-kritik-cara-penetapan-psbb-gaya-birokratis-penanganan-corona-jadi-lambat>.
- Santoso, Purwo. "Menolak Stagnasi Demokratisasi: Otonomi Daerah sebagai Aktualisasi." *Riptek* 5, no. 1 (2011): 45–60.
- Rahman, Faiz. "Rasionalitas Desentralisasi Asimetris dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia." In *Pemerintah dan Pemerintahan Daerah: Refleksi pada Era Reformasi (Membaca Momentum 20 Tahun Reformasi Indonesia)*, edited by Budy Sugandi and Ali Rif'an, 46–56. Bandar Lampung: Anugrah Utama Raharja (AURA), 2018.
- Republik Indonesia. *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*.
- \_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh*.

\_\_\_\_\_. *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta*.

Ridwansyah, Muhammad. "Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat–Daerah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 4 (2017): 845–58. <https://doi.org/10.31078/jk1447>.

Roznai, Yaniv. "Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers." PhD diss., London School of Economics and Political Science, 2014.

Salinding, Marthen B. "Prinsip Hukum Pertambangan Mineral dan Batubara yang Berpihak kepada Masyarakat Hukum Adat." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 148–69. <https://doi.org/10.31078/jk1618>.

Simandjuntak, Reynold. "Sistem Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: Perspektif Yuridis-Konstitusional." *De Jure: Jurnal Hukum dan Syar'iah* 7, no. 1 (2015): 57–67. <https://doi.org/10.18860/j-fsh.v7i1.3512>.

Subiyanto, Achmad Edi, et al. *Bagir Manan: Keterangan Ahli di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2021.

Tauda, Gunawan A. "Desain Desentralisasi Asimetris dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Administrative Law & Governance Journal* 1, no. 4 (2018): 413–35.

Tryatmoko, Mardiyanto Wahyu. "Problem Demokratisasi dalam Desentralisasi Asimetris Pasca-Orde Baru." *Masyarakat Indonesia* 38, no. 2 (2012): 269–96. <https://doi.org/10.14203/jmi.v38i2.647>.

Utami, Novita Eka. "Sentralisasi terhadap Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Perizinan Tambang Pasca-Pemberlakuan Undang-Undang Mineral dan Batubara." *LEX Renaissance* 2, no. 8 (forthcoming).

"Waketum IDI Kritik Menkes yang Jadi Penentu Status PSBB Daerah." *Tempo.co*. Diakses 26 Juli 2025. <https://www.tempo.co/politik/waketum-idi-kritik-menkes-yang-jadi-penentu-status-psbb-daerah-634496>.

Wardhana, Allan Fatchan Gani, and Ni'matul Huda. "Relasi Kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penataan Kawasan Metropolitan Jabodetabek-Puncur." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 29, no. 3 (2022): 494–515. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss3.art2>.

Wardhana, Allan Fatchan Gani, et al. *Pilkada Pasca Reformasi: Dinamika, Permasalahan, dan Gagasan Penyempurnaan*. Yogyakarta: PSHK FH UII, 2021.

Wiratraman, H. P., Risdiana Izzaty, and Aldyan Faizal. "A Constitutional Dilemma: Local Elections amid the Covid-19 Pandemic." *Rechtsidee* 7 (December 2020). <https://doi.org/10.21070/jihr.2020.7.704>.

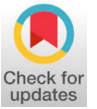
Yuniza, Mailinda Eka. "Arah Kebijakan Pengaturan Bidang Kesehatan pada Era Otonomi Luas." PhD diss., Universitas Gadjah Mada, 2016.

Zarychta, Alan, Michelle E. Benedum, Emily Sanchez, and Krister P. Andersson. "Decentralization and Corruption in Public Service Delivery: Local Institutional Arrangements That Can Help Reduce Governance Risks." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34, no. 2 (2024): 238–54. <https://doi.org/10.1093/jopart/muad022>.



## *Constitutional Legitimacy and Institutional Behavior of Political Parties in the 2024 Regional Elections*

## Legitimisasi Konstitusional dan Perilaku Kelembagaan Parpol dalam Calon Tunggal Pilkada 2024



Elva Imeldatur Rohmah 

Fakultas Syariah dan Hukum, UIN Sunan Ampel Surabaya, Indonesia

### Article Info

#### Corresponding Author:

Elva Imeldatur Rohmah

[✉ elva.imeldatur.rohmah@uinsa.com](mailto:elva.imeldatur.rohmah@uinsa.com)

#### History:

Submitted: 12-02-2024

Revised: 28-07-2025

Accepted: 26-08-2025

#### Keyword:

*Political Parties; Regional Head Election;  
Single Candidate.*

#### Kata Kunci:

Calon Tunggal; Partai Politik; Pemilihan  
Kepala Daerah.

### Abstract

*Since the Constitutional Court's Decision No. 100/PUU-XIII/2015, the prevalence of single-candidate contests in regional head elections (Pilkada) has increased markedly. This phenomenon presents constitutional and democratic dilemmas, generating a crisis of substantive legitimacy and weakening political competition. The pragmatic behavior of political parties and the weakness of their cadre-building systems further exacerbate the paucity of contestation. This study aims to examine the constitutional basis for the legitimacy of single candidates in Pilkada, assess the responsibility of political parties for the low level of competition, and identify normative alternatives to prevent the dominance of single candidates in local elections. It is a normative legal study employing three approaches: statutory, conceptual, and comparative. The findings indicate that, formally, single-candidate nominations are constitutionally valid; however, their substantive legitimacy is questionable due to the limited range of political choices and the underperformance of parties' recruitment functions. Practices such as the wholesale capture of party endorsements by strong candidates and the dominance of party elites narrow the space for competition. To prevent this, regulatory reforms are needed, including strengthening cadre development, imposing an upper limit on party coalitions, and facilitating independent candidacies as a political alternative. In this way, local democracy can become more competitive, participatory, and substantive.*

### Abstrak

Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015, fenomena calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) meningkat secara signifikan. Fenomena ini menimbulkan dilema konstitusional dan demokratis karena memicu krisis legitimasi substantif serta melemahkan kompetisi politik. Pragmatisme partai politik dan lemahnya sistem kaderisasi semakin memperparah minimnya kontestasi. Penelitian ini bertujuan menelaah dasar legitimasi konstitusional keberadaan calon tunggal dalam Pilkada, mengevaluasi tanggung jawab partai politik atas rendahnya tingkat kompetisi, serta mengidentifikasi alternatif normatif untuk mencegah dominasi calon tunggal dalam pemilihan lokal. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan tiga pendekatan: perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara formal calon tunggal konstitusional; namun, legitimasi substantifnya patut dipertanyakan karena terbatasnya pilihan politik dan tidak optimalnya fungsi rekrutmen partai. Praktik "memborong" dukungan partai oleh kandidat kuat serta dominasi elite partai mempersempit ruang kompetisi. Untuk mencegah hal tersebut, diperlukan reformasi regulasi yang mencakup penguatan kaderisasi, pembatasan batas atas koalisi partai, dan fasilitasi pencalonan perseorangan sebagai alternatif politik. Dengan demikian, demokrasi lokal dapat menjadi lebih kompetitif, partisipatif, dan substantif.



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/jk2233>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Fenomena calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) telah menjadi problematika konstitusional yang kompleks dan kontroversial dalam lanskap demokrasi Indonesia. Sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang memperbolehkan eksistensi calon tunggal dengan menghadapkannya kepada kotak kosong, praktik ini tidak hanya mengalami pertumbuhan kuantitatif yang signifikan, tetapi juga menimbulkan dilema fundamental mengenai makna substantif demokrasi dan kualitas kompetisi politik di tingkat lokal.<sup>1</sup>

Data empiris menunjukkan bahwa fenomena calon tunggal mengalami peningkatan yang mengkhawatirkan secara konsisten dalam setiap penyelenggaraan Pilkada serentak. Pada Pilkada 2015, terdapat hanya tiga pasangan calon tunggal, kemudian meningkat drastis menjadi sembilan pasangan pada Pilkada 2017, berlanjut menjadi enam belas pasangan pada Pilkada 2018, dan mencapai 25 pasangan pada Pilkada 2020.<sup>2</sup> Tren peningkatan ini mencapai puncaknya pada Pilkada 2024 dengan 37 daerah yang mengalami kondisi calon tunggal. Fakta ini menunjukkan adanya disfungsi sistemik dalam mekanisme rekrutmen politik dan kompetisi elektoral di tingkat daerah.<sup>3</sup>

Secara konstitusional, keberadaan calon tunggal memperoleh legitimasi formal melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 100/PUU-XIII/2015 yang kemudian diadopsi dalam Pasal 54C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.<sup>4</sup> Putusan ini dilatarbelakangi untuk mengatasi kekosongan hukum ketika syarat minimal dua pasangan calon tidak terpenuhi, sehingga Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Pilkada tetap dapat dilaksanakan dengan mekanisme “setuju” atau “tidak setuju” terhadap calon tunggal yang ada.<sup>5</sup> Namun demikian, legitimasi formal tersebut tidak mengeliminasi persoalan legitimasi substantif yang muncul dalam implementasinya. Fenomena calon tunggal mencerminkan kegagalan sistemik dalam aspek pelebagaan partai politik, kaderisasi,

---

<sup>1</sup> Diana Dwi Aprilianti, Muhammad Mashuri, and Humiati Humiati, “Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Kepastian Hukum,” *Yurijaya : Jurnal Ilmiah Hukum* 6, no. 1 (2024): 29, <https://doi.org/10.51213/yurijaya.v6i1.127>.

<sup>2</sup> J Ghafur, “Desain Pengaturan Pencegahan Munculnya Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah,” *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 205, <https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/view/158>.

<sup>3</sup> Ahmad Zaki Fadlurrohmah, “Problem Pelebagaan Partai Politik Dalam Pilkada Serentak Di Jawa Timur,” *Jurnal Transformative* 3, no. 2 (2018): 23.

<sup>4</sup> Luluk Imro'atus Sholikah et al., “Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Perspektif Teori Deliberative Democracy,” *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 4, no. 2 (2024): 217, <https://doi.org/10.15642/sosyus.v4i2.762>.

<sup>5</sup> Anasrullah Anasrullah, Achmad Djunaidi, and Candra Candra, “Analisis Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) No. 100/PUU-XIII/2015 Terkait Pemilihan Calon Tunggal Pilkada Serentak Di Indonesia,” *CIVICUS : Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 5, no. 1 (2019): 6, <https://doi.org/10.31764/civicus.v5i1.781>.

dan penciptaan kompetisi yang sehat dalam arena politik lokal.<sup>6</sup> Hal ini menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai kualitas demokrasi yang dihasilkan dari proses elektoral yang minim kompetisi dan pilihan alternatif bagi pemilih.<sup>7</sup>

Akar masalah fenomena calon tunggal terletak pada kelemahan kelembagaan partai politik yang gagal menjalankan fungsi dasarnya sebagai institusi rekrutmen dan kaderisasi politik.<sup>8</sup> Partai politik cenderung menampilkan perilaku pragmatis dan oportunistis dalam proses pengambilan keputusan pencalonan, di mana pertimbangan ideologis dikesampingkan demi keuntungan kekuasaan dan posisi politik pengurus.<sup>9</sup> Perilaku ini termanifestasi dalam praktik memborong dukungan partai politik yang umumnya dilakukan oleh petahana atau calon yang memiliki modal politik dan finansial yang kuat.<sup>10</sup> Strategi ini menciptakan koalisi gemuk yang mendominasi arena politik lokal, sehingga partai-partai lain tidak memiliki insentif atau kemampuan untuk mengajukan calon alternatif. Akibatnya, terjadi penyempitan ruang kompetisi politik yang bermuara pada munculnya calon tunggal.<sup>11</sup>

Disfungsi kelembagaan partai politik ini semakin diperparah oleh lemahnya sistem kaderisasi dan rekrutmen berbasis merit. Partai politik gagal menghasilkan kader-kader berkualitas yang mampu bersaing secara kompetitif dalam arena Pilkada, sehingga sangat bergantung pada figur-figur eksternal yang memiliki elektabilitas tinggi namun tidak melalui pengaderan atau kaderisasi yang matang.<sup>12</sup>

Dari perspektif konstitusional, eksistensi calon tunggal menimbulkan ketegangan antara pemenuhan hak konstitusional warga negara untuk memilih dan dipilih dengan prinsip-prinsip demokrasi yang mensyaratkan adanya kompetisi dan pilihan alternatif.<sup>13</sup> Meskipun secara formal calon tunggal memiliki legitimasi berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, namun keabsahannya menjadi dipertanyakan karena minimnya ruang deliberatif dan terbatasnya alternatif pilihan politik

<sup>6</sup> Rikki Hendrawan and Muhammad Adhe Agassi, "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Solusi Atau Anomali Bagi Demokrasi," *Jurnal Hukum Mimbar Justitia (JHMJ)* 10, no. 2 (2024): 234.

<sup>7</sup> Mahpudin Mahpudin, "Protest Voting Dan Abstention Dalam Pilkada Calon Tunggal: Kasus Pilkada Serentak 2018," *KEMUDI : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 02 (2021): 152, <https://doi.org/10.31629/kemudi.v5i02.2643>.

<sup>8</sup> Dzulkarnain Jamil et al., "Pelebagaan Partai Politik: Studi Kasus Partai Koalisi Incumbent Dalam Perebutan Kekuasaan Di Pilkada," *Jurnal Dinamika* 5, no. 1 (2024): 50, <https://doi.org/10.18326/dinamika.v5i1.45-62>.

<sup>9</sup> Endah Yuli Ekowati, "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, Dan Calon Tunggal Dalam Pilkada," *Jurnal Transformative* 5, no. 1 (2019): 19, <https://core.ac.uk/download/pdf/230239078.pdf>.

<sup>10</sup> Ayu Lestari, Ridwan Ridwan, and Iza Rumesten RS, "Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah," *Simbur Cahaya* 25, no. 2 (2019): 255.

<sup>11</sup> Andreas Ryan Sanjaya and Yohanes Thianika Budiarsa, "'Melawan Kotak Kosong': Analisis Marketing Politik Enam Pasangan Calon Tunggal Pada Pilkada 2020 Di Jawa Tengah," *Interaksi: Jurnal Ilmu Komunikasi* 13, no. 1 (2024): 117, <https://doi.org/10.14710/interaksi.13.1.115-134>.

<sup>12</sup> Hendrawati, "Analisis Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Pada Fenomena Calon Tunggal Petahana Studi Kasus: Pilkada Kabupaten Pati 2017," *Jurnal Akuntansi* 11, no. 2 (2017): 4.

<sup>13</sup> Dedik Yoga Hirmawan, "Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," *Tranformasi Hukum: Jurnal Studi Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2022): 35.

bagi masyarakat.<sup>14</sup> Fenomena ini juga berpotensi memperkuat dominasi kekuasaan *incumbent* dan mereduksi kualitas demokrasi lokal. Ketika kompetisi politik terbatas atau bahkan tidak ada, mekanisme akuntabilitas politik menjadi lemah, dan pemilih kehilangan kemampuan untuk melakukan kontrol demokratis terhadap penyelenggara pemerintahan.<sup>15</sup>

Secara empiris, beberapa kasus menunjukkan bahwa masyarakat merespons fenomena calon tunggal dengan berbagai bentuk resistensi elektoral, termasuk memilih kotak kosong sebagai bentuk protes voting. Kemenangan kotak kosong di Kabupaten Bangka pada tahun 2024 dengan perolehan 57,25% suara menjadi indikator kuat adanya krisis legitimasi politik lokal dan kegagalan dalam sistem pencalonan yang didominasi elite.<sup>16</sup>

Kompleksitas problematika calon tunggal menuntut pendekatan yang menyeluruh yang tidak hanya fokus pada aspek normatif-regulatif, tetapi juga transformasi kelembagaan partai politik dan penguatan mekanisme pencegahan. Berbagai penelitian menunjukkan bahwa solusi parsial seperti penurunan ambang batas pencalonan tidak secara signifikan mengurangi munculnya calon tunggal, karena akar masalahnya terletak pada perilaku kelembagaan partai politik dan struktur insentif politik yang ada.<sup>17</sup>

Perlunya desain regulasi yang komprehensif untuk mencegah munculnya calon tunggal menjadi agenda mendesak dalam reformasi sistem politik Indonesia, pengaturan pembatasan koalisi partai, penguatan calon independen serta penguatan norma hukum yang dapat mencegah dominasi politik dalam arena Pilkada. Dalam konteks inilah, penelitian normatif atas legitimasi konstitusional dan perilaku kelembagaan partai politik dalam fenomena calon tunggal Pilkada 2024 menjadi relevan dan strategis untuk memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan sistem demokrasi Indonesia yang lebih berkualitas dan substantif.

## **2. Perumusan Masalah**

Dalam penelitian ini, beberapa pertanyaan utama untuk mengeksplorasi kajian normatif atas legitimasi konstitusional calon tunggal dalam Pilkada dan perilaku kelembagaan partai politik, mencakup:

- a. Bagaimana dasar hukum dan legitimasi konstitusional keberadaan calon tunggal dalam Pilkada ditinjau dari Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 serta Putusan Mahkamah Konstitusi?
- b. Sejauh mana tanggung jawab kelembagaan partai politik dalam menciptakan kondisi minim kompetisi elektoral yang mendorong terjadinya fenomena calon tunggal dalam Pilkada?

---

<sup>14</sup> Sholikah et al., "Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Perspektif Teori Deliberative Democracy," 217.

<sup>15</sup> Mahpudin, "Protest Voting Dan Abstention Dalam Pilkada Calon Tunggal: Kasus Pilkada Serentak 2018," 155-56.

<sup>16</sup> Patricia Widya Sari and Ghea Ardiella Achsa, "Kotak Kosong Pilkada Bangka: Implikasi Kriminologis Terhadap Stabilitas Sosial," *PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora* 4, no. 3 (2025): 4121, <https://doi.org/10.56799/peshum.v4i3.9030>.

<sup>17</sup> Ghafur, "Desain Pengaturan Pencegahan Munculnya Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah," 213.

- c. Apa saja alternatif normatif yang dapat diterapkan untuk memperkuat regulasi hukum dalam mencegah dominasi calon tunggal?

### 3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Penelitian ini berfokus pada analisis dan interpretasi norma-norma hukum yang terkait dengan sistem pemilihan kepala daerah dengan calon tunggal. Hal ini melibatkan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah, dan doktrin hukum yang relevan. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), penulis melakukan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan sistem pemilihan kepala daerah seperti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan untuk memahami teori dan doktrin hukum tentang calon tunggal, demokrasi, *check and balances* dan fungsi partai politik. Sedangkan pendekatan komparatif dilakukan untuk mengkaji bagaimana pelaksanaan pemilihan umum dengan calon tunggal di beberapa negara di dunia.

## A. PEMBAHASAN

### 1. Kerangka Hukum Terkait Calon Tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah

Landasan utama keberadaan calon tunggal dalam Pilkada tidak dapat dilepaskan dari prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Prinsip ini mengandung arti bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara, termasuk hak untuk memilih dan dipilih sebagai bagian dari hak asasi politik warga negara.<sup>18</sup> Secara eksplisit, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa kepala daerah, yaitu gubernur, bupati, dan wali kota, dipilih secara demokratis, tanpa menentukan secara rigid apakah pemilihan harus melalui persaingan antar lebih dari satu calon. Hal ini memberi ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mengatur pelaksanaan pemilihan, selama tetap menjunjung prinsip demokrasi dan non-diskriminasi.<sup>19</sup>

Perkembangan regulasi terkait calon tunggal dalam Pilkada menemukan pijakan yuridisnya melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang merupakan perubahan

<sup>18</sup> Ratih Karunia Sari, "Tinjauan Demokrasi Terhadap Calon Tunggal Kepala Daerah Dengan Pengkajian Efektifitas Peranan Partai Politik," *Jurnal Education and Development* 8, no. 1 (2020): 307, <http://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/1556>.

<sup>19</sup> Hirmawan, "Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," 41.

kedua atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pilkada. Undang-undang ini secara tegas mengatur adanya calon tunggal sebagai respons terhadap realitas politik lokal di mana hanya satu pasangan calon memenuhi syarat pencalonan.<sup>20</sup> Secara khusus, Pasal 54C menyebutkan kondisi-kondisi yang membolehkan Pilkada dengan calon tunggal, seperti hanya terdapat satu pasangan calon yang mendaftar atau terjadinya diskualifikasi terhadap calon lainnya.<sup>21</sup> Sementara itu, Pasal 54D menyatakan bahwa pemungutan suara tetap dilakukan, dan pasangan calon tunggal hanya bisa menang jika memperoleh lebih dari 50% suara sah.<sup>22</sup> Yang menarik, surat suara dalam Pilkada calon tunggal diatur menampilkan dua kolom yakni satu berisi gambar pasangan calon, dan satu kotak kosong tanpa gambar sebagai opsi penolakan dari pemilih.<sup>23</sup> Mekanisme ini mencerminkan referendum terbuka, di mana rakyat secara langsung menyetujui atau menolak satu-satunya calon yang tersedia.

Ketentuan dalam UU No. 10 Tahun 2016 tersebut tidak terlepas dari terobosan konstitusional yang dilakukan Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 100/PUU-XIII/2015. Putusan ini diajukan melalui *judicial review* terhadap kekosongan hukum dalam UU Pilkada sebelumnya (UU No. 8 Tahun 2015), yang tidak mengatur secara jelas mekanisme ketika hanya satu calon yang tersedia.

MK dalam pertimbangannya menyatakan bahwa membatalkan Pilkada karena tidak terpenuhi syarat minimal dua calon justru melanggar hak konstitusional rakyat untuk memilih dan dipilih. Hal ini dianggap bertentangan dengan prinsip demokrasi dan Pasal 28D UUD 1945, yang menjamin kesetaraan dalam memperoleh kesempatan di pemerintahan.<sup>24</sup> Putusan ini menyatakan bahwa pemungutan suara tetap harus dilakukan dengan memberikan pilihan “setuju” atau “tidak setuju” terhadap calon tunggal. Jika pemilih mayoritas menyatakan “tidak setuju”, maka pemilihan ulang dijadwalkan ulang.<sup>25</sup> Dengan demikian, MK secara eksplisit melegitimasi keberadaan calon tunggal dan memperkuat kerangka hukumnya melalui penafsiran konstitusional.

Pengaturan calon tunggal juga harus ditempatkan dalam kerangka perlindungan hak konstitusional warga negara, termasuk hak untuk memilih dan dipilih sebagai bentuk ekspresi politik. Hal ini ditegaskan pula dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dan diperkuat melalui Putusan MK No. 011-017/PUU-I/2003, yang menyatakan bahwa hak

<sup>20</sup> Wilma Silalahi, “Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kota Kosong,” *National Conference For Law Studies*, 2020, 1261.

<sup>21</sup> Nurfaika Ishak, “Problematika Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia,” *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 19, no. 2 (2020): 136–37, <https://doi.org/10.31941/pj.v19i2.1144>.

<sup>22</sup> Teguh Ilham, “Fenomena Calon Tunggal dalam Demokrasi Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 12, no. 2 (2020): 68, <https://doi.org/10.33701/jiapd.v12i2.1359>.

<sup>23</sup> Lestari, Ridwan, and Rumesten RS, “Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah,” 254.

<sup>24</sup> Ishak, “Problematika Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia,” 136.”

<sup>25</sup> Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, and Marchethy Riwani Diaz, “Single Candidate in Local Election: Leadership Crises and Threats to Democracy,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 61, <https://doi.org/10.31078/jk1913>.

untuk memilih dan dipilih merupakan bagian dari HAM dan harus dijamin oleh negara.<sup>26</sup> Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjamin prinsip kesetaraan di depan hukum dan pemerintahan. Ketentuan ini dapat diartikan bahwa selama proses pencalonan terbuka dan syarat pencalonan berlaku umum, keberadaan calon tunggal tidak dapat dianggap bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi, sepanjang tidak terjadi pelanggaran prosedural atau rekayasa politik yang merugikan calon lain.<sup>27</sup>

Keberadaan calon tunggal dengan mekanisme kotak kosong menjadi contoh konkret penerapan demokrasi konstitusional di Indonesia, yaitu demokrasi yang dibatasi dan diarahkan oleh hukum. Meskipun tidak ideal dari sudut pandang persaingan elektoral, mekanisme ini tetap menjaga keterlibatan rakyat dalam proses demokrasi serta menghindari kekosongan kekuasaan. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa mekanisme calon tunggal bukanlah preferensi utama, namun merupakan solusi konstitusional terakhir untuk memastikan pelaksanaan Pilkada tetap berlangsung.<sup>28</sup> Pilihan terhadap kotak kosong menjadi bentuk kontrol demokratis yang mencerminkan penolakan terhadap calon yang ada tanpa menggugurkan hak pilih rakyat.<sup>29</sup>

## **2. Fenomena Calon Tunggal Dalam Pilkada di Indonesia**

Sejak keluarnya Putusan MK No. 100/PUU-XIII/2015, Indonesia secara resmi mengakui dan mengakomodasi kemungkinan hanya satu pasangan calon kepala daerah dalam pemilihan umum. Putusan ini membuka jalan bagi pelaksanaan Pilkada meskipun hanya terdapat satu kandidat, dengan memberikan pemilih opsi untuk memilih kotak kosong sebagai bentuk penolakan terhadap calon tunggal tersebut. Mekanisme ini pada dasarnya menjadi saluran alternatif untuk menyuarakan ketidaksetujuan tanpa harus abstain atau golput, serta memperkuat prinsip kedaulatan rakyat dalam demokrasi lokal.<sup>30</sup> Selain itu, mekanisme ini pun turut mendorong fenomena kotak kosong dalam pilkada yang hanya diikuti oleh satu pasangan calon yang mendaftar.

Pada pilkada serentak tahun 2017, 2018, dan 2020, fenomena ini semakin berkembang, dengan jumlah daerah yang menghadapi situasi calon tunggal terus meningkat. Data dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) mencatat bahwa pada pilkada serentak 2020, terdapat 25 wilayah dengan calon tunggal, dan angka tersebut meningkat menjadi 37 wilayah pada pilkada serentak 2024.<sup>31</sup>

<sup>26</sup> Hendrawan and Agassi, "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Solusi Atau Anomali Bagi Demokrasi," 273.

<sup>27</sup> Anasrullah, Djunaedi, and Candra, "Analisis Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) No. 100/PUU-XIII/2015 Terkait Pemilihan Calon Tunggal Pilkada Serentak Di Indonesia," 5.

<sup>28</sup> Ishak, "Problematika Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia," 40."

<sup>29</sup> Hirmawan, "Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia," 37.

<sup>30</sup> M. Yasin Al-Arif, "Aktualisasi Paham Konstitusionalisme Dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945," *Pandecta* 12, no. 2 (2017): 12.

<sup>31</sup> Supriatmo Lumuan, "Pilkada Serentak, Fenomena Meningkatnya Calon Tunggal," Komisi Pemilihan Umum, 7 Juli 2025, <https://www.kpu.go.id/berita/baca/13002/pilkada-serentak-fenomena-meningkatnya-calon-tunggal>.

Awalnya tercatat adanya 43 daerah dengan calon tunggal setelah penutupan pendaftaran calon kepala daerah pada 29 Agustus 2024. KPU RI kemudian melakukan perpanjangan masa pendaftaran bakal calon di daerah-daerah tersebut dari tanggal 2-4 September 2024. Setelah perpanjangan waktu tersebut, jumlah daerah dengan calon tunggal berkurang menjadi 37 daerah. Dari 37 daerah tersebut, rinciannya adalah 1 provinsi, yaitu Papua Barat, 31 kabupaten, dan 5 kota. Kemudian, calon tunggal di daerah-daerah ini berhadapan dengan kotak kosong saat pemungutan suara pada 27 November 2024. Pemilihan ulang akan dilakukan apabila kotak kosong menang yang menurut usulan KPU, pemilu ulang tersebut diselenggarakan pada tahun berikutnya, yakni tahun 2025. Wilayah dengan calon tunggal pada Pilkada tahun 2024 antara lain:

**Tabel. 1**  
Daftar Wilayah Dengan Calon Tunggal Pada Pilkada 2024

<b>Lingkup Wilayah</b>	<b>Nama Daerah</b>
<b>Provinsi</b>	Papua Barat
<b>Kabupaten/Kota</b>	Aceh (Aceh Utara dan Aceh Taming), Sumatera Utara (Asahan, Pakpak Bharat, Serdang Berdagai, Labuhanbatu Utara, Nias Utara), Sumatera Barat (Dharmashraya), Jambi (Batanghari), Sumatera Selatan (Ogan Iilir, Empat Lawang), Bengkulu (Bengkulu Utara), Lampung (Lampung Barat, Tulang Bawang Barat), Kepulauan Bangka Belitung (Bangka, Bangka Selatan, Kota Pangkal Pinang), Kepulauan Riau (Bintan), Jawa Barat (Ciamis), Jawa Tengah (Banyumas, Sukoharjo, Brebes), Jawa Timur (Trenggalek, Ngawi, Gresik, Kota Pasuruan, Kota Surabaya), Kalimantan Barat (Bengkayang), Kalimantan Selatan (Tanah Bumbu, Balangan), Kalimantan Timur (Kota Samarinda), Kalimantan Utara (Malinau, Kota Tarakan), Sulawesi Selatan (Maros), Sulawesi Tenggara (Muna Barat), Sulawesi Barat (Pasangkayu).

**Sumber:** diolah oleh penulis

Peningkatan jumlah daerah dengan calon tunggal menunjukkan tren signifikan, sehingga calon tunggal bukan lagi merupakan fenomena langka dalam kontestasi politik lokal di Indonesia. Situasi ini menunjukkan adanya tantangan dalam proses demokrasi di beberapa daerah di Indonesia, di mana kurangnya kompetisi politik dapat mempengaruhi kualitas pemilihan kepala daerah.

Salah satu kasus kotak kosong yang paling mencolok terjadi pada Pilkada Makassar 2018, di mana calon tunggal menghadapi kotak kosong sebagai satu-satunya lawan. Dalam hasil pemilihan tersebut, pemilihan ulang dilaksanakan sebagai konsekuensi dari

perolehan mayoritas suara kotak kosong. Kejadian ini menjadi kasus luar biasa karena kotak kosong mampu memenangkan pertarungan melawan calon tunggal, sebuah indikasi bahwa masyarakat di Makassar lebih memilih opsi untuk tidak memilih pasangan calon yang ada. Kemenangan kotak kosong di Pilkada Makassar menunjukkan adanya resistensi kuat dari masyarakat terhadap calon yang bertarung, sekaligus mencerminkan dinamika politik lokal yang tidak sepenuhnya mendukung kandidat yang diusung.<sup>32</sup>

Secara umum, kotak kosong juga sering kalah dalam kontestasi melawan calon tunggal. Banyak kasus di mana calon tunggal mampu meraih lebih dari 70% suara sah, memperlihatkan bahwa meskipun kotak kosong diakui sebagai mekanisme resmi dalam pemilu, ia tetap berada di posisi yang lemah secara kompetitif. Faktor-faktor seperti popularitas calon, dukungan partai politik, dan kurangnya alternatif bagi pemilih menjadi alasan utama mengapa kotak kosong jarang berhasil.<sup>33</sup> Dalam banyak kasus, pemilih lebih memilih untuk mendukung calon tunggal yang ada, ketimbang memilih kotak kosong yang dianggap sebagai pilihan tanpa visi atau program konkret.

### **3. Dampak Pemilihan Umum Dengan Calon Tunggal**

Fenomena calon tunggal dalam Pilkada membawa dampak yang sangat signifikan terhadap kualitas demokrasi di Indonesia, terutama dalam hal keterwakilan politik, partisipasi publik, dan akuntabilitas pemerintahan. Salah satu dampak paling nyata adalah terbatasnya pilihan bagi pemilih. Ketika hanya tersedia satu pasangan calon dalam pemilu, proses demokrasi kehilangan esensi utamanya, yakni kompetisi yang sehat dan terbuka antar kandidat yang mewakili beragam aspirasi masyarakat.<sup>34</sup> Dalam situasi seperti ini, pemilih tidak benar-benar memilih di antara alternatif kebijakan atau visi pemerintahan yang berbeda, melainkan hanya dihadapkan pada dua opsi yakni menerima calon tunggal atau menolaknya melalui kotak kosong.<sup>35</sup>

Kondisi ini mengarah pada pemilu yang bersifat simbolik, dimana suara rakyat tidak lagi menjadi sarana efektif untuk menentukan arah pemerintahan karena tidak ada pilihan nyata yang dapat dibandingkan dan dipertimbangkan secara kritis oleh masyarakat.<sup>36</sup> Demokrasi yang ideal menuntut adanya keragaman pilihan agar proses elektoral menghasilkan pemimpin yang memiliki legitimasi melalui kontestasi terbuka. Oleh karena itu, munculnya

<sup>32</sup> Lestari, Ridwan, and Rumesten RS, "Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah," 251.

<sup>33</sup> Maringan Panjaitan and Simson Berkat Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (2021): 124, <https://doi.org/10.51622/jispol.v1i2.411>.

<sup>34</sup> Ardan Ardian Syah, "Kebijakan Pemilihan Umum Pasangan Calon Tunggal Presiden Dan Wakil Presiden," *Journal of Governance and Administrative Reform* 3, no. 2 (2022): 92, <https://doi.org/10.20473/jgar.v3i2.41760>.

<sup>35</sup> Ilham, "Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia," 71.

<sup>36</sup> Hendra Try Ardianto, "Uang Dan Partai Politik: Urgensi Mengatur Keuangan Parpol Dan Kandidat Dalam Kompetisi Elektoral," *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019): 1, <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4733>.

calon tunggal secara terus-menerus mengindikasikan kemunduran dalam praktik demokrasi karena mengabaikan prinsip keterlibatan dan perwakilan yang luas dalam masyarakat.<sup>37</sup>

Selain terbatasnya pilihan, dampak lain yang cukup mengkhawatirkan adalah potensi hilangnya oposisi yang efektif di dalam pemerintahan. Dalam sistem demokrasi yang sehat, peran oposisi sangat penting untuk menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.<sup>38</sup> Namun, ketika hanya ada satu calon dalam kontestasi, apalagi jika didukung oleh mayoritas partai politik, maka mekanisme *check and balances* akan sulit terwujud. Fungsi pengawasan dan kritik terhadap jalannya pemerintahan menjadi sangat lemah karena tidak adanya kekuatan penyeimbang yang mampu menyuarakan aspirasi alternatif dari masyarakat. Situasi ini menciptakan kondisi di mana pemerintahan beroperasi tanpa pengawasan ketat, membuka peluang bagi pengambilan keputusan yang tidak memperhatikan akuntabilitas, dan berisiko menciptakan kebijakan yang lebih mementingkan kepentingan penguasa dibandingkan kebutuhan rakyat.<sup>39</sup> Dalam jangka panjang, lemahnya kontrol ini dapat memicu penyalahgunaan kekuasaan, korupsi, dan menurunnya kualitas pelayanan publik karena penguasa tidak merasa terancam oleh mekanisme korektif dari oposisi politik maupun masyarakat sipil.<sup>40</sup>

Fenomena calon tunggal juga berdampak besar pada persepsi masyarakat terhadap demokrasi itu sendiri. Pilihan untuk memilih kotak kosong dianggap sebagai bentuk protes atau ketidakpuasan terhadap calon yang tersedia. Ketika jumlah pemilih yang memilih kotak kosong meningkat, hal itu mencerminkan keresahan masyarakat atas terbatasnya opsi politik yang layak. Jika kondisi ini terjadi secara berulang, maka akan terbentuk persepsi bahwa sistem pemilu tidak mampu menyediakan proses seleksi kepemimpinan yang terbuka, adil, dan representatif.<sup>41</sup>

Persepsi negatif ini kemudian berdampak pada menurunnya kepercayaan publik terhadap sistem demokrasi. Pemilih merasa seolah hanya menjalani formalitas dalam proses pemilu tanpa benar-benar bisa menentukan arah politik dan pemerintahan. Dalam situasi ini, partisipasi politik masyarakat pun menurun. Banyak pemilih memilih untuk tidak datang ke TPS, bersikap apatis, atau bahkan menjadi sinis terhadap proses demokrasi secara

---

<sup>37</sup> Hendrawan and Agassi, "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Solusi Atau Anomali Bagi Demokrasi," 274.

<sup>38</sup> Fikri Gali Fernando Holqi et al., "Fenomena Calon Tunggal Dan Arah Gerak Partai Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota 2024," *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 10, no. 1 (2025): 122, <https://doi.org/10.36982/jpp.v10i1.5105>.

<sup>39</sup> Arif Widodo and Sukataman Sukataman, "Gerakan Koko Pede Mengantisipasi Calon Tunggal Pada Pilkada Kebumen Tahun 2024," *Cakrawala* 8, no. 2 (2024): 210, <https://doi.org/10.33507/cakrawala.v8i2.2462>.

<sup>40</sup> Ratnia Solihah, Dede Sri Kartini, and Ari Ganjar Herdiansah, "Sosialisasi Model Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Di Indonesia Masa Reformasi," *Kumawula: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 5, no. 2 (2022): 404, <https://doi.org/10.24198/kumawula.v5i2.36985>.

<sup>41</sup> Roza Gustika et al., "Democratic Dilemma: Empty Boxes And Efforts To Increase Political Participation At The Local Level Dilema," *Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 3(2), no. 1 (2021): 590.

keseluruhan.<sup>42</sup> Penurunan partisipasi yang demikian menunjukkan keterputusan antara masyarakat dan lembaga-lembaga demokrasi, sebuah kondisi yang sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar demokrasi partisipatif.<sup>43</sup>

Kualitas proses demokrasi itu sendiri turut terdegradasi. Tanpa kehadiran lebih dari satu calon, pemilu menjadi tidak kompetitif. Pemilih tidak dapat membandingkan program kerja, visi kepemimpinan, atau latar belakang kandidat. Hal ini mereduksi fungsi deliberatif dari pemilu, di mana rakyat semestinya menjadi aktor aktif yang menilai dan menentukan calon pemimpin berdasarkan argumentasi rasional. Dalam konteks calon tunggal, proses pemilu cenderung menjadi sekadar ritual prosedural tanpa substansi demokratis yang kuat.<sup>44</sup>

Dalam skenario tertentu, fenomena calon tunggal bahkan dapat menyebabkan kekosongan kekuasaan.<sup>45</sup> Jika kotak kosong menang, maka pemilihan ulang harus dilakukan, dan untuk sementara waktu pemerintahan akan dipimpin oleh pejabat yang ditunjuk pusat. Pejabat sementara ini tidak memiliki legitimasi politik yang sama dengan kepala daerah hasil pemilu langsung. Kekosongan ini dapat berdampak pada stagnasi pemerintahan, terhambatnya pengambilan keputusan strategis, dan menurunnya efektivitas pelayanan publik. Dalam jangka panjang, hal ini berpotensi menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah, serta menimbulkan instabilitas birokrasi dan konflik politik baru.<sup>46</sup> Keseluruhan dampak ini menggambarkan bahwa fenomena calon tunggal bukan sekadar persoalan administratif atau teknis dalam penyelenggaraan pemilu, melainkan masalah fundamental dalam arsitektur demokrasi. Untuk menjaga agar demokrasi tetap hidup dan substantif, perlu dilakukan reformasi menyeluruh terhadap sistem kepartaian, mekanisme pencalonan, serta perluasan ruang partisipasi publik dalam setiap tahapan pemilu.

#### **4. Tanggung Jawab Partai Politik dalam Menciptakan Kondisi Minim Kompetisi Elektoral**

Fenomena calon tunggal dalam Pilkada tidak dapat dipisahkan dari tanggung jawab kelembagaan partai politik sebagai institusi kunci dalam sistem demokrasi Indonesia.<sup>47</sup> Partai politik, sebagai wahana rekrutmen dan pencalonan, memiliki peran sentral dalam menciptakan atau mencegah kondisi minim kompetisi elektoral yang berujung pada munculnya calon tunggal. Partai politik dalam sistem demokrasi konstitusional Indonesia memiliki fungsi fundamental yang diatur secara konstitusional. Berdasarkan UUD NRI 1945,

<sup>42</sup> Hendrawan and Agassi, "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Solusi Atau Anomali Bagi Demokrasi," 285.

<sup>43</sup> Sholikhah et al., "Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Perspektif Teori *Deliberative Democracy*," 228.

<sup>44</sup> Syah, "Kebijakan Pemilihan Umum Pasangan Calon Tunggal Presiden Dan Wakil Presiden," 154.

<sup>45</sup> Ilham, "Fenomena Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia," 66.

<sup>46</sup> Leni Karlina et al., "Implementasi Pemungutan Suara Ulang Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017," *Amandemen: Jurnal Ilmu Pertahanan, Politik Dan Hukum Indonesia* 1, no. 3 (2024): 315, <https://doi.org/10.62383/amandemen.v1i3.395>.

<sup>47</sup> Solihah, Kartini, and Herdiansah, "Sosialisasi Model Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Di Indonesia Masa Reformasi," 401.

partai politik memiliki peran yang diatur baik secara langsung maupun tidak langsung, termasuk dalam Pasal 22E ayat (3) yang menyatakan bahwa peserta Pemilu DPR dan DPD harus berasal dari partai politik, serta Pasal 6A ayat (2) yang mengamanatkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.<sup>48</sup>

Secara teoritis, partai politik memiliki tujuh fungsi pokok yang tidak kalah pentingnya yakni sosialisasi politik, rekrutmen politik, partisipasi politik, pemandu kepentingan, komunikasi politik, pengendalian konflik, dan kontrol politik. Fungsi-fungsi ini memberikan gambaran ideal bagaimana partai politik dapat menjalankan perannya sebagai lembaga penyalur aspirasi rakyat dan penguat sistem demokrasi.<sup>49</sup>

Tanggung jawab utama partai politik dalam konteks Pilkada adalah fungsi rekrutmen politik, yang mencakup semua kegiatan yang diawali dengan penerimaan, pembinaan kualitas, hingga penugasan/penempatan kader-kader partai pada posisi-posisi strategis. Kader partai yang berasal dari hasil kaderisasi dan rekrutmen politik akan menentukan nilai jual partai politik itu sendiri di mata masyarakat.<sup>50</sup> Mekanisme kaderisasi yang baik seharusnya memiliki beberapa jenjang yang diperuntukan bagi para kadernya yakni jenjang pertama untuk kader pemula, jenjang kedua untuk kader madya, dan jenjang ketiga untuk calon-calon politisi. Proses kaderisasi yang diwujudkan dalam bentuk pendidikan politik yang dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan menjadi kunci dalam menyiapkan kandidat berkualitas untuk kontestasi politik.<sup>51</sup>

Salah satu akar masalah utama yang mendorong terjadinya fenomena calon tunggal adalah kegagalan partai politik dalam menjalankan fungsi kaderisasi secara optimal.<sup>52</sup> Penelitian menunjukkan bahwa permasalahan yang terjadi pada partai-partai politik selama masa reformasi dipicu oleh permasalahan manajemen partai politik, termasuk krisis kepemimpinan, konflik internal, fenomena kandidat dalam kontestasi Pilkada yang mengarah pada politik dinasti atau fenomena calon tunggal, serta kurangnya kapasitas

<sup>48</sup> Muh Farhan Arfandy and A Rafika Maharani, "Penguatan Peran Partai Politik Di Indonesia Melalui Perbaikan Kaderisasi Dan Sistem Partai Politik," *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 1 (2024): 89, <https://mhn.bphn.go.id>.

<sup>49</sup> Grace Purwo Nugroho, "Partai Politik Dan Penurunan Ambang Batas Pencalonan Dalam Pilkada (Studi Perolehan Suara Parpol Pada Pemilu 2024 Propinsi Lampung)," *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, no. 3 (2025): 1900, <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3.3839>.

<sup>50</sup> Nurul Ash Sifa, Yohanes G. Tuba Helan, and Detji K.E.R Nuban, "Fungsi Kaderisasi Partai Politik Dalam Kepemimpinan Nasional Dan Daerah: Studi Fungsi Kaderisasi Partai Politik Golkar Dan Nasdem Di NTT," *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 2, no. 12 (2024): 3, <https://doi.org/10.57185/mutiara.v2i12.303>.

<sup>51</sup> Miman Nurdiaman et al., "Analisis Proses Kaderisasi Pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Garut," *Jurnal Ilmu Sosial Politik Dan Humaniora* 2, no. 2 (2019): 29, <https://doi.org/10.36624/jisora.v2i2.43>.

<sup>52</sup> Akbar Aba, Karim Suryadi, and Matang Matang, "Pendidikan Politik Di Partai Politik Yang Impoten: Kajian Kritis Fenomena Calon Tunggal Pada Pilkada," *PINUS: Jurnal Penelitian Inovasi Pembelajaran* 8, no. 2 (2023): 14, <https://doi.org/10.29407/pn.v8i2.19593>.

anggota legislatif terpilih.<sup>53</sup> Fenomena kader-kader instan yang tidak melalui mekanisme kaderisasi dan pola rekrutmen yang seharusnya dilalui telah merusak kanal dan pola kaderisasi partai politik.<sup>54</sup>

Kegagalan kaderisasi memaksa partai politik untuk mengadopsi pendekatan pragmatis dalam rekrutmen calon kepala daerah. Partai politik lebih banyak memperhatikan elektabilitas petahana atau popularitas calon yang akan diusungnya tanpa memperhatikan ideologi partai. Hal ini menjadikan tidak berimbangannya kekuatan sehingga menyebabkan calon dari partai politik atau koalisi partai politik lain enggan menjadi pesaing.<sup>55</sup> Pragmatisme politik yang demikian menimbulkan proses politik yang berkarakter sangat instan, tanpa pembekalan dan bersifat jangka pendek. Partai politik tidak jarang mengajukan pasangan calon dari luar kader partainya, semata karena populer atau memiliki tingkat elektabilitas yang mumpuni. Cara-cara pragmatis demikian hakikatnya adalah kemenangan untuk meraih kekuasaan.<sup>56</sup>

Fenomena calon tunggal tidak dapat dilepaskan dari struktur oligarkis yang mengakar dalam tubuh partai politik Indonesia. Demokrasi saat ini dirusak oleh oligarki partai politik yang hanya dikendalikan oleh segelintir elit partai untuk merekomendasikan calon kepala daerah tanpa mendengarkan suara-suara (aspirasi) dari berbagai kelompok elemen masyarakat.<sup>57</sup> Munculnya oligarki partai dalam penentuan calon kepala daerah disebabkan oleh beberapa faktor: (1) Kekuasaan berdasarkan hak politik formal, di mana Dewan Pimpinan Partai (DPP) sebagai struktur tertinggi memiliki kewenangan besar dan mutlak dalam menentukan calon;<sup>58</sup> (2) Jabatan resmi dalam organisasi yang memberikan legitimasi kuat; (3) Kekuasaan pemaksaan/koersif yang memberikan kesempatan pada DPP untuk memaksa struktur di bawahnya; (4) Kekuasaan mobilisasi melalui instruksi; dan (5) Kekuasaan material yang besar untuk mempengaruhi struktur partai.<sup>59</sup>

Partai politik secara internal mengalami kelemahan kelembagaan yang terlihat dari pembagian tugas dan tanggung jawab dalam menjalankan organisasi yang tidak seimbang

<sup>53</sup> Solihah, Kartini, and Herdiansah, "Sosialisasi Model Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Di Indonesia Masa Reformasi," 403.

<sup>54</sup> Alirman Sori, *Penguatan Kaderisasi Partai Politik Guna Meningkatkan Kualitas Kepemimpinan Nasional* (Jakarta: Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, 2021), 19.

<sup>55</sup> Abd Hannan, "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer," *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 5, no. 1 (2023): 41, <https://doi.org/10.21580/jpw.v5i1.17499>.

<sup>56</sup> Moh. Maskurudin Hafid, "Analisis Politik Intermediary: Fungsi Partai Politik Di Pemilihan Calon Tunggal," *Journal Syntax Idea* 6, no. 01 (2025): 81, <https://jurnal.syntax-idea.co.id/index.php/syntax-idea/article/view/12152>.

<sup>57</sup> Lili Romli and Efriza Efriza, "Single Candidate and The Dynamics of 2020 Indonesian Simultaneous Election: A Perspective on Internal Contestation," *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 6, no. 3 (2021): 268, <https://doi.org/10.15294/ipsr.v6i2.31439>.

<sup>58</sup> Safira Yuristianti, "Fenomena Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pati 2017 (Studi Kasus: Sistem Rekrutmen Calon Oleh Partai Politik)," *Journal of Politic and Government Studies* 7, no. 2 (2018): 8-9.

<sup>59</sup> Panjaitan and Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," 120.

karena hegemoni pengurus pusat terlihat jelas dalam pengambilan kebijakan. Hal ini menyebabkan partai politik cenderung menjadi pragmatis dan oportunistis dalam proses pengambilan keputusan dengan mengabaikan nilai-nilai ideologis dan lebih memikirkan keuntungan kekuasaan serta posisi politik pengurusnya.<sup>60</sup> Dalam konteks Pilkada, sentralisasi kekuasaan ini berimplikasi pada minimnya ruang bagi struktur partai di daerah untuk mengembangkan kader lokal yang berkualitas.<sup>61</sup> Pola rekrutmen yang bersifat sentralistik dan tidak mempertimbangkan kompetensi individu, serta terbatas pada pelatihan singkat menjelang pemilu, mengakibatkan partai politik tidak memiliki stok kader yang memadai untuk kontestasi Pilkada.<sup>62</sup>

Tanggung jawab partai politik dalam menciptakan kondisi minim kompetisi elektoral juga terkait erat dengan praktik mahar politik atau uang perahu yang telah menjadi bagian integral dari sistem pencalonan kepala daerah.<sup>63</sup> Mahar politik adalah sejumlah uang yang diberikan orang atau lembaga kepada partai politik atau koalisi partai dalam proses pencalonan wakil rakyat atau pemimpin seperti gubernur, bupati, walikota.<sup>64</sup> Praktik mahar politik menunjukkan betapa partai politik telah mengkomodifikasi proses pencalonan dan menjadikannya sebagai sumber pendapatan daripada mekanisme rekrutmen berdasarkan kualitas dan kapasitas. Bagaimanapun pemilihan kepala daerah merupakan proses politik yang memerlukan dana yang sangat besar. Seorang calon kepala daerah bahkan dapat menghabiskan dana hingga sekitar Rp100 miliar untuk tingkat provinsi dan Rp50 miliar untuk tingkat kabupaten atau kota dalam rangka mengikuti kontestasi tersebut.<sup>65</sup>

Sistem mahar politik secara langsung menciptakan *barrier to entry* yang tinggi bagi calon-calon berkualitas namun tidak memiliki sumber daya finansial yang memadai. Hal ini mengakibatkan hanya calon yang memiliki kemampuan finansial tinggi yang dapat mengakses tiket pencalonan, sehingga mengurangi keberagaman dan kualitas kompetisi elektoral. Praktik yang demikian mendorong terjadinya politik kartel di mana partai-partai politik cenderung mengusung calon yang sama untuk memaksimalkan keuntungan finansial. Fenomena ini tercermin dalam kasus-kasus di mana calon petahana dengan kemampuan finansial kuat berhasil memborong dukungan partai politik, dan meniadakan kompetitor yang mau atau mampu mengikuti kontestasi.<sup>66</sup>

<sup>60</sup> Jamil et al., "Pelembagaan Partai Politik: Studi Kasus Partai Koalisi Incumbent Dalam Perebutan Kekuasaan Di Pilkada," 45.

<sup>61</sup> Hannan, "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer," 47.

<sup>62</sup> Ash Sifa, G. Tuba Helan, and K.E.R Nuban, "Fungsi Kaderisasi Partai Politik Dalam Kepemimpinan Nasional Dan Daerah: Studi Fungsi Kaderisasi Partai Politik Golkar Dan Nasdem Di NTT," 5.

<sup>63</sup> Aba, Suryadi, and Matang, "Pendidikan Politik Di Partai Politik Yang Impoten: Kajian Kritis Fenomena Calon Tunggal Pada Pilkada," 13.

<sup>64</sup> Sari, "Tinjauan Demokrasi Terhadap Calon Tunggal Kepala Daerah Dengan Pengkajian Efektifitas Peranan Partai Politik," 309.

<sup>65</sup> Muhammad Anwar Tanjung and Retno Saraswati, "Single Candidacy of Local Head Elections," *Jurnal Yudisial* Volume 12, no. 100 (2019): 281.

<sup>66</sup> Purwo Nugroho, "Partai Politik Dan Penurunan Ambang Batas Pencalonan Dalam Pilkada (Studi Perolehan Suara Parpol Pada Pemilu 2024 Propinsi Lampung)," 1895.

Salah satu tanggung jawab fundamental partai politik dalam sistem demokrasi adalah menyediakan alternatif dan kontrol terhadap kekuasaan yang berkuasa. Namun, dalam konteks Pilkada Indonesia, fungsi oposisi ini tidak berjalan karena pragmatisme politik yang mendorong semua partai untuk bergabung dalam koalisi pemenang.<sup>67</sup> Jika seluruh partai politik secara kompak mengusung calon dari kalangan petahana dan tidak memberikan dukungan kepada calon independen, akibatnya tidak ada partai oposisi. Hal ini menunjukkan kegagalan partai politik dalam menjaring kader-kader terbaik pada tataran politik lokal dan lebih memilih untuk bergabung dengan koalisi dominan demi mempertahankan akses terhadap kekuasaan dan sumber daya politik.

Dengan tidak adanya oposisi yang efektif, mekanisme *check and balances* dalam pemerintahan daerah menjadi lemah. Kemenangan para calon tunggal dalam Pilkada dapat menghambat proses demokrasi lokal karena mekanisme *check and balances* tidak berjalan. Hal ini berimplikasi pada lemahnya kontrol terhadap kinerja kepala daerah terpilih dan berpotensi memfasilitasi praktik-praktik yang merugikan kepentingan publik.

## **5. Upaya Normatif Mencegah Dominasi Calon Tunggal dalam Pemilihan Umum**

Pemilihan umum dengan calon tunggal relatif jarang terjadi di negara-negara maju tetapi bisa terjadi dalam situasi tertentu. Pemilihan tanpa lawan di negara-negara maju biasanya terjadi dalam pemilihan lokal atau munisipal daripada di tingkat nasional. Hal ini lebih umum terjadi di daerah pemilihan yang lebih kecil atau untuk posisi yang kurang menonjol. Beberapa alasan terjadinya pemilihan tanpa lawan antara lain karena keunggulan petahana yang kuat, kurangnya organisasi partai oposisi, apatisme atau ketidakpedulian pemilih, serta tingginya biaya kampanye.<sup>68</sup> Ketika pemilihan hanya memiliki satu kandidat, negara maju umumnya menangani ini dengan dua cara yakni pemilihan otomatis atau formalitas. Dalam pemilihan otomatis, kandidat tunggal tersebut secara otomatis dinyatakan sebagai pemenang tanpa mengadakan pemilihan resmi. Pendekatan ini sering digunakan untuk menghemat waktu dan sumber daya. Sedangkan untuk pemilihan formalitas, beberapa yurisdiksi tetap mengadakan pemilihan sebagai formalitas, meskipun hanya ada satu kandidat. Sehingga pemilih dapat menyatakan persetujuan atau ketidaksetujuan mereka terhadap kandidat tersebut.<sup>69</sup> Di Amerika Serikat, pemilihan umum dengan calon tunggal kadang terjadi di pemilihan lokal. Dalam beberapa kasus, calon tunggal kalah dalam pemilihan umum karena gagal mendapatkan suara yang cukup untuk dirinya sendiri. Di Inggris, Ketua Dewan Rakyat secara tradisional maju tanpa lawan hingga tahun 1960-an sebagai simbol netralitas politik.

<sup>67</sup> Wahyuning Chumaeson, "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Tahun 2020 : Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Sragen," *Jurnal Ekonomi, Sosial Dan Humaniora* 02, no. 06 (2021): 195.

<sup>68</sup> Panjaitan and Hulu, "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020," 126.

<sup>69</sup> Karel Kouba and Jakub Lysek, "The Return of Silent Elections: Democracy, Uncontested Elections and Citizen Participation in Czechia," *Democratization* 30, no. 8 (2023): 1532, <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2246148>.

Sedangkan di Jerman, Irlandia, dan Islandia, telah mengadakan pemilihan presiden tanpa lawan dalam sistem multi-partai.<sup>70</sup>

Fenomena calon tunggal dalam pemilihan umum di Indonesia menunjukkan adanya tantangan serius terhadap kualitas demokrasi. Situasi yang demikian tidak hanya membatasi pilihan bagi masyarakat, tetapi juga bisa mengarah pada penurunan tingkat partisipasi pemilih, dan bahkan mengurangi kepercayaan terhadap proses pemilu itu sendiri.<sup>71</sup> Saat kotak kosong tidak memungkinkan sebagai opsi efektif, berbagai pendekatan alternatif layak dipertimbangkan. Ada beberapa solusi yang dapat diterapkan, seperti revisi regulasi pencalonan, penguatan kaderisasi partai politik, pengembangan sistem pencalonan terbuka, penguatan mekanisme *checks and balances*, peningkatan kesadaran publik, serta inovasi dalam desain surat suara. Masing-masing solusi ini memiliki tujuan yang jelas dan analisis terperinci mengenai dampak potensialnya.<sup>72</sup>

Langkah pertama yang dapat diambil adalah penguatan kaderisasi di dalam partai politik. Program pelatihan dan pendidikan bagi kader partai dapat membantu partai mencetak calon-calon pemimpin yang berkualitas dan siap berkompetisi dalam pemilu. Pengembangan program kaderisasi ini bisa mencakup berbagai aspek kepemimpinan, strategi kampanye, dan etika politik, sehingga kader partai lebih siap mewakili kepentingan rakyat.<sup>73</sup> Bahkan, di beberapa negara maju di dunia memiliki institusi atau akademi pelatihan yang terkait dengan partai yang menawarkan pendidikan politik secara sistematis bagi para kader. Negara yang menerapkan ini seperti di Amerika Serikat, yang memiliki organisasi seperti *Leadership Institute* untuk Partai Republik dan *National Democratic Training Committee* untuk Partai Demokrat. Selanjutnya di Jerman, yang mana setiap partai besar memiliki yayasan politiknya sendiri, seperti *Konrad Adenauer Foundation* (CDU) dan *Friedrich Ebert Foundation* (SPD), yang menyediakan pendidikan dan pelatihan politik yang luas.<sup>74</sup> Selain itu, untuk mempertahankan demokrasi internal dan menarik bakat, banyak partai di negara maju menekankan proses yang transparan dan berbasis merit untuk memilih kandidat dan pejabat partai.<sup>75</sup> Partai politik juga dapat mengembangkan mekanisme pemilihan internal yang transparan, di mana anggota partai dapat memilih calon yang paling layak untuk

<sup>70</sup> Kouba and Lysek, 1531.

<sup>71</sup> Rayi Retriandana Maulana, Utang Suwaryo, and Franciscus Van Ylst, "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemungutan Suara Ulang Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Pati," *Indonesian Governance Journal : Kajian Politik-Pemerintahan* 4, no. 2 (2021): 227, <https://doi.org/10.24905/igi.v4i2.1824>.

<sup>72</sup> Tony Yuri Rahmanto, "Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten," *Jurnal HAM* 9, no. 2 (2018): 108, <https://doi.org/10.30641/ham.2018.9.103-120>.

<sup>73</sup> Aba, Suryadi, and Matang, "Pendidikan Politik Di Partai Politik Yang Impoten: Kajian Kritis Fenomena Calon Tunggal Pada Pilkada," 10.

<sup>74</sup> Erica Breth and Julian Quibell, "Best Practices of Effective Parties : Three Training Modules for Political Parties," *National Democratic Institute for International Affairs*, 2003, v6-05.

<sup>75</sup> Mardiana Mardiana et al., "Recadoration of Political Parties Preparation of General Elections in the Perspective of Caderization Theory," *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 2, no. 2 (2023): 154, <https://doi.org/10.51749/injurlens.v2i2.31>.

diusung. Dengan mekanisme yang demokratis ini, partai dapat memastikan bahwa kandidat yang diusung mewakili aspirasi publik yang lebih luas.<sup>76</sup>

Sistem pencalonan yang lebih terbuka pada dasarnya dapat mengundang partisipasi masyarakat secara lebih luas dalam proses pencalonan. Salah satu langkah konkret adalah memfasilitasi pencalonan independen dengan persyaratan yang lebih ringan. Kandidat independen yang tidak terkait dengan partai politik patut diberi kesempatan untuk berpartisipasi dengan syarat yang proporsional. Saat ini calon independen yang ingin maju dalam pemilihan kepala daerah di Indonesia harus memenuhi beberapa persyaratan utama, terutama terkait jumlah dukungan yang harus diperoleh. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 8 Tahun 2024 menetapkan beberapa ketentuan terkait persyaratan jumlah dukungan bagi calon perseorangan berdasarkan populasi di provinsi atau kabupaten/kota.

**Tabel. 2**  
Syarat Dukungan Calon Perseorangan

<b>Calon Gubernur dan Wakil Gubernur</b>	
<b>Jumlah Daftar Pemilih Tetap</b>	<b>Syarat minimum dukungan</b>
<2.000.000 jiwa	10%
2.000.000-6.000.000 jiwa	8,5%
6.000.000-12.000.000 jiwa	7,5%
>12.000.000 jiwa	6,5%
Serta tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi	
<b>Calon Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota</b>	
<b>Jumlah Daftar Pemilih Tetap</b>	<b>Syarat minimum dukungan</b>
<250.000 jiwa	10%
250.000-500.000 jiwa	8,5%
500.000-1.000.000 jiwa	7,5%
>1.000.000 jiwa	6,5%
Serta tersebar di lebih dari 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota	

**Sumber:** diolah oleh penulis

Ketentuan di atas bertujuan agar calon perseorangan memperoleh dukungan yang merata dari berbagai daerah. Dukungan juga hanya dapat diberikan untuk satu pasangan calon perseorangan. Pemberi dukungan juga harus memenuhi syarat sebagai pemilih, tinggal di daerah pemilihan yang sama, dan tercantum dalam daftar pemilih tetap pada pemilu atau pemilihan terakhir. Ketentuan ini nyatanya cukup berat untuk dipenuhi oleh calon independen untuk dapat maju dalam pemilu kepala daerah. Nyatanya pada tahun 2024 masih terdapat 37 daerah yang mengusung calon tunggal. Rata-rata calon tunggal

<sup>76</sup> Rofi Aulia Rahman, Iwan Satriawan, and Riwani Marchethy Diaz, "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi," *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 56.

tersebut merupakan pasangan calon yang diusung oleh mayoritas partai politik parlemen dan non-parlemen.

Beberapa negara juga telah memberikan kesempatan untuk calon independen maju dalam pemilu. Amerika Serikat bahkan mengizinkan calon independen untuk mencalonkan diri sebagai presiden dan jabatan lainnya. Contoh terkenal antara lain John B. Anderson pada 1980, Ross Perot pada 1992 dan 1996, Ralph Nader pada 1996 dan 2000, serta Evan McMullin pada 2016.<sup>77</sup> Di Bangladesh, calon independen diperbolehkan namun dengan syarat mengumpulkan tanda tangan dari 1% pemilih di daerah pemilihannya jika mencalonkan diri untuk pertama kalinya.<sup>78</sup> Calon independen di Filipina bahkan memenangkan 7% kursi parlemen pada 2001.<sup>79</sup> Sedangkan di Pakistan, calon independen memenangkan 21 kursi di parlemen yang berjumlah 342 kursi pada 2002.<sup>80</sup>

Membatasi jumlah maksimal koalisi partai politik dalam Pilkada dapat menjadi salah satu solusi untuk mengurangi banyaknya calon tunggal. Secara strategis, pembatasan maksimal koalisi dapat mencegah monopoli dukungan oleh partai politik tertentu. Praktik memborong dukungan partai demi menciptakan calon tunggal mengakibatkan terbatasnya pilihan bagi masyarakat. Dengan adanya batasan maksimal koalisi, partai-partai lain memiliki peluang lebih besar untuk mengajukan calon, sehingga memperkaya alternatif bagi pemilih. Selain itu, batasan ini juga mendorong partai politik untuk fokus pada kaderisasi dan pengembangan calon-calon internal yang kompeten, yang pada gilirannya memperkuat daya saing dan kualitas demokrasi lokal. Pembatasan maksimal koalisi juga dapat menciptakan suasana kompetitif yang lebih sehat dalam Pilkada, sehingga mendorong partisipasi masyarakat secara aktif, dan memperkuat proses demokrasi di tingkat lokal.

Pada dasarnya, Mahkamah Konstitusi (MK) sebelumnya telah menolak pembatasan koalisi melalui Putusan Nomor 105/PUU-XIII/2015, dengan alasan bahwa pembatasan tersebut melanggar hak dasar partai politik. Namun, perkembangan hukum modern dapat memberikan alasan untuk mengevaluasi kembali efektivitas aturan ini, sebagaimana dilakukan dalam putusan lainnya, seperti Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024, yang mengubah syarat pencalonan demi meningkatkan representasi demokratis. Secara normatif, pembatasan maksimal koalisi harus sesuai dengan kerangka peraturan yang ada. Misalnya, Pasal 229 ayat 2 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang melarang pengajuan calon tunggal oleh gabungan seluruh partai politik di suatu wilayah. Implementasi aturan ini memerlukan

<sup>77</sup> Churchill Ewumbue-Monono, "Independent Candidature and the Electoral Process in Africa," *Journal of African Elections* 5, no. 1 (2020): 76.

<sup>78</sup> Fernanda C. Godoi, Sangeeta Prakash, and Bhesh R. Bhandari, "European Union Election Expert Mission Bangladesh 2024 Final Report," *Parliamentary Election*, no. January (2024): 3, <http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2010/b166706.pdf>.

<sup>79</sup> Ronaldo M Llamas, "The 2001 Party-List Elections : Winners , Losers and Political / Legal Contradictions," *Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office*, no. September (2001): 8–9.

<sup>80</sup> Alessandro Massignani, "European Parliament: Account of the Mission to Observe the Parliamentary and Provincial Assembly Elections in Pakistan," *Cold War: A Student Encyclopedia* 5, no. October (2007): 9, <https://doi.org/10.4324/9781003179887-1310>.

peraturan pelaksana yang jelas, seperti regulasi khusus dari Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang mengatur ukuran maksimal koalisi dan sanksi bagi pelanggar. Oleh karena itu, penerapan pembatasan maksimal koalisi partai pengusung dalam Pilkada tidak hanya berfungsi sebagai alternatif strategis untuk mencegah calon tunggal tetapi juga memiliki dasar konstitusional yang kuat, sehingga mampu meminimalisir munculnya calon tunggal dalam pemilihan kepala daerah. Dengan mengambil langkah-langkah strategis tersebut, diharapkan sistem pemilihan umum Indonesia akan lebih representatif, sehingga dapat tercipta kontestasi politik yang sehat dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses demokrasi.

## **B. KESIMPULAN**

Fenomena meningkatnya calon tunggal dalam Pemilihan Kepala Daerah merupakan konsekuensi dari kegagalan sistemik dalam kelembagaan partai politik, yang tercermin dari lemahnya kaderisasi, dominasi elite, dan praktik pragmatisme politik yang mengabaikan idealisme demokratis. Meskipun keberadaan calon tunggal telah mendapatkan legitimasi konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi dan pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, persoalan substantif mengenai kualitas demokrasi tetap mengemuka. Minimnya kompetisi politik, keterbatasan pilihan bagi pemilih, serta lemahnya mekanisme *checks and balances* menjadi indikasi bahwa demokrasi lokal berada dalam tekanan serius. Kondisi ini diperparah dengan terjadinya pemborongan partai oleh calon kuat dan kehendak partai politik untuk hanya mengusung kandidat yang memiliki modal politik atau finansial tinggi, tanpa memperhatikan kaderisasi yang berbasis merit. Hal demikian menunjukkan bahwa partai politik belum menjalankan peran idealnya sebagai institusi demokratis yang sehat. Untuk mengatasi tantangan tersebut, diperlukan langkah reformasi normatif dan kelembagaan yang menyeluruh. Langkah ini meliputi: (1) penguatan sistem kaderisasi dan pendidikan politik internal partai; (2) pembatasan maksimal koalisi partai dalam pencalonan; dan (3) proporsionalitas lebih terhadap pemberian fasilitas calon independen. Upaya-upaya tersebut perlu ditopang oleh komitmen regulatif dan kesadaran kolektif untuk menciptakan demokrasi lokal yang lebih kompetitif, partisipatif, dan substantif. Dengan demikian, reformasi struktural terhadap sistem kepartaian dan regulasi pemilu bukan hanya menjadi kebutuhan mendesak, tetapi juga menjadi jalan menuju demokrasi yang lebih bermakna bagi rakyat di tingkat lokal.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Aba, Akbar, Karim Suryadi, and Matang Matang. "Pendidikan Politik Di Partai Politik Yang Impoten: Kajian Kritis Fenomena Calon Tunggal Pada Pilkada." *PINUS: Jurnal Penelitian Inovasi Pembelajaran* 8, no. 2 (2023): 9–20. <https://doi.org/10.29407/pn.v8i2.19593>.

- Al-Arif, M. Yasin. "Aktualisasi Paham Konstitusionalisme Dalam Konstitusi Pasca Amandemen Undang Undang Dasar 1945." *Pandecta* 12, no. 2 (2017): 173-182.
- Anasrullah, Anasrullah, Achmad Djunaidi, and Candra Candra. "Analisis Putusan Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) No. 100/PUU-XIII/2015 Terkait Pemilihan Calon Tunggal Pilkada Serentak Di Indonesia." *CIVICUS : Pendidikan-Penelitian-Pengabdian Pendidikan Pancasila Dan Kewarganegaraan* 5, no. 1 (2019): 1-10. <https://doi.org/10.31764/civicus.v5i1.781>.
- Aprilianti, Diana Dwi, Muhammad Mashuri, and Humiati Humiati. "Analisa Yuridis Terhadap Aturan Hukum Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Kepastian Hukum." *Yurijaya : Jurnal Ilmiah Hukum* 6, no. 1 (2024): 21-33. <https://doi.org/10.51213/yurijaya.v6i1.127>.
- Ardianto, Hendra Try. "Uang Dan Partai Politik: Urgensi Mengatur Keuangan Parpol Dan Kandidat Dalam Kompetisi Elektoral." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 4, no. 1 (2019): 1-16. <https://doi.org/10.14710/jiip.v4i1.4733>.
- Ash Sifa, Nurul, Yohanes G. Tuba Helan, and Detji K.E.R Nuban. "Fungsi Kaderisasi Partai Politik Dalam Kepemimpinan Nasional Dan Daerah: Studi Fungsi Kaderisasi Partai Politik Golkar Dan Nasdem Di NTT." *Mutiara: Multidisciplinary Scientific Journal* 2, no. 12 (2024): 1-18. <https://doi.org/10.57185/mutiara.v2i12.303>.
- Breth, Erica, and Julian Quibell. "Best Practices of Effective Parties : Three Training Modules for Political Parties." *National Democratic Institute for International Affairs*, 2003.
- Chumaeson, Wahyuning. "Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia Tahun 2020 : Studi Kasus Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Sragen." *Jurnal Ekonomi, Sosial Dan Humaniora* 02, no. 06 (2021): 182-196.
- Ekowati, Endah Yuli. "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, Dan Calon Tunggal Dalam Pilkada." *Jurnal Transformative* 5, no. 1 (2019): 16-37. <https://core.ac.uk/download/pdf/230239078.pdf>.
- Ewumbue-Monomo, Churchill. "Independent Candidature and the Electoral Process in Africa." *Journal of African Elections* 5, no. 1 (2020): 134-154.
- Fadlurrohman, Ahmad Zaki. "Problem Pelembagaan Partai Politik Dalam Pilkada Serentak Di Jawa Timur." *Jurnal Transformative* 3, no. 2 (2018): 16-30.
- Farhan Arfandy, Muh, and A Rafika Maharani. "Penguatan Peran Partai Politik Di Indonesia Melalui Perbaikan Kaderisasi Dan Sistem Partai Politik." *Majalah Hukum Nasional* 54, no. 1 (2024): 83-102. <https://mhn.bphn.go.id>.
- Fernando Holqi, Fikri Gali, Febta Fina Handayani, Widya Puji Astuti, Putri Diah Permatasari, and Rizki Ananda Rahman Putra. "Fenomena Calon Tunggal Dan Arah Gerak Partai Politik Pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten/Kota 2024." *Jurnal Pemerintahan Dan Politik* 10, no. 1 (2025): 110-130. <https://doi.org/10.36982/jpp.v10i1.5105>.

- Ghafur, J. "Desain Pengaturan Pencegahan Munculnya Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Proceeding APHTN-HAN 2*, no. 1 (2024): 197-240. <https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/view/158>.
- Godoi, Fernanda C., Sangeeta Prakash, and Bhesh R. Bhandari. "European Union Election Expert Mission Bangladesh 2024 Final Report." *Parliamentary Election*, no. January (2024): 1-61. <http://libdcms.nida.ac.th/thesis6/2010/b166706.pdf>.
- Gustika, Roza, Widia Firta, Citra Suci Mantauv, Muhammad Fahrozi, and Dedek Kurnia Sandi. "Democratic Dilemma: Empty Boxes And Efforts To Increase Political Participation At The Local Level Dilema." *Jurnal Sosial Dan Ekonomi* 3(2), no. 1 (2021): 123-138.
- Hafid, Moh. Maskurudin. "Analisis Politik Intermediary: Fungsi Partai Politik Di Pemilihan Calon Tunggal." *Journal Syntax Idea* 6, no. 01 (2025): 81-88. <https://jurnal.syntax-idea.co.id/index.php/syntax-idea/article/view/12152>.
- Hannan, Abd. "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah Dan Melemahnya Demokrasi Di Indonesia Kontemporer." *JPW (Jurnal Politik Walisongo)* 5, no. 1 (2023): 39-57. <https://doi.org/10.21580/jpw.v5i1.17499>.
- Hendrawan, Rikki, and Muhammad Adhe Agassi. "Penerapan Blank Vote Dalam Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia: Solusi Atau Anomali Bagi Demokrasi." *Jurnal Hukum Mimbar Justitia (JHMJ)* 10, no. 2 (2024): 271-292.
- Hendrawati. "Analisis Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Pada Fenomena Calon Tunggal Petahana Studi Kasus: Pilkada Kabupaten Pati 2017." *Jurnal Akuntansi* 11, no. 2 (2017): 1-20.
- Hirmawan, Dedik Yoga. "Politik Hukum Calon Tunggal Studi Pemilihan Kepala Daerah Di Indonesia." *Transformasi Hukum: Jurnal Studi Ilmu Hukum* 1, no. 1 (2022): 39-55.
- Ilham, Teguh. "Fenomena Calon Tunggal dalam Demokrasi Indonesia." *Jurnal Ilmiah Administrasi Pemerintahan Daerah* 12, no. 2 (2020): 62-73. <https://doi.org/10.33701/jiapd.v12i2.1359>.
- Ishak, Nurfaika. "Problematika Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Dalam Demokrasi Indonesia." *Pena Justisia: Media Komunikasi Dan Kajian Hukum* 19, no. 2 (2020): 131-143. <https://doi.org/10.31941/pj.v19i2.1144>.
- Jamil, Dzulkarnain, Ali Maksum, Abdul Rachman Sopyan, and Alfian Huda. "Pelembagaan Partai Politik: Studi Kasus Partai Koalisi Incumbent Dalam Perebutan Kekuasaan Di Pilkada." *Jurnal Dinamika* 5, no. 1 (2024): 45-62. <https://doi.org/10.18326/dinamika.v5i1.45-62>.
- Karlina, Leni, Mila Sari, Putri Yanti, and Dewi Hariyanti. "Implementasi Pemungutan Suara Ulang Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017." *Amandemen: Jurnal Ilmu Pertahanan, Politik Dan Hukum Indonesia* 1, no. 3 (2024): 314-323. <https://doi.org/10.62383/amandemen.v1i3.395>.

- Kouba, Karel, and Jakub Lysek. "The Return of Silent Elections: Democracy, Uncontested Elections and Citizen Participation in Czechia." *Democratization* 30, no. 8 (2023): 1527–1551. <https://doi.org/10.1080/13510347.2023.2246148>.
- Lestari, Ayu, Ridwan Ridwan, and Iza Rumesten RS. "Faktor Penyebab Kehadiran Calon Tunggal Dalam Pemilihan Kepala Daerah." *Simbur Cahaya* 25, no. 2 (2019): 249–262.
- Llamas, Ronaldo M. "The 2001 Party-List Elections : Winners , Losers and Political / Legal Contradictions." *Friedrich Ebert Stiftung Philippine Office*, no. September (2001): 1-9.
- Lumuan, Supriatmo. "Pilkada Serentak, Fenomena Meningkatnya Calon Tunggal." Komisi Pemilihan Umum, 7 Juli 2025. <https://www.kpu.go.id/berita/baca/13002/pilkada-serentak-fenomena-meningkatnya-calon-tunggal>.
- Mahpudin, Mahpudin. "Protest Voting Dan Abstention Dalam Pilkada Calon Tunggal: Kasus Pilkada Serentak 2018." *KEMUDI : Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 02 (2021): 149–166. <https://doi.org/10.31629/kemudi.v5i02.2643>.
- Mardiana, Mardiana, Mugeni Murdian Hasyim, Abdul Rasyid Ridha, M. Reza Fahlevi, and Muzahid Akbar Hayat. "Recadoration of Political Parties Preparation of General Elections in the Perspective of Caderization Theory." *International Journal of Law, Environment, and Natural Resources* 2, no. 2 (2023): 111–118. <https://doi.org/10.51749/injurlens.v2i2.31>.
- Massignani, Alessandro. "European Parliament: Account of the Mission to Observe the Parliamentary and Provincial Assembly Elections in Pakistan." *Cold War: A Student Encyclopedia* 5, no. October (2007): 1–24. <https://doi.org/10.4324/9781003179887-1310>.
- Maulana, Rayi Retriana, Utang Suwaryo, and Franciscus Van Ylst. "Dampak Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pemungutan Suara Ulang Terhadap Partisipasi Masyarakat Dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Pati." *Indonesian Governance Journal : Kajian Politik-Pemerintahan* 4, no. 2 (2021): 224–238. <https://doi.org/10.24905/igj.v4i2.1824>.
- Nurdiaman, Miman, Sartibi Bin Hasyim, Ade Purnawan, and Kalamullah Kalamullah. "Analisis Proses Kaderisasi Pada Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan Kabupaten Garut." *Jurnal Ilmu Sosial Politik Dan Humaniora* 2, no. 2 (2019): 27–32. <https://doi.org/10.36624/jisora.v2i2.43>.
- Panjaitan, Maringan, and Simson Berkat Hulu. "Analisis Proses Dan Faktor Penyebab Lahirnya Pasangan Calon Tunggal Versus Kotak Kosong Pada Pilkada Serentak Tahun 2020." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik* 1, no. 2 (2021): 116–130. <https://doi.org/10.51622/jispol.v1i2.411>.

- Purwo Nugroho, Grace. "Partai Politik Dan Penurunan Ambang Batas Pencalonan Dalam Pilkada (Studi Perolehan Suara Parpol Pada Pemilu 2024 Propinsi Lampung)." *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik* 5, no. 3 (2025): 1894–1908. <https://doi.org/10.38035/jihhp.v5i3.3839>.
- Rahman, Rofi Aulia, Iwan Satriawan, and Marchethy Riwani Diaz. "Single Candidate in Local Election: Leadership Crises and Threats to Democracy." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 47–72. <https://doi.org/10.31078/jk1913>.
- Rahman, Rofi Aulia, Iwan Satriawan, and Riwani Marchethy Diaz. "Calon Tunggal Pilkada: Krisis Kepemimpinan Dan Ancaman Bagi Demokrasi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (2022): 47–72.
- Rahmanto, Tony Yuri. "Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih Dan Dipilih Di Provinsi Banten." *Jurnal HAM* 9, no. 2 (2018): 103–119. <https://doi.org/10.30641/ham.2018.9.103-120>.
- Romli, Lili, and Efriza Efriza. "Single Candidate and The Dynamics of 2020 Indonesian Simultaneous Election: A Perspective on Internal Contestation." *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review* 6, no. 3 (2021): 265–288. <https://doi.org/10.15294/ipsr.v6i2.31439>.
- Sanjaya, Andreas Ryan, and Yohanes Thianika Budiarsa. "Melawan Kotak Kosong': Analisis Marketing Politik Enam Pasangan Calon Tunggal Pada Pilkada 2020 Di Jawa Tengah." *Interaksi: Jurnal Ilmu Komunikasi* 13, no. 1 (2024): 115–134. <https://doi.org/10.14710/interaksi.13.1.115-134>.
- Sari, Patricia Widya, and Ghea Ardiella Achsa. "Kotak Kosong Pilkada Bangka: Implikasi Kriminologis Terhadap Stabilitas Sosial." *PESHUM : Jurnal Pendidikan, Sosial Dan Humaniora* 4, no. 3 (2025): 4720–4728. <https://doi.org/10.56799/peshum.v4i3.9030>.
- Sari, Ratih Karunia. "Tinjauan Demokrasi Terhadap Calon Tunggal Kepala Daerah Dengan Pengkajian Efektifitas Peranan Partai Politik." *Jurnal Education and Development* 8, no. 1 (2020): 307–313. <http://journal.ipts.ac.id/index.php/ED/article/view/1556>.
- Sholikhah, Luluk Imro'atus, Moh. Bagus, Muhammad Habiburrohman, and Amim Thobary. "Legitimasi Pemilihan Kepala Daerah Calon Tunggal Melawan Kotak Kosong Perspektif Teori Deliberative Democracy." *Sosio Yustisia: Jurnal Hukum Dan Perubahan Sosial* 4, no. 2 (2024): 217–234. <https://doi.org/10.15642/sosyus.v4i2.762>.
- Silalahi, Wilma. "Konstitusionalitas Calon Tunggal Dalam Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Melawan Kota Kosong." *National Conference For Law Studies*, 2020, 1255–1268.
- Solihah, Ratnia, Dede Sri Kartini, and Ari Ganjar Herdiansah. "Sosialisasi Model Rekrutmen Dan Kaderisasi Partai Politik Di Indonesia Masa Reformasi." *Kumawula: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 5, no. 2 (2022): 403–412. <https://doi.org/10.24198/kumawula.v5i2.36985>.

- Sori, Alirman. *Penguatan Kaderisasi Partai Politik Guna Meningkatkan Kualitas Kepemimpinan Nasional*. Jakarta: Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia, 2021.
- Syah, Ardan Ardian. "Kebijakan Pemilihan Umum Pasangan Calon Tunggal Presiden Dan Wakil Presiden." *Journal of Governance and Administrative Reform* 3, no. 2 (2022): 142–162. <https://doi.org/10.20473/jgar.v3i2.41760>.
- Tanjung, Muhammad Anwar, and Retno Saraswati. "Single Candidacy of Local Head Elections." *Jurnal Yudisial* Volume 12, no. 100 (2019): 269-285.
- Widodo, Arif, and Sukataman Sukataman. "Gerakan Koko Pede Mengantisipasi Calon Tunggal Pada Pilkada Kebumen Tahun 2024." *Cakrawala* 8, no. 2 (2024): 203–226. <https://doi.org/10.33507/cakrawala.v8i2.2462>.
- Yuristianti, Safira. "Fenomena Calon Tunggal Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Pati 2017 (Studi Kasus: Sistem Rekrutmen Calon Oleh Partai Politik)." *Journal of Politic and Government Studies* 7, no. 2 (2018): 1–20.

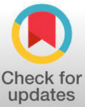


## Tracing the Proportionality in Article 28J(2) UUD NRI Tahun 1945

### Penelusuran Ide Proportionality dalam Pasal 28J(2) UUD NRI Tahun 1945

Muhamad Dzadit Taqwa

Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Depok, Indonesia



#### Article Info

##### Corresponding Author:

Muhamad Dzadit Taqwa  
[✉ m.dzadit@ui.ac.id](mailto:m.dzadit@ui.ac.id)

##### History:

Submitted: 24-02-2025  
Revised: 26-07-2025  
Accepted: 01-09-2025

##### Keyword:

Human Rights; Interpretation; Just Requirement; Limitations; Proportionality.

##### Kata Kunci:

Hak Asasi Manusia; Pembatasan; Proporsionalitas; Tafsir; Tuntutan Yang Adil.

#### Abstract

*This article asks whether Article 28J(2) of the 1945 Constitution embeds the idea and test of proportionality. Using a doctrinal method, it combines semantic analysis of “just requirements,” a review of the amendment travaux, comparative references (Germany’s structured proportionality; Canada and South Africa), and close readings of key Constitutional Court decisions. The study finds, first, that the framers’ understanding of “just requirements” does not reflect the German-style proportionality structure; instead, it is drafted and later read as a call to balance individual rights with collective interests. Second, Article 28J(2) positions individuals—not the legislature—as the primary addressees of the limitation clause, weakening its function as a constitutional check on rights-restricting statutes. Third, the Court’s case law sporadically employs unstructured balancing but has not developed a disciplined, multi-step proportionality test. Normatively, the article argues that introducing a structured proportionality analysis would provide a clearer burden on lawmakers and a more predictable judicial framework, thereby counterbalancing the Constitution’s relatively weak design for rights protection.*

#### Abstrak

Artikel ini menelaah apakah Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 mengandung ide dan uji proporsionalitas. Dengan metode doktrinal, penelitian menggabungkan analisis semantik atas frasa “tuntutan yang adil,” penelusuran risalah perubahan, perbandingan (proporsionalitas terstruktur ala Jerman; praktik Kanada dan Afrika Selatan), serta pembacaan putusan-putusan kunci Mahkamah Konstitusi. Temuan utama: pertama, pemaknaan perumus terhadap “tuntutan yang adil” tidak mencerminkan struktur uji proporsionalitas ala Jerman, melainkan diposisikan sebagai seruan menyeimbangkan hak individu dan kepentingan kolektif. Kedua, Pasal 28J(2) menempatkan individu—bukan pembentuk undang-undang—sebagai adresat utama klausula pembatasan, sehingga melemahkan fungsinya sebagai “penjaga” konstitusional atas pembatasan hak. Ketiga, praktik Mahkamah cenderung menggunakan penyeimbangan yang tidak terstruktur dan belum mengembangkan uji proporsionalitas bertahap yang disiplin. Secara normatif, artikel ini menganjurkan adopsi uji proporsionalitas terstruktur untuk memperjelas beban pembuktian pada pembentuk undang-undang dan menyediakan kerangka adjudikasi yang lebih prediktabel, sehingga menyeimbangkan desain perlindungan hak yang relatif lemah dalam UUD 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/jk2234>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Proporsionalitas, sebagai suatu ide dan tes dalam kerangka pembatasan hak asasi manusia, telah mendapatkan penerimaan yang cukup luas dalam praktik ketatanegaraan di hampir seluruh dunia. Adrienne Stone dan juga Alec Stone Sweet bersama-sama Jud Mathews mengungkapkan bahwa praktik tes proporsionalitas menjadi salah satu gejala konstitusionalisme global terlepas dari perbedaan tradisi hukum Eropa Kontinental dan Anglo-Saxon.<sup>1</sup> Dengan narasi yang berbeda, David Law hingga Bruce Ackerman menempatkan proporsionalitas sebagai suatu komponen umum yang ada di dalam ajudikasi konstitusional di seluruh dunia.<sup>2</sup> Dalam tataran implementasi konkret, ide proporsionalitas tidak hanya dipraktikkan oleh berbagai lembaga peradilan yang berwenang memutus persoalan konstitusionalitas suatu undang-undang tetapi juga dimasukkan ke dalam klausula pembatasan dalam konstitusi dan dokumen hukum yang terkait dengan perlindungan hak asasi manusia.

Sebagai suatu contoh, di Kanada, berdasarkan Pasal 1 *the Canadian Charter of Rights and Freedoms*,<sup>3</sup> pembatasan harus didasarkan pada justifikasi yang *reasonable* (dapat diterima oleh akal pikiran).<sup>4</sup> Term "*reasonable*" tersebut telah didetailkan secara interpretatif oleh the Canada Supreme Court dalam bentuk terapannya berupa tahapan-tahapan yang cukup mirip dengan tes proporsionalitas. Sebagaimana dikutip oleh Aharon Barak, Chief Justice Dickson, dalam *R. vs Oakes* ("*Oakes*"), mengungkapkan bahwa terdapat 3 (tiga) komponen proporsionalitas sebagai elaborasi detail terkait limitasi yang *reasonable* dalam *the Canadian Charter*, yaitu koneksi rasional, harus seminimal mungkin daya intrusifnya terhadap hak yang dibatasi, dan tidak berlebihannya antara efek dari limitasi dan tujuan yang hendak dicapai dari limitasi tersebut.<sup>5</sup>

Di dalam Konstitusi Afrika Selatan, tahapan-tahapan tes proporsionalitas bahkan dieksplisitkan dalam klausula pembatasan umumnya. Berdasarkan Pasal 36 tentang Limitation of Rights (Pembatasan Hak) Chapter 2 tentang Bill of Rights Konstitusi Afrika Selatan, unsur bahwa pembatasan harus "*reasonable*" dan "*justifiable*" diikuti dengan

<sup>1</sup> Adrienne Stone, "Proportionality and Its Alternatives," *Federal Law Review* 48, no. 1 (2020): 124–56, 132, <https://doi.org/https://doi.org/10.1177/0067205X19890448>; Alec Stone Sweet and Jud Mathews, "Proportionality Balancing and Global Constitutionalism," *Columbia Journal Transnational Law* 47 (2008): 72–164, 160, [http://elibrary.law.psu.edu/fac\\_workssource:https://works.bepress.com/jud\\_mathews/3](http://elibrary.law.psu.edu/fac_workssource:https://works.bepress.com/jud_mathews/3).

<sup>2</sup> David S Law, "Generic Constitutional Law," *Minnesota Law Review* 89 (2005): 652–742, <http://www.supremecourtus.gov/public>; Anne-Marie Slaughter, "Judicial Globalization," *Virginia Journal of International Law* 40, no. 4 (2000): 1103–24; Sujit Choudry, "Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation," *Indiana Law Journal* 74, no. 3 (1999): 819–92, <https://www.repository.law.indiana.edu/iljAvailableat:https://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol74/iss3/4>; Bruce Ackerman, "The Rise of World Constitutionalism," *Virginia Law Review* 83, no. 4 (1997): 771–97.

<sup>3</sup> Canada Government, "Canadian Charter of Rights and Freedoms," Constitution § (1982), Pasal 1.

<sup>4</sup> Canada Government, Pasal. 1.

<sup>5</sup> Aharon Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 189.

mempertimbangan faktor-faktor: (a) *the nature of rights* (karakteristik hak); (b) *the importance of the purpose of the limitation* (nilai penting dan tujuan dari limitasi); (c) *the nature and the extent of the limitation* (karakteristik dan cakupan pembatasan); (d) *the relation between the limitation and its purpose* (hubungan antara limitasi dan tujuan yang hendak dicapai); and (e) *less restrictive means to achieve the purpose* (adalah upaya yang paling minim level restriksinya untuk mencapai tujuan tersebut).<sup>6</sup> Poin b, d, dan e ini adalah bentuk tahapan dari tes proporsionalitas.

Pertanyaan selanjutnya, yang diajukan dalam penelitian ini, adalah: apakah ide proporsionalitas ini juga terdapat atau setidaknya-tidaknya terkandung secara substansial di dalam konstitusi Indonesia, yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pasca amandemen? Satu bab dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang paling relevan untuk ditelusuri adalah Bab XA tentang Hak Asasi Manusia (HAM), khususnya terkait klausula pembatasan yang terkandung dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen.<sup>7</sup> Di samping penghormatan hak dan kebebasan orang lain (antar individu), pembatasan berdasarkan pasal *a quo* juga dapat dilakukan atas dasar kepentingan kolektif masyarakat Indonesia (antar individu dan masyarakat), yang rumusannya “pembatasan ... untuk memenuhi **tuntutan yang adil** sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.<sup>8</sup>

Penggunaan cetak tebal secara sengaja dilakukan untuk menggambarkan titik fokus dari penelitian ini. UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen tidak mencantumkan kata yang sepadan dengan *reasonable*, *legitimate*, atau memiliki kesamaan makna tetapi menggunakan frasa “tuntutan yang adil” sebagai suatu indikator dari pembatasan yang diperbolehkan secara konstitusional. Kedua term tersebut dapat dianggap berbeda. Kata *reasonable*, *legitimate*, atau *justifiable* adalah adjektiva umum yang memberikan karakter masuk-akal, logis, dan kuat atas suatu argumentasi, dan tidak secara spesifik berkaitan dengan penilaian yang seimbang terhadap variabel-variabel dalam pengambilan keputusan.<sup>9</sup> Barak bahkan lebih menyamakan antara proporsionalitas dan adil dengan dasar bahwa ide proporsionalitas dalam kerangka pembatasan HAM berakar secara filosofis dari ide keadilan.<sup>10</sup>

Walaupun demikian, proposisi Barak ini tetap perlu diuji kembali ketepatannya. Bilamana “adil” tidak dapat dipersamakan dengan “proporsionalitas”, pertanyaannya adalah apa maksud

<sup>6</sup> The Constitutional Assembly, “The Constitution of the Republic of South Africa,” Constitution § (1996), Pasal 36.

<sup>7</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (2002), Pasal 28J ayat (2).

<sup>8</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Pasal 28J ayat (2).

<sup>9</sup> “Reasonable”, “Legitimate”, “Justifiable” Black’s Law Dictionary (12th ed., 2024); Merriam-Webster.com Dictionary, s.v. “reasonable,” diakses Februari 10, 2025, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/reasonable>; Merriam-Webster.com Dictionary, s.v. “legitimate,” diakses Februari 10, 2025, <https://www.merriam-webster.com/dictionary/legitimate>; Merriam-Webster.com Thesaurus, s.v. “justifiable,” diakses Februari 10, 2025, <https://www.merriam-webster.com/thesaurus/justifiable>.

<sup>10</sup> Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, 175-176.

dari frasa “tuntutan yang adil” dan bagaimana tahapan metodologis yang dapat dirujuk oleh MKRI. Pun bilamana ternyata “adil” dapat dipersamakan dengan “proporsionalitas”, persoalan berikutnya adalah bagaimana tahapan-tahapan yang dikehendaki oleh konstitusi ketika menguji konstitusionalitas suatu pembatasan terhadap suatu undang-undang. Sebab, bahwa adil tanpa definisi yang jelas digunakan sebagai pijakan dalam penyelesaian sengketa konstitusional dapat berimplikasi pada ruang penafsiran yang begitu luas; versi adil yang sesuai dengan pertimbangan moral dan lainnya dapat diklaim secara sepihak oleh masing-masing lembaga dan bahkan masing-masing individu.<sup>11</sup>

*Prima facie*, frasa “tuntutan yang adil” terkesan memiliki makna yang sama dengan dengan term “proporsionalitas”. Bahkan, bilamana frasa “tuntutan yang adil” dibandingkan dengan kata lain, seperti *legitimate*, *reasonable*, dan *justifiable*, frasa tersebut lebih tampak keeratannya kaitannya dengan term “proporsionalitas”. Alasannya adalah bahwa kata “adil” juga memiliki pengertian—salah satunya—“adil distributif” yang sesuai dengan frasa “sesuai porsi” yang terkandung dalam term “pro-porsionalitas”. Akan tetapi, Peneliti mengamati bahwa pengamandemen konstitusi tidak memiliki pemaknaan terhadap frasa “tuntutan yang adil” sebagaimana ide proporsionalitas ala Jerman atau ide proporsionalitas sebagaimana yang tercantum dalam Konstitusi di Afrika Selatan. Frasa tersebut, dan bahkan keseluruhan rumusan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, hanya sekadar dimaknai sebagai keseimbangan dalam pengertian pemberian perhatian pada aspek sosial di luar aspek individual.

Dengan asumsi bahwa pengamatan demikian akurat, hasil penelusuran Stefanus Hendrianto menjadi tidak aneh. Stefanus berargumentasi bahwa MKRI juga tidak menderivasi frasa “tuntutan yang adil” tersebut dengan ide dan tes proporsionalitas; Stefanus tidak menemukan adanya suatu putusan MKRI yang pernah secara utuh dan khusus mendalami tes proporsionalitas terstruktur.<sup>12</sup> Dengan kata lain, usaha sebagaimana yang dilakukan oleh para hakim dalam *Oakes* tidak dilakukan oleh para hakim MKRI, sehingga tidak terdapat tes sebagai elaborasi pembatasan yang terjustifikasi seperti apa. Walaupun demikian, bahwa salah satu faktor dari MKRI yang tidak mengikuti jejak para hakim dalam *Oakes*, adalah MKRI memang tidak memiliki rujukan norma konstitusi sebagai dasar untuk menderivasi tes proporsionalitas. Pengamatan Peneliti yang seperti demikian membedakan posisi Peneliti dengan para peneliti lainnya yang telah memberikan berbagai kontribusi sebagai bahan rujukan dalam topik terkait meskipun para peneliti tersebut tidak secara tegas dan eksplisit melakukan usaha untuk mengamati pengertian terhadap frasa “tuntutan yang adil” dan “proporsionalitas”.

<sup>11</sup> Michel Rosenfeld, *Just Interpretations: Law between Ethics and Politics* (Los Angeles: University of California, 1998), 276-277.

<sup>12</sup> Stefanus Hendrianto, “Against the Currents: The Indonesia Constitutional Court in an Age of Proportionality,” in *Proportionality in Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 190-191.

Sejauh penelusuran literatur yang Peneliti telah lakukan, belum banyak—jika tidak sama sekali—penelitian hukum di Indonesia yang telah berusaha menelaah definisi frasa “tuntutan yang adil” dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen yang kemudian dikaitkan dengan ide dan tes proporsionalitas. Walaupun terdapat 3 tulisan bermanfaat terkait dengan interpretasi dan aplikasi Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, ketiganya tidak memperoleh kesimpulan yang konklusif mengenai definisi frasa “tuntutan yang adil” dan juga hanya berfokus pada bagaimana interpretasi itu dilakukan oleh MKRI.

Dalam tulisan pertama, yang dibuat oleh Anbar Jayadi dengan judul “*What Constitutes as Limitation of (Human) Rights in Indonesia Legal Context?*”, Anbar tidak secara spesifik mencari pengertian dari frasa *a quo* tetapi ia menelusuri bagaimana hakim konstitusi menafsirkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen secara keseluruhan dalam 5 putusan yang terkait dengan UU ITE.<sup>13</sup> Dalam temuannya terkait dengan pemaknaan MKRI terhadap frasa “tuntutan yang adil”—Anbar mentranslasikannya sebagai *just aim*—, “tuntutan yang adil” dipahami secara satu nafas dengan kata-kata berikutnya, yaitu “sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum ...”.<sup>14</sup> Dengan demikian, makna dari frasa “tuntutan yang adil” itu sendiri, tanpa menggabungkannya dengan kata-kata berikutnya, masih belum terjelaskan.

Sementara itu, terdapat 2 tulisan lainnya yang memeriksa bagaimana MKRI mengaplikasikan tes proporsionalitas—meskipun tidak dengan tes yang terstruktur—dalam menyelesaikan perkara pengujian undang-undang terhadap UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen. Sipghotullah Mujaddidi, dalam tulisannya yang berjudul “Konstitusionalitas Pembatasan Hak Asasi Manusia dalam Putusan Mahkamah Konstitusi”, menemukan bahwa MKRI memasukkan “proporsional” atau “tidak berlebihan” sebagai standar batasan yang konstitusional.<sup>15</sup> Tanto Lailam dan Putri Anggia, dalam tulisannya “*The Indonesian Constitutional Court Approaches the Proportionality Principle to the Cases Involving Competing Rights*”, juga memaparkan berbagai putusan yang di dalamnya berisikan tentang bagaimana MKRI mengaplikasikan *unstructured* (tidak terstruktur) proporsionalitas yang, diargumentasikan oleh keduanya, sebagai sekadar aplikasi tahapan *balancing* saja.<sup>16</sup> Hanya saja, kedua tulisan tersebut tidak memberikan penjelasan yang paripurna terkait dengan apakah, dan bilamana demikian mengapa, proporsional dapat dihubungkan dengan frasa “tuntutan yang adil” dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen karena perspektif pengamandemen konstitusi tidak diberikan perhatian.

<sup>13</sup> Anbar Jayadi, “What Constitutes as Limitation of (Human) Rights in Indonesian Legal Context?,” *Hasanuddin Law Review* 3, no. 3 (December 1, 2017): 290–306, 291–292, <https://doi.org/10.20956/halrev.v3i3.1203>.

<sup>14</sup> Jayadi, 301.

<sup>15</sup> Sipghotulloh Mujaddidi, “Constitutionality of Human Right Limitation on Constitutional Court Decisions,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 539–607, 551, <https://doi.org/10.31078/jk1833>.

<sup>16</sup> Tanto Lailam and Putri Anggia, “The Indonesian Constitutional Court Approaches the Proportionality Principle to the Cases Involving Competing Rights,” *Law Reform* 19, no. 1 (2023): 110–27, 112.

## 2. Perumusan Masalah

Rumusan masalah yang dijawab melalui penelitian ini adalah apakah ide proporsionalitas, sebagaimana dalam pengertian tes proporsionalitas ala Jerman, terkandung dalam makna frasa “tuntutan yang adil” dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen? Dua term yang perlu didefinisikan secara baik adalah “proporsionalitas” dalam kerangka pembatasan HAM dan “tuntutan yang adil” yang berada dalam konteks klausula pembatasan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen.

## 3. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian doktrinal yang bertumpu pada studi pustaka. Pertama-tama, ide dan tes proporsionalitas dielaborasi dengan memahaminya secara semantik melalui kamus kebahasaan dan secara filosofis dengan membaca buku-buku dan jurnal-jurnal hukum berkaitan dengan tes proporsionalitas. Selanjutnya, tafsir terhadap “tuntutan yang adil”<sup>17</sup> dilakukan dengan membaca Naskah Komprehensif Risalah Amandemen UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, perumusan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), dan juga beberapa putusan MKRI terkait.

## B. PEMBAHASAN

### 1. Memahami Proporsionalitas secara Komprehensif

#### a. Definisi Parsial: Kata “Proporsionalitas” secara Semantik

Dari susunan kata, proporsionalitas adalah terjemahan dari kata *proportionality* (kata benda) atau *proportional* (kata sifat). Kata ini terdiri dari tiga susunan yaitu *pro-*(sesuai) *portion/porsi-*(bagian) *nal-*(imbuhan kata sifat). Dari tiga susunan tersebut, dua kata yang perlu dielaborasi lebih lanjut adalah *pro-*(sesuai) dan *portion-*(bagian).<sup>18</sup>

Kata “porosi” atau “bagian” sering digunakan untuk menunjuk suatu realitas yang berkarakteristik kuantitas. Penggunaan kata “porosi” biasanya diikuti oleh suatu angka tertentu dengan pertanyaan: berapa porsinya? Bilamana total porsinya adalah 1 (satu), berarti porosi-porsinya tergantung pembagiannya, semisal  $\frac{1}{4}$  untuk masing-masing porosi ketika pembagiannya adalah 4 atau  $\frac{1}{2}$  untuk masing-masing porosi ketika pembagiannya 2. Sehingga, kuantitas tersebut menunjuk pada sesuatu yang eksakta, matematis, dan dapat dihitung dengan kalkulator.

<sup>17</sup> Hendrianto, “Against the Currents: The Indonesia Constitutional Court in an Age of Proportionality,” 170. Stefanus Hendrianto menggunakan kata “*requirement of justice*”. Padahal, penggunaan frasa ini kurang tepat karena teks aslinya adalah “*just requirement*”, dan memiliki makna yang berbeda dari kata pertama. “*Requirement of justice*” menjadikan konsep keadilan sebagai suatu standar syarat, sementara “*just requirement*” menitikberatkannya pada “*requirement*”-nya yang adil.

<sup>18</sup> Oxford Dictionary, “Proportion,” *Dictionary* (Oxford English Dictionary, 2025), [https://www.oed.com/dictionary/proportion\\_n?tab=etymology](https://www.oed.com/dictionary/proportion_n?tab=etymology).

Sementara itu, *pro*, yang dalam English dipadankan dengan kata “*according to*”, dapat diartikan sebagai “sesuai”.<sup>19</sup> Kata “sesuai” membutuhkan suatu padanan kata lain untuk menggambarkan adanya kesejajaran atau pertalian antara satu kata dan kata yang lainnya.<sup>20</sup> Oleh karena itu, parameter untuk mengatakan bahwa kata pertama sesuai dengan kata kedua mutlak diperlukan. Dalam konteks proporsional atau sesuai porsi ini, parameter kesesuaian dapat berupa sama rata (komutatif), seperti bagian  $\frac{1}{4}$  yang dibagi secara sama rata kepada 4 subjek, atau sesuai dengan hak yang tidak selalu sama rata (distributif), seperti bagian  $\frac{1}{4}$ ,  $\frac{1}{8}$ ,  $\frac{1}{8}$ ,  $\frac{1}{2}$  untuk masing-masing 4 subjek yang berbeda.

Persoalannya adalah bahwa ketika pengertian semantik demikian diterapkan ke dalam proporsionalitas sebagai justifikasi dari suatu pembatasan terhadap HAM, porsi yang pas tidak dapat diperoleh secara mudah dengan pendekatan matematis. Sebabnya adalah bahwa porsi yang dimaksud berkaitan dengan hal-hal yang tidak bisa dimatematiskan, seperti porsi perlindungan kebebasan berpendapat yang ditaruh secara berhadap-hadapan dengan porsi lain berupa ketertiban umum dan ketentraman hidup bermasyarakat.<sup>21</sup> Ketika keduanya dihadapkan, hitung-hitungan secara matematis menjadi irelevan untuk diaplikasikan karena tiadanya kesatuan paham mengenai penilaian matematis dari masing-masing aspek sebagaimana nilai atau konstanta di dalam dunia eksakta.<sup>22</sup> Sebagai implikasi, ketika kata “*pro/sesuai*” dimasukkan juga, hasil dari perolehan porsi yang sesuai seperti apa juga tidak bisa didapat. Walaupun demikian, dari pemahaman secara semantik ini, kata “proporsional” setidak-tidaknya dapat dipahami sebagai suatu adjektiva yang menggambarkan adanya keseimbangan, tidak lebih-tidak kurang, atau pas.

#### **b. Proporsionalitas (*Proportionality*) dalam Kerangka Pembatasan HAM sebagai Ide dan Tes Metodologis**

Ketika kata “proporsionalitas” diaplikasikan ke dalam konteks kerangka pembatasan HAM, penelusuran ide dan tahapan-tahapannya menjadi sesuatu hal yang harus dilakukan karena konteks tersebut tentu memberikan karakter tersendiri pada kata “proporsional”. Terlebih, aplikasinya dalam konteks tersebut dilakukan terhadap hal-hal yang bersifat non-matematis, seperti hak, kebebasan, atau ketertiban umum. Dengan demikian, kata “proporsional” yang digunakan dalam tulisan ini sudah dikualifikasikan dan berkaitan dengan kerangka pembatasan HAM.

<sup>19</sup> Oxford Dictionary; Online Etymology Dictionary, “Proportion” (Online Etymology Dictionary, December 12, 2020), <https://www.etymonline.com/word/proportion>.

<sup>20</sup> Oxford Dictionary, “Proportion”; Online Etymology Dictionary, “Proportion.”

<sup>21</sup> Andrew. Sola, “Utilitarianism and Consequentialist Ethics: Framing the Greater Good,” in *Ethics and Pandemics* (Cham: Springer, 2023), 61–83; Michael J. Sandel, *Justice: What’s the Right Thing to Do* (New York: Penguin Group, 2009), 41–48.

<sup>22</sup> Matti Häyry, “Just Better Utilitarianism,” in *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics*, vol. 30 (Cambridge: Cambridge University Press, 2020), 343–67, 351.

Sebagai suatu ide, proporsionalitas lahir dari suatu kebutuhan untuk memastikan bahwa suatu pembatasan terhadap HAM harus dilakukan secara hati-hati.<sup>23</sup> Ide ini bukannya menolak adanya pembatasan, melainkan mencegah adanya pembatasan yang dilakukan secara berlebihan.<sup>24</sup> Barak mengemukakan suatu contoh paling awal untuk menggambarkan perkembangan awal ide ini di *Supreme Administrative Court (SAC) of Prussia*.<sup>25</sup>

Pada saat itu, terdapat penutupan secara menyeluruh oleh pihak kepolisian terhadap suatu bar karena pemiliknya berulang kali melanggar ketentuan terkait dengan perizinan penjualan minuman keras. SAC Prussia kemudian membatalkan tindakan penutupan tersebut karena SAC Prussia menilai bahwa pelanggaran perizinan bukan berarti tindakan proporsionalnya adalah menutup secara menyeluruh tokonya, melainkan cukup dicabut izin penjualannya saja.<sup>26</sup> Dalam kasus lain, SAC Prussia juga membatalkan tindakan polisi yang menginstruksikan kepada seorang pemilik rumah untuk mencabut semua pagar yang dipasangnya agar tidak membahayakan pejalan kaki yang lewat di malam hari. SAC Prussia menilai bahwa tindakan yang lebih proporsional adalah memberikan instruksi kepada pemilik rumah tersebut untuk menyediakan pencahayaan agar terlihat oleh pejalan kaki di malam.<sup>27</sup> Sebab, individu tersebut juga memiliki hak atas propertinya; dengan pemberian cahaya lampu, di samping individu tersebut tetap dapat menikmati hak atas propertinya, bahaya terhadap pejalan kaki juga dapat dicegah.<sup>28</sup>

Dengan mengutip pada pendapat Fleiner, Barak menerangkan “*tidak perlu membunuh burung pipit dengan meriam*”.<sup>29</sup> Berbagai tindakan yang dilakukan oleh petugas administratif dianggap tidak proporsional atau terlalu berlebihan, karena tujuan yang hendak dicapai dapat dicapai dengan metode yang lebih minim daya rusaknya dan sama efektifnya. Ketidakproporsionalan tersebut justru menghasilkan suatu daya rusak yang tidak perlu.

Hal ini juga terafirmasi lebih lanjut oleh Moshe-Cohen Eliya dan Iddo Porat yang juga menyatakan bahwa kata “*proportionality*” dalam kerangka pembatasan HAM dikembangkan pertama kali di Jerman atau dahulu Prussia.<sup>30</sup> Eliya dan Porat bahkan mengemukakan suatu pasal dalam *Allgemeines Landrecht of 1794*, yaitu Pasal 10 ayat (2), dimana di dalamnya disebutkan “[t]he police is to take the necessary measures for the maintenance of public

<sup>23</sup> Jan Sieckmann, “Proportionality as a Universal Human Rights Principle,” in *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*, ed. David Duarte and Jorge Silva Sampaio (Cham: Springer, 2018), 3–24, 3.

<sup>24</sup> Victor Ferreres Comella, “Beyond the Principle of Proportionality,” in *Comparative Constitutional Theory*, ed. Gary Jacobsohn and Miguel Schor (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018), 229–47; Jorge Silva Sampaio, “Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights,” in *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*, ed. Jorge Silva Sampaio and David Duarte (Cham: Springer, 2018), 71–110.

<sup>25</sup> Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, 178–179.

<sup>26</sup> Barak, 179.

<sup>27</sup> Barak, 179.

<sup>28</sup> Barak, 179.

<sup>29</sup> Barak, 179.

<sup>30</sup> Moshem Cohen-Eliya and Iddo Porat, “American Balancing and German Proportionality: The Historical Origins,” *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 2 (April 2010): 263–86, 271, <https://doi.org/10.1093/icon/moq004>.

*peace, security and order.*<sup>31</sup> Terdapat kata “*necessary*” di sana, yang dapat ditranslasikan ke dalam kosakata bahasa Indonesia sebagai “mesti”, yang merupakan salah satu komponen utama dalam justifikasi pembatasan. Bilamana tidak mesti, berarti pembatasan tersebut tidak proporsional. Sebagai suatu penegasan, walaupun ide ini erat kaitannya dalam proses transformasi Prussia yang berubah menjadi negara *rechtstaat*, dimana di dalamnya tidak lagi menganut “*king can do no wrong*”,<sup>32</sup> adanya *proportionality* bukan untuk menegaskan sama sekali pembatasan, tetapi hendak mengarahkan pada pembuatan pembatasan yang dilakukan secara hati-hati atau proporsional.

Secara filosofis, orientasi pembatasan yang sesuai porsinya dan tidak melebihi yang semestinya masih dapat dihubungkan dengan ide utilitarian ala John Stuart Mills. Dalam bukunya yang berjudul “*Utilitarianism*”, Mills menggunakan kata “*proportioned*” (adjektiva pasif) atau “*proper apportionment*” (nomina) untuk menggambarkan: apakah suatu hukuman pidana telah dikenakan secara sesuai porsinya atau setimpal dengan kejahatan yang telah diperbuat? Terdapat suatu pernyataan yang dikemukakan,

*“It is not just, at least for man, to inflict on a fellow creature, whatever may be his offences, any amount of suffering **beyond the least that will suffice** to prevent him from repeating, and others from imitating, his misconduct.”*<sup>33</sup>

*“[terjemahan oleh Penulis: adalah tidak adil untuk mengenakan kepada sesama manusia, apapun tindakan jahat yang dilakukannya, sejumlah penderitaan yang melebihi batas minimum yang cukup untuk mencegahnya mengulangi perbuatannya dan mencegah orang lain menirunya]”*

Frasa penting yang perlu diberi titik tekan adalah “melebihi batas minimum yang cukup” untuk mengkualifikasi suatu hal yang tidak adil. Dalam pemahaman secara sistematis atas bukunya tersebut, Mills menekankan bahwa proposisi demikian berorientasi pada mendatangkan kebahagiaan yang optimal dan meminimalisir penderitaan.<sup>34</sup> Pemberian penderitaan kepada penjahat bukannya dilarang, melainkan tidak berlebihan atau melampaui batas minimum yang cukup. Bilamana demikian, alih-alih *pleasure* yang dihasilkan, justru *pain* yang dihasilkan melebihi dari apa yang dibutuhkan secara cukup. Dengan demikian, ide ini secara filosofis memiliki corak yang empiris dan berkaitan dengan perasaan kebahagiaan yang berhadap-hadapan dengan perasaan penderitaan; tahapan-tahapan dalam tes ini pun diderivasi lebih lanjut dengan suatu formulasi yang bersifat empiris.

Corak dan substansi demikian diejawantahkan lebih lanjut melalui tahapan-tahapan tes proporsionalitas yang bersifat metodologis.<sup>35</sup> Secara konkret, pengaplikasiannya dapat dibagi menjadi dua, yaitu *structured proportionality* dan *implied/unstructured proportionality*. Tes

<sup>31</sup> Cohen-Eliya and Porat, 271.

<sup>32</sup> Paul O’Connell, “On the Human Rights Question,” *Human Rights Quarterly* 40, no. 4 (November 2018): 962–88.

<sup>33</sup> John Stuart Mill, *Utilitarianism* (Waiheke Island: Floating Press, 2009), 103.

<sup>34</sup> Mill, 14.

<sup>35</sup> Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, 3.

proporsionalitas yang terstruktur adalah tes yang telah jelas tahapan-tahapannya. Menurut Robert Alexy, tahapan-tahapan terdiri dari 3, yaitu: *suitability*, *necessity*, dan *proportionality* dalam pengertian sempit.<sup>36</sup> Sementara berdasarkan Aharon Barak, dengan tambahan 1 (satu) tahapan, proporsionalitas terdiri dari 4 tahapan, yaitu: (1) uji legitimasi dari tujuan yang hendak dicapai dari pembatasan (*legitimate purpose*); (2) uji koneksi sebab-akibat yang pasti dan rasional antara pembatasan dan tujuan yang hendak dicapai (*rational connection* atau *fitness test*); (3) uji kemestian dengan memeriksa apakah terdapat cara lain untuk mencapai tujuan yang sama dengan tingkat efektivitas pencapaian yang sama atau bahkan lebih serta daya rusak (*intrusive*) yang lebih rendah terhadap perlindungan hak dari pembatasan yang dikenakan (*necessity test*); (4) uji proporsionalitas dalam arti sempit dengan melihat apakah pembatasan yang dikenakan memang sudah seimbang dan tidak berlebihan untuk dikenakan dengan pengurangan porsi terhadap perlindungan hak.<sup>37</sup>

Sementara *implied proportionality*, proporsionalitas tidak diterapkan secara tahapan terstruktur, tetapi diimplementasikan tidak berdasarkan 4 tahapan terstruktur yang secara implisit. Stefanus Hendrianto mengambil contoh Putusan No.152/PUU-VII/2009, atau disebutnya sebagai kasus *Natakusumah*, sebagai salah satunya; itupun disebut oleh Stefanus sebagai pengaplikasi tahapan *balancing* yang primitif.<sup>38</sup> Dalam putusan *a quo*, Mahkamah hanya sekadar menyebutkan kata “proporsional” untuk menggambarkan bahwa berbagai kepentingan harus dipertimbangkan dalam konteks pemberhentian sementara anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang didakwa melakukan tindak pidana, dan tidak mengaplikasikan secara sistematis tes proporsionalitas, seperti tes *necessity*.<sup>39</sup> Contoh lainnya yang dapat dikemukakan adalah kasus *Lange vs. Australian Broadcasting Corporation* yang diputus oleh High Court Australia pada tahun 1997.<sup>40</sup> Dalam kasus terkait dengan kebebasan komunikasi politik (*political communication freedom*), majelis mengaplikasikan 2 tes, yaitu: (1) apakah hukum terkait memang membebani kebebasan komunikasi politik; dan (2) apakah pembebanan atau pembatasan tersebut *reasonably appropriate and adapted to serve a legitimate end in a manner which is compatible with the maintenance of the constitutionally prescribed system of representative and responsible government?*<sup>41</sup> Tidak hanya pengecekan mengenai proporsionalitas hanya terdapat pada tahapan kedua, tahapan kedua juga tidak mengandung elaborasi tahapan yang jelas sebagaimana yang termuat

<sup>36</sup> Robert Alexy, “Constitutional Rights and Proportionality,” *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 22 (2014): 51–65, 52 dan 57, <http://ssrn.com/abstract=2426876>.

<sup>37</sup> Barak, *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*, 3.

<sup>38</sup> Hendrianto, “Against the Currents: The Indonesia Constitutional Court in an Age of Proportionality,” 181.

<sup>39</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan MK No. 52/PUU-VII/2009 (*Natakusumah* melawan Pembentuk Undang-Undang) (2009), 55.

<sup>40</sup> High Court of Australia, *Lange v Australian Broadcasting Corporation* (1997).

<sup>41</sup> Stone, “Proportionality and Its Alternatives,” 127; Rosalind Dixon, “Calibrated Proportionality,” *Federal Law Review* 48, no. 1 (March 1, 2020): 92–122, 94, <https://doi.org/10.1177/0067205X19890439>; Carlos Bernal, “The Migration of Proportionality to Australia,” *Federal Law Review* 48, no. 2 (June 1, 2020): 288–91, 289, <https://doi.org/10.1177/0067205X20906034>.

dalam tes proporsionalitas terstruktur. Oleh karena itu, High Court dengan majelis yang berbeda pada tahun 2015 dalam kasus *McCloy vs. New South Wales* mengelaborasi lebih lanjut tahapan-tahapan derivatif dari *reasonable appropriate and adapted* yang disamakan dengan tes proporsionalitas.<sup>42</sup>

Dengan kata lain, meskipun para hakim terlihat tidak mengaplikasikan ide proporsionalitas secara terstruktur sebagaimana 4 tahapan yang dikemukakan oleh Barak, para hakim tetap berusaha untuk melakukan pencermatan dalam menilai apakah pembatasan hak yang dikenakan telah sesuai dengan porsinya. Pada umumnya, instrumen seperti melihat tujuan yang hendak dicapai dari pembatasan tersebut tetap menjadi hal yang diperiksa dalam pengaplikasian *implied proportionality*.

## 2. Menelusuri Makna atas “Tuntutan yang Adil”

### a. Memahami Sudut Pandang Pengamandemen Konstitusi

Setelah suatu penjelasan mengenai term “proporsionalitas” telah diperoleh, bagian ini difokuskan pada penelusuran mengenai makna dari frasa “tuntutan yang adil” yang tertera dalam Pasal 28J ayat (2) Bab XA tentang HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen. Secara historis, sebelum UUD 1945 diamandemen, frasa demikian tidak dapat ditemukan karena bahkan UUD 1945 tidak memuat satu bab khusus tentang HAM.<sup>43</sup> Sebabnya adalah paradigma negara integralistik yang diterima secara mayoritas oleh pembentuk UUD 1945.<sup>44</sup> Justru, frasa yang hampir mirip terdapat di dalam Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, yaitu “syarat-syarat yang adil”.<sup>45</sup>

Dalam konteks penelitian ini, penelusuran arti dari frasa tersebut perlu dilakukan terhadap Naskah Komprehensif karena tidak terdapat keterangan lebih lanjut dalam Batang Tubuh UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen di samping tiadanya bagian Penjelasan. Walaupun demikian, berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan oleh penelitian ini, tidak terdapat keterangan secara eksplisit dari para perancang yang membahas HAM dalam

---

<sup>42</sup> High Court of Australia, *McCloy vs. New South Wales* (2015); Anne Carter, “Bridging the Divide? Proportionality and Calibrated Scrutiny,” *Federal Law Review* 48, no. 2 (June 1, 2020): 282–85, 283–284, <https://doi.org/10.1177/0067205X20906622>; Mark Watts, “Reasonably Appropriate and Adapted? Assessing Proportionality and the ‘Spectrum’ of Scrutiny in *McCloy V New South Wales*,” *University of Queensland Law Journal* 35, no. 2 (2016): 349–69; Stone, “Proportionality and Its Alternatives,” 127–128.

<sup>43</sup> Indonesia, “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Sebelum Amandemen” (1945). Walaupun, Pasal 27 memuat perlindungan beberapa hak seperti persamaan di hadapan hukum dan hak atas pekerjaan yang layak.

<sup>44</sup> Sekretaris Negara Republik Indonesia Tahun 1995, *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995); Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994); Fernando M. Manullang, *Korporatisme Dalam Undang-Undang Dasar* (Jakarta: Prenada, 2016).

<sup>45</sup> Indonesia, “Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949” (1949), Pasal 32; Negara Indonesia, “Undang-Undang Dasar Sementara 1950” (1950), Pasal 33.

amandemen ke-2.<sup>46</sup> Umumnya, para pengamandemen, yang menyampaikan pendapatnya, langsung mengemukakan begitu saja saran substansi dari klausula pembatasan yang diajukan tanpa menjelaskan secara lebih elaboratif cakupan adil yang diajukan.<sup>47</sup> Frasa “tuntutan yang adil” biasanya disampaikan dalam konteks pengajuan saran mengenai isi dari Bab mengenai HAM yang di dalamnya terdapat klausula pembatasan. Dialektika lebih banyak berada pada penentuan tuntutan yang adil tersebut harus sesuai dengan apa, seperti moralitas dan agama, tetapi dialektika terkait frasa tuntutan yang adil tidak dapat ditemukan; frasa ini terkesan sudah *taken for granted* (sudah diterima begitu saja tanpa memerlukan suatu dialektika dan bahkan sekadar penjelasan).<sup>48</sup>

Saran-saran yang di dalamnya tercantum mengenai frasa “tuntutan yang adil” disampaikan oleh Hendy Tjaswadi (F-TNI/Polri), Slamet Effendy Yusuf, Alihardi Kiaidemak (F-PPP), Nurdianti Akma (F-Reformasi), dan A.M. Lutfi (F-Reformasi).<sup>49</sup> Sementara itu, frasa “syarat-syarat yang adil” juga digunakan sebagaimana frasa yang tercantum dalam Pasal 32 ayat 1 Konstitusi RIS 1949 dan Pasal 33 UUDS NRI 1950, oleh Asnawi Latif.<sup>50</sup> Kesemuanya hanya sekadar mencantumkan saja tanpa memberikan makna dari frasa tersebut.

Rumusan yang diajukan tidak terlalu berbeda dari rumusan yang terdapat dalam Pasal 29 ayat (2) DUHAM 1948. Pasal tersebut menggunakan istilah “*just requirements*” atau “syarat-syarat yang adil”.<sup>51</sup> Perbedaannya dengan Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen terletak pada frasa “*just requirements*” tersebut sesuai dengan nilai-nilai apa. Dalam konstitusi Indonesia, “tuntutan yang adil” tersebut harus sesuai dengan 4 (empat) hal: moral, agama, keamanan, dan ketertiban umum.<sup>52</sup> Sementara Pasal 29 DUHAM 1948, syarat-syarat yang adil dari-bukan “sesuai dengan”-moralitas, ketertiban umum, dan kesejahteraan.<sup>53</sup> Aspek agama dan keamanan tidak ada di dalam pasal *a quo* DUHAM 1948, sementara UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen tidak memuat aspek kesejahteraan di dalamnya sebagai suatu aspek yang dirujuk.

<sup>46</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Tahun Sidang 2000*, vol. 2 (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010); Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara Dan Penduduk, Hak Asasi Manusia Dan Agama*, vol. 8 (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010).

<sup>47</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara Dan Penduduk, Hak Asasi Manusia Dan Agama*.

<sup>48</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Tahun Sidang 2000*.

<sup>49</sup> Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara Dan Penduduk, Hak Asasi Manusia Dan Agama*. A.M. Lutfi memberikan saran terkait dengan dimasukkannya aspek agama sebagai salah satu elemen dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI 1945 pasca amandemen.

<sup>50</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia; Negara Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949; Negara Indonesia, Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

<sup>51</sup> The United Nations, “Universal Declaration of Human Rights” (1948), Pasal 29 ayat (2). *Requirement* dalam pengertian English dapat digambarkan sebagai “apa-apa saja yang diminta (*required*) untuk dipenuhi”, dan penggambaran demikian sama seperti makna dari “syarat” yang berarti apa-apa saja yang harus dipenuhi untuk memperoleh sesuatu.

<sup>52</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>53</sup> The United Nations, Universal Declaration of Human Rights, Pasal 29.

Kemiripan rumusan tersebut terjadi karena, meskipun DUHAM 1948 belum diratifikasi oleh Indonesia, dokumen internasional ini tetap menjadi rujukan utama bagi para pengamandemen konstitusi. Valina Singka Subekti, sebagai perwakilan dari Fraksi Utusan Golongan, bahkan menjadikan DUHAM 1948 sebagai prinsip pertama yang harus dijadikan suatu acuan dalam perumusan HAM, termasuk pembatasan HAM.<sup>54</sup> Simon Patrice Morin (F-PG) dan Asnawi Latief (F-PDU), juga mengungkapkan DUHAM 1948 sebagai bahan rujukan.<sup>55</sup> Bahkan, secara institusional, Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia juga memasukkan DUHAM 1948 sebagai salah satu landasan dalam perumusan perlindungan, sekaligus pembatasan, HAM di Indonesia.<sup>56</sup>

Walaupun tiada penjelasan eksplisit terkait elaborasi makna atas frasa “tuntutan yang adil” dalam perundingan yang dilakukan oleh pengamandemen konstitusi, ide yang hendak dimunculkan di dalamnya tetap dapat diobservasi. Setiap rumusan pasal terikat konteks, dan konteks tersebut dapat ditelusuri. Konteks yang dimaksud dalam hal ini adalah perspektif para pengamandemen konstitusi dalam menyikapi kondisi sosial-politik di balik amandemen konstitusi, khususnya terkait dengan perlindungan HAM akibat dari kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru.<sup>57</sup>

Pada prinsipnya, mayoritas pengamandemen konstitusi berusaha menempatkan pendulum antara titik perlindungan hak dan kepentingan kolektif masyarakat dalam titik keseimbangan. Salah satu diantaranya yang ditinjau adalah cara pandang (*mindset*) terkait perlindungan hak asasi manusia secara eksplisit dalam konstitusi; pengejawantahan konkretnya berupa pengadaan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Meskipun bab tersebut disepakati secara bulat untuk diadakan, mayoritas pengamandemen pada prinsipnya juga menyepakati bahwa klausula pembatasan, sebagaimana yang direalisasikan dalam Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, sangat dibutuhkan dalam merealisasikan kehidupan bermasyarakat yang harmonis.<sup>58</sup> Dengan demikian, setiap subjek harus juga turut memperhatikan aspek di luar dirinya, baik itu berkenaan dengan individu orang lain atau nilai-nilai yang hendak dijaga oleh masyarakat sebagai sebuah komunitas, dalam menikmati atau menjalankan hak dan kewajibannya. Kepentingan perlindungan hak tidak hilang begitu saja tetapi terdapat semacam garis-batas-yang tidak dapat dilampaui.

Karena frasa “tuntutan yang adil” berada dalam Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, frasa tersebut juga terikat dengan *mindset* sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya. *Mindset* ini memang bermuatan keseimbangan dalam pendulum antara

---

<sup>54</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara Dan Penduduk, Hak Asasi Manusia Dan Agama*.

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

<sup>56</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, “Hak Asasi Manusia,” Pub. L. No. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Nomor XVII/MPR/1998 (1998).

<sup>57</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Tahun Sidang 2000*.

<sup>58</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara Dan Penduduk, Hak Asasi Manusia Dan Agama*.

perlindungan hak dan kepentingan kolektif bermasyarakat. Pendulum tersebut tidak bergerak secara ekstrim ke salah satu sisi, berbeda dari UUD NRI Tahun 1945 yang pendulumnya cenderung bergerak ke kepentingan pembentuk undang-undang, dan berbeda juga dari Konstitusi RIS 1949 dan UUDS NRI 1950 yang pendulumnya cenderung bergerak ke arah perlindungan hak.

Dengan *mindset* yang demikian, frasa ini, secara posisi, terletak di antara dua frasa. Susunannya adalah seperti demikian:

1. pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata **untuk memenuhi** (Frasa 1);
2. tuntutan yang adil (Frasa 2);
3. **sesuai dengan** pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum (Frasa 3).

Hubungan antara Frasa 1 dan Frasa 2 terbentuk dengan adanya kata cetak tebal “untuk memenuhi”. Kata tersebut menunjukkan bahwa Frasa 1 adalah jalan untuk mencapai Frasa 2. Tuntutan, sesuai dengan Kamus Besar Bahasa Indonesia, berarti adanya sesuatu yang diminta secara keras untuk diperoleh.<sup>59</sup> Dalam aktivitas tuntutan, terdapat 3 elemen, yaitu subjek yang menuntut, subjek yang dituntut, dan apa yang menjadi tuntutan. Ketika kata ini dipadankan dengan kata “adil” sebagai adjektivanya, terdapat indikasi bahwa apa yang menjadi tuntutan dari subjek yang menuntut tersebut tidak boleh berlebihan atau melampaui batas. Pembatasan yang dapat dibenarkan secara konstitusional bertujuan hanya untuk merealisasikan suatu tuntutan yang tidak berlebihan; selama berlebihan, subjek yang dituntut tidak perlu memenuhi tuntutan tersebut.

Sementara itu, hubungan antara Frasa 2 dan Frasa 3 adalah pertalian, kesesuaian, atau kesejajaran satu sama lain. Pertalian tersebut tergambar dengan adanya kata cetak tebal “sesuai dengan”. Frasa 2, dalam penentuannya, tidak boleh bertentangan dengan hal-hal yang terdapat di Frasa 3. Hubungan demikian menghasilkan 2 (dua) peluang penafsiran.

Tafsir pertama adalah bahwa Frasa 2 adalah entitas yang terpisah dari Frasa 3. Tuntutan yang adil memiliki identitasnya sendiri, dan hal-hal yang tercantum dalam Frasa 3 juga memiliki identitasnya sendiri. Meskipun setiap Frasa memiliki identitasnya masing-masing, dalam merumuskan formula tuntutan yang adil, hal-hal yang tercantum dalam Frasa 3 tidak boleh diabaikan. Hal tersebut seperti: undang-undang harus sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen. Keduanya terpisah, tetapi terdapat hubungan hierarkis antara keduanya, yaitu UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen lebih tinggi tingkatnya dibanding undang-undang.

Sementara itu, hubungan tersebut juga dapat menghasilkan tafsir kedua, yaitu bahwa tuntutan yang adil hanya dapat diperoleh bilamana tuntutan tersebut dibuat sesuai dengan

<sup>59</sup> Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, “menuntut,” [kbbi.kemdikbud.go.id](https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menuntut), 2016, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menuntut>.

pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum. Di luar keempat hal tersebut, tuntutan demikian tidak dapat dikatakan tuntutan yang adil. Dengan kata lain, “adil” sama dengan “sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum”.

Bilamana tafsir kedua ini diterapkan, Frasa 2 sejatinya hanya bertindak sebagai frasa antara saja, yaitu bahwa Frasa 1 dapat terjustifikasi atas dasar-dasar yang terdapat pada Frasa 3, sehingga sebenarnya adanya Frasa 2 menjadi tidak perlu. Dalam konteks tersebut, makna kata “tuntutan yang adil” sekadar dapat dipahami bahwa terdapat aspek lain yang perlu dilihat dalam konteks HAM, yaitu berbagai aspek yang dapat menjustifikasi pembatasan HAM sebagaimana yang tercantum dalam Frasa 3.

Satu hal krusial yang juga perlu diungkap adalah bahwa individu-individu menjadi subjek yang dijadikan addressat dalam formula pasal, alih-alih pembentuk undang-undang. Sebagai suatu perbandingan dalam konteks di Konstitusi Afrika Selatan, terdapat suatu indikasi yang jelas bahwa addressat dalam klausula pembatasan di dalamnya adalah justru pembentuk undang-undang, bukan individu-individu. Indikasi tersebut tergambar dari formulasi pasalnya, yaitu: “*The rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable ...*” [hak-hak yang terdapat di dalam bill of rights ini **hanya dapat dibatasi** dalam undang-undang selama batasan tersebut *reasonable* dan *justifiable ...*].<sup>60</sup> Sementara dalam Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945, rumusannya adalah: “... *setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang ...*”.<sup>61</sup>

Dari hasil penelusuran ini, temuan yang dapat diungkapkan adalah bahwa para pengamandemen juga tidak terlihat berusaha untuk menempatkan klausula pembatasan ini sebagai *burden of proof* yang harus dipenuhi oleh pembentuk undang-undang dalam membuat pembatasan, tetapi justru menjadikan individu sebagai adresat utama darinya; dengan kata lain, *burden of proof* tersebut justru dibebankan kepada individu-individu dalam perealisasiannya. Di samping itu, frasa “tuntutan yang adil” dimaknai oleh pengamandemen konstitusi sebagai sekadar aktivitas pemberian perhatian (*paying attention to*) juga kepada hal-hal di luar kepentingan individu. Frasa tersebut dimaknai secara satu nafas sebagaimana tafsir kedua di atas, sehingga tidak terdapat penjelasan yang definitif dan terpisah terkait dengan frasa “tuntutan yang adil”.

## b. Perspektif Perumus DUHAM 1948

Sebagai suatu penelusuran tambahan, makna dari frasa “tuntutan yang adil” ditelusuri dengan melihat perspektif perumus DUHAM 1948. Sebab, DUHAM 1948 menjadi rujukan bagi para pengamandemen konstitusi dan frasa tuntutan atau syarat yang adil juga merupakan

<sup>60</sup> The Constitutional Assembly, The Constitution of the Republic of South Africa, Pasal 36.

<sup>61</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

serapan dari frasa *just requirement*. Apa dasar berpikir dan definisi dari *just requirement* yang dirumuskan oleh perumus DUHAM 1948? Penelusuran ini dilakukan terhadap buku berjudul “*Article by Article: The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*” yang ditulis oleh Johannes Morsink karena keterbatasan akses untuk memperoleh dokumen notulensi perundingan para perumus DUHAM 1948 terhadap klausula pembatasan.<sup>62</sup>

Pembahasan secara spesifik terkait *just requirement* ternyata juga tidak dapat ditemukan. Perbincangan mengenai Pasal 29 ayat (2) lebih banyak berkaitan dengan: dimasukkannya kata *democratic state* atau *democratic society*; *morality* sebagai salah satu aspek yang dapat menjustifikasi pembatasan; dan hal-hal lainnya selain *just requirement*.<sup>63</sup> Bahkan, berdasarkan tinjauan Morsink, kata “*just*” sendiri di sana seperti secara tidak sengaja masuk di dalamnya tanpa suatu vote yang formal.<sup>64</sup> Secara substansi, para perumus nampak tidak memberikan perhatian yang khusus dalam merumuskan formulasi atau derivasi lebih lanjut dari *just requirements*.

Secara ide, makna *just requirements* dapat dipahami dalam konteks bahwa pelaksanaan hak asasi manusia tidaklah mutlak tanpa adanya batasan-batasan. Ketika terdapat hak, di saat yang bersamaan juga terdapat suatu kewajiban atau tanggung jawab (*duties*) karena pelaksanaannya seringkali dapat bersinggungan dengan entitas di luar subjek yang melaksanakannya; atas sebab tersebut, Morsink memasukkannya ke dalam bab mengenai “*Duties and Communities*”.<sup>65</sup> Pemahaman ini tidak berbeda dari perspektif yang tergambar dalam pengamandemen UUD NRI Tahun 1945, dengan suatu muatan dimana addressat utama dari pasal pembatasan ini ditujukan pada individu dalam hidup bermasyarakat.

### c. Perspektif Mahkamah Konstitusi

Dengan muatan yang terobservasi seperti demikian, pertanyaan relevan berikutnya adalah: bagaimana MKRI menafsirkannya? Perspektif ini memiliki suatu nilai penting karena MKRI dapat dikualifikasi sebagai penafsir konstitusi yang hasil tafsirannya melalui putusannya memiliki sifat final dan mengikat.<sup>66</sup> Sejauh penelusuran yang telah dilakukan

<sup>62</sup> Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting & Intent* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999); Johannes Morsink, *Article by Article: The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation* (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2022).

<sup>63</sup> Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting & Intent*; Morsink, *Article by Article: The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*, 249-252.

<sup>64</sup> Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting & Intent*, 368 footnote no. 7.

<sup>65</sup> Morsink; Morsink, *Article by Article: The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*.

<sup>66</sup> Muh Ridha Hakim, “Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi/ Interpretation of Judicial Power Independence in Constitutional Court DECISIONS,” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 7, no. 2 (July 29, 2018): 279, <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.279-296>; Anna Triningsih and Oly Viana Agustine, “Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Memuat Keadilan Sosial Dalam Pengujian Undang-Undang,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 834, <https://doi.org/10.31078/jk1648>; Iskandar Muda, “Follow-up of Law-Making State Institutions to the Legal Message of the Constitutional Court Decision,” *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (March 25, 2023): 19–35, <https://doi.org/10.31078/jk2012>; Muchamad Ali Safaat, Aan Eko Widiarto, and Fajar Laksono Suroso, “Pola Penafsiran Konstitusi Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003 - 2008 Dan 2009 - 2013,” *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (November 2, 2017): 234, <https://doi.org/10.31078/jk1421>.

terhadap beberapa putusan dimana MKRI mengimplementasikan dan menafsirkan Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, terdapat 2 hasil observasi.

Observasi pertama adalah bahwa MKRI juga mengartikan frasa demikian sebagaimana nuansa pikiran yang tergambar dalam pengamandemen konstitusi. Mahkamah tidak menafsirkan frasa tersebut sebagai unsur spesifik dan tersendiri dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, tetapi sebagai satu kesatuan keseluruhan. Frasa tersebut dihubungkan dengan kata-kata berikutnya seperti nilai-nilai moral, agama, keamanan, dan ketertiban umum, serta dalam nuansa negara yang demokratis. Satu kepentingan harus dilihat secara seimbang dengan kepentingan lain, sehingga kepentingan yang pertama yakni perlindungan hak tidak meniadakan kepentingan yang lain seperti ketertiban umum.<sup>67</sup>

Sebagai contoh, dalam perkara *Partai Komunis Indonesia*, Mahkamah menyatakan bahwa suatu pembatasan atas hak politik harus didasarkan pada justifikasi yang kuat, masuk akal, dan proporsional; kemudian, tanpa keterangan yang jelas terkait dengan term adjektiva mana yang dibahas, Mahkamah melanjutkan bahwa justifikasi yang sesuai dengan ketiga adjektiva tersebut adalah “semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.<sup>68</sup> Sejatinya, Mahkamah tidak memberikan definisi dan standar yang jelas dari justifikasi yang kuat, masuk akal, dan proporsional seperti apa, tetapi langsung masuk ke dalam aktivitas “pemberian perhatian kepada aspek lain”. Hal ini berbeda dari Supreme Court Canada yang secara inisiatif melakukan derivasi dalam bentuk tes terhadap term “*reasonable*” yang termuat dalam klausula pembatasan di konstitusi Kanada, sehingga tes tersebut menjadi pedoman bagi putusan hakim berikutnya maupun pembentuk undang-undang.

Walaupun demikian, terdapat hasil observasi ke-2 dimana beberapa hakim konstitusi masuk ke dalam perdebatan terkait dengan *necessity* dari suatu pembatasan yang dikenakan undang-undang, yaitu dalam Putusan MK No. 013/PUU-I/2003 (“kasus *Retroaktif Terorisme*”) dan Putusan MK No. 2-3/PUU-V/2007 (“*Pidana Mati Narkotika*”). Dalam putusan pertama, hakim mayoritas, yang memutuskan bahwa penerapan retroaktif bertentangan dengan konstitusi, mengemukakan suatu proposisi:

*“Padahal, dalam kenyataannya untuk menanggulangi dan melakukan penindakan terhadap kejahatan dimaksud telah tersedia perangkat hukum yang cukup atau setidaknya belum terbukti bahwa berbagai perangkat hukum yang tersedia tersebut telah dipergunakan secara maksimal dalam upaya menindak kejahatan dimaksud.”<sup>69</sup>*

---

<sup>67</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 98/PUU-VII/2009 (2009)*; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 019-020/PUU-III/2005 (2005)*; Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011-017/PUU-I/2003 (2003)*.

<sup>68</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 011-017/PUU-I/2003*.

<sup>69</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 013/PUU-I/2003 (2003)*.

Memang proposisi ini tidak diperuntukkan untuk menafsirkan Pasal 28J UUD NRI Tahun 1945, tetapi proposisi ini menggambarkan adanya muatan *necessity* dalam menilai justifikasi dari pembatasan. Formulasi pertanyaan dialektis lainnya yang juga dapat dikemukakan adalah: apakah mengadili Amrozi cs secara maksimal untuk menegakkan rasa keadilan atas dasar tindakan terorisme harus dilakukan dengan menggunakan hukum yang retroaktif meskipun terdapat Pasal 340 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang memiliki efektivitas yang sama dengan tanpa harus melanggar prinsip non-retroaktif? Hanya saja, Mahkamah tetap tidak menjadikan proposisinya ini sebagai suatu tes yang dapat menjadi pedoman dalam putusan-putusan berikutnya.

Begitupula dalam putusan kedua terkait *Pidana Mati Narkotika*, terdapat perdebatan antara hakim mayoritas dan beberapa hakim *dissenting* terkait dengan kemestian diterapkannya pidana mati untuk menyelesaikan permasalahan narkotika. Hakim mayoritas dengan merujuk pada pendapat pihak terkait, pada intinya, berargumentasi, “masih ada ancaman pidana mati saja, tingkat peredaran narkoba telah demikian tinggi apalagi kalau dihapus.”<sup>70</sup> Maruarar Siahaan, sebagai *dissenter*, berpendapat bahwa pemecahan masalah narkotika secara holistik bukanlah dengan memberikan pidana; pidana mati hanya menjamin pelaku yang dihukum mati tidak akan mengulangi perbuatannya tetapi dengan konsekuensi adanya pengorbanan terhadap rasa kemanusiaan.<sup>71</sup> Dengan merujuk pada berbagai negara-negara lain, Maruarar melihat bahwa cara lain yang justru lebih efektif menurutnya adalah rehabilitasi yang akan mengecilkan pasar narkotika di samping kebijakan terpadu seluruh elemen.<sup>72</sup> Terlepas dari substansi dari apa yang diperdebatkan, para hakim tetap tidak memberikan suatu pendirian yang jelas mengenai apakah penilaian tersebut murni hanya sekadar dalam konteks pertimbangan putusan *a quo* atau juga untuk menafsirkan frasa “tuntutan yang adil” dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Meskipun demikian, 2 contoh ini tetap memberikan suatu gambaran bahwa Mahkamah pernah juga masuk ke dalam perdebatan *necessity* dari suatu pembatasan.

### 3. Inferensi dan Analisis Implikasi

Berdasarkan penelusuran yang telah dilakukan terhadap ide dan tahapan *prproportionality* dan juga terhadap makna dari frasa “tuntutan yang adil” dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Penulis melakukan inferensi bahwa ide, terlebih tahapan, *proportionality* ala Jerman tidak nampak termuat secara makna di dalam frasa *a quo*. Frasa *a quo* sekadar dimaknai sebagai suatu “instruksi” kepada individu-individu untuk tetap memperhatikan variabel sosial di dalam pelaksanaan hak asasi manusianya. Padahal, ide *proportionality* justru mengekspektasikan suatu tes yang harus dilalui oleh pembentuk undang-undang dalam mengenakan pembatasan; bilamana tes tersebut tidak berhasil dilalui, pembatasan

<sup>70</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2-3/PUU-V/2007 (2007)*.

<sup>71</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

<sup>72</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

tersebut menjadi tidak konstitusional. Karena itu, di konstitusi seperti di Afrika Selatan, klausula umum pembatasan yang berisikan ide dan tahapan *proportionality* justru berfungsi sebagai “penjaga” perealisasi hak-hak asasi manusia, alih-alih sebagai “pembatas” bagi individu-individu, sehingga formula dalam klausula tersebut memposisikan pembentuk undang-undang sebagai *addressat* utamanya.<sup>73</sup>

Bahkan frasa demikian, dapat ditafsirkan, sudah mengasumsikan bahwa pembatasan-pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang diasumsikan adil. Penafsiran seperti ini dapat dilihat melalui formula Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, dan kemudian Penulis mencoba melakukan reformulasi pasal sebagai suatu pembanding.

Berdasarkan pasal *a quo*, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk ... memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral ...*”.<sup>74</sup> Titik tekan dalam formula ini adalah “ketundukan” individu. Sementara itu, ketika Penulis mengubah formulanya seperti demikian, “*hak dan kebebasan sebagaimana tercantum dalam Bab XA Hak Asasi Manusia dalam konstitusi ini hanya dapat dibatasi semata-mata untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral...*”, titik tekannya berada pada pertanyaan: apakah pembatasan yang dikenakan oleh pembentuk undang-undang masuk ke dalam klasifikasi pembatasan yang konstitusional? Perubahan titik tekan tersebut memberikan suatu nuansa bahwa pembatasan-pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang belum tentu adil, bukan diasumsikan adil. Hal ini membedakannya dari nuansa dalam formula *status quo*. Bilamana formulasinya dibuat seperti reformulasi ini, suatu pendapat bahwa muatan makna *proportionality* terkandung dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 masih mungkin untuk dijustifikasi.

Inferensi ini tentu menghasilkan suatu implikasi yang bersifat penerapan dan bahkan paradigmatis. Karena tidak terdapat tes metodologis yang dimuat oleh konstitusi untuk menjustifikasi suatu batasan yang “memenuhi tuntutan yang adil”, baik pembentuk undang-undang maupun MKRI memiliki ruang yang begitu luas untuk menginterpretasikan pembatasan terhadap HAM yang menurutnya terjustifikasi. Luasnya ruang tersebut dapat memiliki 2 potensi implikasi lanjutan: fleksibilitas dalam penerapannya terhadap berbagai perkara; dan/atau justru bisa berpotensi interpretasi tanpa batasan yang wajar.

Dalam konteks potensi implikasi penerapan yang pertama, fleksibilitas dapat terjadi karena adanya suatu frasa atau kata yang dibuat sumir untuk ditafsirkan secara lebih

<sup>73</sup> Catherine Albertyn, “(In)Equality and the South African Constitution,” *Development Southern Africa* 36, no. 6 (November 2, 2019): 751–66, <https://doi.org/10.1080/0376835X.2019.1660860>; John Mukum Mbaku, “Protecting Human Rights in African Countries: International Law, Domestic Constitutional Interpretation, the Responsibility to Protect, and Presidential Immunities,” *South Carolina Journal of International Law and Business* 16, no. 1 (2019): 1–215.

<sup>74</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

lanjut.<sup>75</sup> Frasa atau kata tersebut biasanya adalah kata adjektiva umum yang membutuhkan suatu indikator-indikator konkret. Dalam konteks ini, frasa tersebut adalah “tuntutan yang adil”. Pertanyaan mengenai apa yang dimaksud dengan adil di sana diserahkan kepada pembentuk undang-undang dan juga MKRI. Hal ini memiliki 2 sisi. Di satu sisi, hal ini memberikan ruang bagi keduanya untuk mengkontekstualisasikannya ke dalam berbagai varian jenis realitas persoalan yang diselesaikan. Akan tetapi, di sisi lain, karena ruang interpretasi tersebut, tanpa suatu tahapan-tahapan yang terbakukan, diserahkan kepada masing-masing individu pembentuk undang-undang dan individu hakim konstitusi dapat melakukan interpretasi tanpa suatu batasan yang wajar. Merujuk pada pendapat David Landau dan Rosalind Dixon, interpretasi demikian dapat bersifat *abusive* atau sesuai selera individu yang berwenang.<sup>76</sup>

Lebih dari itu, bahwa tiada termuatnya ide dan tahapan *proportionality* dalam Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 juga memiliki suatu implikasi yang paradigmatis. Paradigma perlindungan HAM sesuai konstitusi berada pada tendensi pendulum perlindungan HAM yang lemah (“*weak protection on human rights*”). Hal ini terjustifikasi dengan karakteristik Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 seperti demikian, yang justru menempatkan individu sebagai subjek *addressat* dalam klausula pembatasan alih-alih pembentuk undang-undang. Tidak hanya itu saja, tiadanya tahapan *proportionality* juga menggambarkan bahwa tidak terdapat pedoman aplikatif dalam menginterpretasi perlindungan HAM dalam Bab XA Hak Asasi Manusia. Tidak heran sebagai suatu implikasi atas kerentanan perlindungan HAM tersebut, MKRI pun juga dengan merujuk pada beberapa pengamandemen konstitusi dalam menginterpretasi Pasal 28J ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menggunakan klausula pembatasan dalam pasal tersebut bahkan untuk menjustifikasi pembatasan terhadap hak-hak dalam Pasal 28I ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang dikategorikan “tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun”.<sup>77</sup> Untuk hak-hak yang dapat dikurangi dalam keadaan apapun saja dapat dinegasikan, terlebih bagi hak-hak yang tidak termuat di dalamnya.

### C. KESIMPULAN

Dari pemahaman atas ide *proportionality* dan penelusuran yang telah dilakukan terhadap frasa “tuntutan yang adil” dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen, Peneliti cukup sulit untuk mengatakan bahwa ide *proportionality* terkandung di dalam frasa tersebut-bilamana tidak dapat dikatakan “tidak terkandung sama sekali”. Kesulitan tersebut terjadi karena di satu sisi, kata “adil” sebenarnya masih mungkin untuk ditafsirkan lebih lanjut sebagai

<sup>75</sup> Lawrence M. Solan, “Why It Is So Difficult to Resolve Vagueness in Legal Interpretation,” in *Vagueness and Law: Philosophical and Legal Perspectives*, ed. Geert Keil and Ralf Poscher (Oxford: Oxford University Press, 2016), 231–46.

<sup>76</sup> David Landau and Rosalind Dixon, “Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy,” *UC Davis Law Review* 53 (2020): 1313–87, <https://www.bertelsmann->

<sup>77</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 2-3/PUU-V/2007*.

“*proportionality*”, sementara di sisi lain, tidak hanya nuansa pikiran dalam pengamandemen konstitusi tidak mengafirmasi secara eksplisit proposisi demikian, MKRI juga tidak pernah menjadikan tes proporsionalitas sebagai tes dari hasil derivasi terhadap frasa “tuntutan yang adil”. Perumus konstitusi dan MKRI lebih mengungkapkan adanya ide keseimbangan-bukan *proportionality*-atau aktivitas “pemberian perhatian kepada aspek sosial” dalam melihat aspek kepentingan pembatasan di samping aspek perlindungan HAM. Bahkan, tidak terdapat elaborasi yang meyakinkan mengenai tahapan-tahapan atau ukuran-ukuran untuk menentukan bahwa pembatasan tersebut telah memenuhi tuntutan yang adil.

## ACKNOWLEDGMENT

Terima kasih banyak kepada Dr. Fernando M. Manullang dan Prof. Susi Dwi Harijanti, Ph.D., serta Prof. M.R. Andri Gunawan Wibisana, Ph.D., yang telah berkontribusi besar atas evaluasi dan masukan terhadap ide-ide yang termuat dalam tulisan ini.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ackerman, Bruce. “The Rise of World Constitutionalism.” *Virginia Law Review* 83, no. 4 (1997): 771–97.
- Albertyn, Catherine. “(In)Equality and the South African Constitution.” *Development Southern Africa* 36, no. 6 (November 2, 2019): 751–66. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2019.1660860>.
- Alexy, Robert. “Constitutional Rights and Proportionality.” *Revus: Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law* 22 (2014): 51–65.
- Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa. “menuntut.” *KBBI Daring*. 2016. <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/menuntut>.
- Barak, Aharon. *Proportionality: Constitutional Rights and Their Limitations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- Bernal, Carlos. “The Migration of Proportionality to Australia.” *Federal Law Review* 48, no. 2 (June 1, 2020): 288–91. <https://doi.org/10.1177/0067205X20906034>.
- Canada. *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In *Constitution Act, 1982*. (Text as enacted 1982).
- Carter, Anne. “Bridging the Divide? Proportionality and Calibrated Scrutiny.” *Federal Law Review* 48, no. 2 (June 1, 2020): 282–85. <https://doi.org/10.1177/0067205X20906622>.
- Choudhry, Sujit. “Globalization in Search of Justification: Toward a Theory of Comparative Constitutional Interpretation.” *Indiana Law Journal* 74, no. 3 (1999): 819–92.

- Cohen-Eliya, Moshe, and Iddo Porat. "American Balancing and German Proportionality: The Historical Origins." *International Journal of Constitutional Law* 8, no. 2 (April 2010): 263–86. <https://doi.org/10.1093/icon/moq004>.
- Comella, Víctor Ferreres. "Beyond the Principle of Proportionality." In *Comparative Constitutional Theory*, edited by Gary Jacobsohn and Miguel Schor, 229–47. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.
- Constitutional Assembly (South Africa). *The Constitution of the Republic of South Africa*. 1996.
- Dixon, Rosalind. "Calibrated Proportionality." *Federal Law Review* 48, no. 1 (March 1, 2020): 92–122. <https://doi.org/10.1177/0067205X19890439>.
- Hakim, Muh Ridha. "Tafsir Independensi Kekuasaan Kehakiman dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 7, no. 2 (July 29, 2018): 279–96. <https://doi.org/10.25216/jhp.7.2.2018.279-296>.
- Häyry, Matti. "Just Better Utilitarianism." *Cambridge Quarterly of Healthcare Ethics* 30 (2020): 343–67.
- Hendrianto, Stefanus. "Against the Currents: The Indonesian Constitutional Court in an Age of Proportionality." In *Proportionality in Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020.
- High Court of Australia. *Lange v Australian Broadcasting Corporation* (1997) 189 CLR 520. ———. *McCloy v New South Wales* [2015] HCA 34; 257 CLR 178.
- Jayadi, Anbar. "What Constitutes as Limitation of (Human) Rights in Indonesian Legal Context?" *Hasanuddin Law Review* 3, no. 3 (December 1, 2017): 290–306. <https://doi.org/10.20956/halrev.v3i3.1203>.
- Lailam, Tanto, and Putri Anggia. "The Indonesian Constitutional Court Approaches the Proportionality Principle to the Cases Involving Competing Rights." *Law Reform* 19, no. 1 (2023): 110–27.
- Landau, David, and Rosalind Dixon. "Abusive Judicial Review: Courts Against Democracy." *UC Davis Law Review* 53 (2020): 1313–87.
- Law, David S. "Generic Constitutional Law." *Minnesota Law Review* 89 (2005): 652–742.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Warga Negara dan Penduduk, Hak Asasi Manusia dan Agama*. Vol. 8. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 011-017/PUU-I/2003* (2003).
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 013/PUU-I/2003* (2003).

- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 019–020/PUU-III/2005* (2005).
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 2–3/PUU-V/2007* (2007).
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-VII/2009* (2009).
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 98/PUU-VII/2009* (2009).
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia*. 1998.
- . *Risalah Perubahan UUD NRI Tahun 1945: Tahun Sidang 2000*. Vol. 2. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2010.
- . *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. 2002.
- Manullang, Fernando M. *Korporatisme dalam Undang-Undang Dasar*. Jakarta: Prenada, 2016.
- Mbaku, John Mukum. “Protecting Human Rights in African Countries: International Law, Domestic Constitutional Interpretation, the Responsibility to Protect, and Presidential Immunities.” *South Carolina Journal of International Law and Business* 16, no. 1 (2019): 1–215.
- Merriam-Webster. “Reasonable.” *Merriam-Webster.com Dictionary*, 2025. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/reasonable>.
- Mill, John Stuart. *Utilitarianism*. Waiheke Island: Floating Press, 2009.
- Morsink, Johannes. *Article by Article: The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2022.
- . *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting & Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1999.
- Muda, Iskandar. “Follow-Up of Law-Making State Institutions to the Legal Message of the Constitutional Court Decision.” *Jurnal Konstitusi* 20, no. 1 (March 25, 2023): 19–35. <https://doi.org/10.31078/jk2012>.
- Mujaddidi, Sipghotulloh. “Constitutionality of Human Right Limitation on Constitutional Court Decisions.” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 3 (2021): 539–607. <https://doi.org/10.31078/jk1833>.
- O’Connell, Paul. “On the Human Rights Question.” *Human Rights Quarterly* 40, no. 4 (November 2018): 962–88.
- Online Etymology Dictionary. “Proportion.” Last modified December 12, 2020. <https://www.etymonline.com/word/proportion>.
- Oxford English Dictionary. “Proportion.” 2025. [https://www.oed.com/dictionary/proportion\\_n](https://www.oed.com/dictionary/proportion_n).

Republik Indonesia. *Konstitusi Republik Indonesia Serikat* (1949).

———. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* (sebelum amandemen) (1945).

———. *Undang-Undang Dasar Sementara* (1950).

Rosenfeld, Michel. *Just Interpretations: Law between Ethics and Politics*. Berkeley: University of California Press, 1998.

Safaat, Muchamad Ali, Aan Eko Widiarto, dan Fajar Laksono Suroso. "Pola Penafsiran Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Periode 2003–2008 dan 2009–2013." *Jurnal Konstitusi* 14, no. 2 (November 2, 2017): 234–61. <https://doi.org/10.31078/jk1421>.

Sampaio, Jorge Silva. "Proportionality in Its Narrow Sense and Measuring the Intensity of Restrictions on Fundamental Rights." In *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*, edited by Jorge Silva Sampaio and David Duarte, 71–110. Cham: Springer, 2018.

Sandel, Michael J. *Justice: What's the Right Thing to Do?* New York: Farrar, Straus and Giroux, 2009.

Sekretariat Negara Republik Indonesia. *Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1995.

Sieckmann, Jan. "Proportionality as a Universal Human Rights Principle." In *Proportionality in Law: An Analytical Perspective*, edited by David Duarte and Jorge Silva Sampaio, 3–24. Cham: Springer, 2018.

Simanjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1994.

Slaughter, Anne-Marie. "Judicial Globalization." *Virginia Journal of International Law* 40, no. 4 (2000): 1103–24.

Sola, Andrew. "Utilitarianism and Consequentialist Ethics: Framing the Greater Good." In *Ethics and Pandemics*, 61–83. Cham: Springer, 2023.

Solan, Lawrence M. "Why It Is So Difficult to Resolve Vagueness in Legal Interpretation." In *Vagueness and Law: Philosophical and Legal Perspectives*, edited by Geert Keil and Ralf Poscher, 231–46. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Stone, Adrienne. "Proportionality and Its Alternatives." *Federal Law Review* 48, no. 1 (2020): 124–56. <https://doi.org/10.1177/0067205X19890448>.

Stone Sweet, Alec, and Jud Mathews. "Proportionality Balancing and Global Constitutionalism." *Columbia Journal of Transnational Law* 47 (2008): 72–164.

Triningsih, Anna, dan Oly Viana Agustine. "Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memuat Keadilan Sosial dalam Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (January 28, 2020): 834–60. <https://doi.org/10.31078/jk1648>.

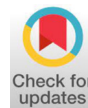
United Nations. *Universal Declaration of Human Rights*. 1948.

Watts, Mark. "Reasonably Appropriate and Adapted? Assessing Proportionality and the 'Spectrum' of Scrutiny in *McCloy v New South Wales*." *University of Queensland Law Journal* 35, no. 2 (2016): 349–69.



## *Analysis of the Changing Threshold for Regional Head Candidacy from a Utilitarian Perspective*

## **Analisis Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Dalam Perspektif Utilitarianisme**



Rismawati Nur

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

### Article Info

#### Corresponding Author:

Rismawati Nur

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

#### History:

Submitted: 04-12-2024

Revised: 01-08-2025

Accepted: 28-08-2025

#### Keyword:

Constitutional Court; Regional Head  
Candidacy; Utilitarianism.

#### Kata Kunci:

Mahkamah Konstitusi; Pencalonan Kepala  
Daerah; Utilitarianisme.

### Abstract

*The threshold for regional head candidacy, which requires political parties to have seats in the Regional People's Representative Council (DPRD), creates injustice by disregarding the valid votes of political parties that did not make it into parliament. This issue forms the basis for the Constitutional Court's Decision No. 60/PUU-XXII/2024, which equalizes the candidacy requirements between political parties and independent candidates. This study aims to analyze the impact of the decision on local political participation from a utilitarian perspective. The method used is normative legal research with a conceptual and legislative approach, analyzed qualitatively. The results of the study indicate that the decision not only expands access to candidacy for non-parliamentary political parties but also increases the number of candidates and reduces the dominance of single candidates in local elections. From a utilitarian perspective, this policy creates broader benefits for election participants, thereby increasing participation, electoral justice, and the likelihood of a government that is more responsive to the needs of the people.*

### Abstrak

Ambang batas pencalonan kepala daerah yang mensyaratkan partai politik memiliki kursi di DPRD menimbulkan ketidakadilan karena mengabaikan suara sah partai politik yang tidak lolos ke parlemen. Permasalahan ini menjadi dasar lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XXII/2024 yang menyamakan syarat pencalonan antara partai politik dan calon perseorangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dampak putusan tersebut terhadap partisipasi politik lokal dalam perspektif utilitarianisme. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan, serta dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan tersebut tidak hanya memperluas akses pencalonan bagi partai politik non-parlemen, tetapi juga meningkatkan jumlah kontestan dan mengurangi dominasi calon tunggal dalam pilkada. Dari sudut pandang utilitarianisme, kebijakan ini menciptakan manfaat yang lebih luas bagi peserta pemilu sehingga meningkatkan partisipasi, keadilan elektoral, dan kemungkinan lahirnya pemerintahan yang lebih responsif terhadap kebutuhan rakyat.



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/jk2235>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Legalitas dan legitimasi pemerintahan memiliki peranan yang sangat penting dalam demokrasi modern sebagai konsekuensi logis atas penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan hukum<sup>1</sup> dan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi<sup>2</sup>. Perubahan tersebut mulai muncul setelah adanya amandemen konstitusi yang tidak lagi menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kedaulatan tertinggi, tetapi menggesernya menjadi kedaulatan rakyat, dimana rakyat memiliki kewenangan penuh dalam menentukan jalannya pemerintahan dengan cara memberikan mandatnya kepada penyelenggara negara<sup>3</sup> melalui proses Pemilihan Umum (Pemilu).

Sejarah panjang berkaitan dengan Pemilu di Indonesia dimulai sejak masa pemerintahan orde lama khususnya pada pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante, meskipun dalam undang-undang tersebut tidak secara spesifik dijelaskan apa yang dimaksud dengan Pemilu, tetapi hanya menyebutkan dalam poin menimbang bahwa proses pemilihan anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah perlu, sehingga diadakan peraturan perundang-undangan. Ketiadaan pendefinisian konkret atas Pemilu pada masa itu hanya dimaknai bahwa Pemilu dilakukan untuk meningkatkan kesadaran rakyat sebanyak mungkin terutama dalam penggunaan hak pilihnya. Barulah kemudian dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 diberikan definisi Pemilu dalam Pasal 1 bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negara Republik Indonesia. Konkritisasi terkait apa itu Pemilu kemudian dipertegas kembali dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Dengan begitu, undang-undang ini telah memberikan gambaran yang jelas tentang pemilu sebagai sarana yang digunakan oleh rakyat untuk menentukan sendiri wakil-wakilnya dipemerintahan mulai dari tingkat lokal hingga nasional sebagai pengambil kebijakan dalam menjalankan pemerintahan.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Parbuntian Sinaga, "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Konstruksi UUD NRI 1945," *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25, <https://doi.org/10.37893/jbh.v7i1.10>.

<sup>2</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 1 ayat (2).

<sup>3</sup> Mustajib Mustajib, "Kedaulatan Rakyat Dalam Pemilihan Umum Legislatif," *Jurnal Rechtsens* 7, no. 2 (2018): 179–92, <https://doi.org/10.36835/rechtsens.v7i2.375>.

<sup>4</sup> Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum* (Kencana, 2018), 2-12.

Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi. Bahkan dapat dikatakan bahwa Pemilu merupakan bentuk perwujudan dari *representative government*<sup>5</sup> dimana rakyat memberikan sebagian kewenangannya kepada wakil-wakil rakyat untuk menjalankan pemerintahan, sehingga kebijakan yang diambil oleh para wakil rakyat harus merepresentasikan kepentingan rakyat dan sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah.<sup>6</sup> Pelaksanaan Pemilu dilakukan secara berkala sesuai prinsip konstitusi<sup>7</sup> dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sekali untuk melakukan pergantian kepemimpinan secara demokratis.

Salah satu bagian penting dalam sistem demokrasi Indonesia adalah proses Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pilkada)<sup>8</sup> untuk melakukan Pemilihan Kepala Daerah, baik Gubernur, Bupati, dan Walikota<sup>9</sup> bersamaan dengan para wakilnya dalam satu pasangan secara langsung di daerah yang bersangkutan.<sup>10</sup> Dengan demikian, Pilkada merupakan bentuk representasi demokrasi di tingkat lokal untuk menentukan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang ditentukan oleh masyarakat di daerah.<sup>11</sup> Proses ini memungkinkan hadirnya partisipasi langsung masyarakat dalam menentukan kebijakan dan arah pembangunan daerah, meningkatkan akuntabilitas, dan transparansi pemilihan pemimpin. Dengan hadirnya Pilkada akan mendukung prinsip desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan lokal sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.

Pencalonan kepala daerah merupakan tahapan penting untuk menentukan siapa calon yang akan maju dalam kontestasi politik di pilkada.<sup>12</sup> Proses pencalonan ini dimuat secara rinci dalam Undang-Undang Pemilu tentang siapa yang dapat menjadi calon pemimpin pada tingkat daerah, baik yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik maupun jalur independent/perseorangan. Pengusulan calon kepala daerah oleh partai politik maupun gabungan partai politik hanya dapat dilakukan jika partai politik maupun gabungan partai politik peserta pemilu memenuhi ambang batas pencalonan, yakni memiliki 20% kursi

<sup>5</sup> Nadia Urbinati, *Representative Democracy: Principles & Genealogy* (London: The University of Chicago Press, 2006), 9.

<sup>6</sup> Jurdi, 2.

<sup>7</sup> Jurdi, 4.

<sup>8</sup> Pemilihan Kepala Daerah mulai berlaku sejak dibentuknya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, meskipun undang-undangnya telah dibentuk pada tahun 2004, pilkada ternyata baru terlaksana pada tahun 2005 dan hanya berlangsung di beberapa daerah saja. Kesuksesan pilkada untuk pada tahun 2005 membuat adanya perubahan rezim pilkada yang kemudian dimasukkan sebagai bagian dari konteks pemilihan umum sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

<sup>9</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Pasal 18 ayat (4).

<sup>10</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Pasal 24 ayat (5).

<sup>11</sup> Bungasan Hutapea, "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia," *Jurnal Rechtsvinding* 4, no. 1 (April 2015): 1-179.

<sup>12</sup> Ikhwanul Muslim et al., "Analisis Pencalonan Kepala Daerah Berbasis Hukum Transendental," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 2 (2021): 260-72, <https://doi.org/10.25157/justisi.v9i2.5852>.

di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau memiliki 25% suara sah pada daerah pemilihan masing-masing.<sup>13</sup>

Ketentuan tersebut akan merugikan partai politik yang telah ditetapkan sebagai peserta Pemilu serentak nasional tahun 2024 yang telah memiliki suara sah, tetapi tidak memiliki kursi di DPRD karena tidak dapat mengusulkan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Di satu sisi, jika pencalonan dilakukan dengan jalur perseorangan, maka pasangan calon harus mengantongi sejumlah dukungan masyarakat berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) di wilayah pemilihan yang jumlahnya disesuaikan dengan total DPT wilayah pemilihan, dukungan tersebut dibuktikan dalam bentuk daftar nama pendukung disertai dengan lampiran salinan KTP pemilih<sup>14</sup>. Syarat pencalonan yang kedua ini termasuk sulit dan jarang ditempuh oleh calon pasangan kepala daerah, terutama di daerah dengan jumlah DPT yang banyak karena rumitnya syarat yang harus dipenuhi. Akibatnya, pasangan yang diajukan oleh partai politik akan mendominasi kontestasi Pilkada, sehingga partai politik akan sangat menentukan calon kepala daerah.

Kenyataannya, pengajuan pasangan calon oleh partai politik tidaklah mudah, mengingat tidak semua partai politik mampu memenuhi syarat 20% kursi di DPRD maupun 25% di wilayah pemilu. Hal ini memaksa partai politik membentuk koalisi agar memenuhi syarat pengajuan pasangan calon kepala daerah yang bisa saja berdampak pada tidak berimbangnya kontestasi pilkada. Pembentukan koalisi partai-partai peserta pemilu yang tidak berimbang dapat mengurangi ataupun menghilangkan peluang partai politik lain untuk ikut dalam proses pilkada.<sup>15</sup> Untuk itulah, Partai Buruh mengajukan gugatan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk mengubah syarat pengajuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dinilai melanggar hak para pemohon karena mereka tidak dapat secara independen mengajukan calon tanpa harus berkoalisi dengan partai yang lebih besar. Melalui Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024, dibuka peluang bagi partai politik untuk mengajukan pasangan calon tanpa harus berkoalisi.

Hasil penelitian terdahulu terkait ambang batas pencalonan kepala daerah dan analisis Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 telah dilakukan oleh beberapa peneliti dan akademisi hukum, seperti yang dilakukan oleh Hasim Hartono yang berfokus pada urgensi Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 terhadap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah pada tahun 2024.<sup>16</sup> Penelitian lain juga telah dilakukan oleh Kadimuddin Baehaki tentang implikasi politik Putusan MK terkait ambang batas pencalonan kepala daerah yang menunjukkan bahwa

<sup>13</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Pasal 40 ayat (1).

<sup>14</sup> Kasenda Marven A et al., "Kajian Yuridis Calon Perseorangan Pada Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016," *Lex Administratum* 8, no. 5 (2020): 34-43.

<sup>15</sup> Endah Yuli Ekowati, "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, Dan Calon Tunggal Dalam Pilkada," *Jurnal Transformative* 5, no. 1 (2019): 16-37.

<sup>16</sup> Hasim Hartono, "Urgensi Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 Terhadap Penyelenggaraan Pilkada Tahun 2024," *JICN: Jurnal Intelek dan Cendekiawan Nusantara* 1, no. 4 (Agustus-September 2024): 5374-5383.

adanya Putusan MK No.60/PUU-XXII/2024 membuat partai politik yang tidak mendapatkan kursi di di DPRD tetap dapat mengajukan calon kepala daerah.<sup>17</sup> Sedangkan penelitian ini akan berfokus pada kajian mengenai dampak Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 terhadap syarat pencalonan kepala daerah dengan menggunakan perspektif utilitarianisme hukum Jeremy Bentham untuk menganalisis apakah putusan tersebut dapat memberikan manfaat/kegunaan dalam proses pilkada yang pada akhirnya akan menghadirkan kesejahteraan sosial atau justru sebaliknya.

## **2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan diangkat dalam penelitian ini, yakni (1) Bagaimanakah perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah setelah adanya Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024? dan (2) Bagaimanakah dampak perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah berdasarkan Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 dalam perspektif utilitarianisme ?

## **3. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yakni penelitian hukum normatif atau sering pula disebut penelitian hukum doktrinal yang merupakan metode penelitian hukum dengan mengkaji prinsip atau aturan hukum yang berlaku dalam masyarakat<sup>18</sup> menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)<sup>19</sup> berdasarkan pada bahan hukum primer yakni bahan hukum yang memiliki sifat otoritatif seperti undang-undang dan putusan pengadilan dan juga bahan hukum sekunder yang bersumber dari buku, jurnal,<sup>20</sup> dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan isu penelitian. Bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan preskripsi terkait hal-hal yang bersifat esensial berkaitan dengan penelitian yang dilakukan<sup>21</sup> agar peneliti mampu menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini.

# **B. PEMBAHASAN**

## **1. Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah**

Ambang batas pencalonan kepala daerah adalah salah satu mekanisme yang diterapkan dalam sistem demokrasi di Indonesia untuk memastikan kualitas calon pemimpin yang akan

<sup>17</sup> Kadimuddin Baehaki, "Implikasi Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 Terkait Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum & Hukum Islam* 11, no. 3 (Oktober 2024): 451-460, <https://doi.org/10.32832/yustisi.v11i3.17912>

<sup>18</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, 2016).

<sup>19</sup> Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, Serta Disertasi* (Bandung: Afabeta, 2017), 128.

<sup>20</sup> Ishaq.

<sup>21</sup> Firdaus Arifin, "Analisis Kritis Terhadap Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah: Perspektif Hukum dan Kebijakan Publik," *Jurnal Dinamika Hukum* 25, no. 2 (Oktober 2024): 202-211.

bertanggung jawab dalam mengelola pemerintahan. Konsep ini mengharuskan calon kepala daerah agar memiliki dukungan suara yang cukup dari partai politik atau gabungan partai politik, maupun warga negara yang diakumulasikan dalam jalur perseorangan/independen sehingga hanya kandidat yang benar-benar memiliki basis dukungan yang kuat yang dapat maju dalam pemilihan.

Tujuan utama adanya penerapan ambang batas dalam pencalonan kepala daerah adalah untuk menghindari calon yang tidak memiliki cukup dukungan atau relevansi politik, serta memastikan bahwa proses pemilihan tidak terdistorsi oleh calon yang tidak serius atau tidak memiliki kapasitas. Ambang batas pencalonan ini juga menjadi instrumen yang mendorong partai politik untuk berkoalisi, memupuk kualitas calon, serta memaksimalkan strategi politik dalam rangka meraih kemenangan. Melalui koalisi, partai-partai politik yang memiliki visi dan misi yang sejalan dapat bersatu untuk mencapai ambang batas pencalonan yang diperlukan.

Kebijakan ambang batas pencalonan kepala daerah ditetapkan untuk mengurangi jumlah calon yang tidak memenuhi kriteria kualitas dan dukungan yang memadai.<sup>22</sup> Hal ini sejalan dengan prinsip demokrasi deliberatif dengan mengedepankan kualitas dan legitimasi kandidat.<sup>23</sup> Dengan kata lain, penerapan ambang batas ini merupakan bentuk seleksi awal yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu untuk menentukan kualitas calon pemimpin yang akan dipilih oleh masyarakat. Hal ini juga dimaksudkan sebagai bentuk pencegahan pemilihan yang berulang akibat banyaknya pasangan calon sehingga memaksa terjadinya putaran kedua pemilihan yang akan berdampak pada jumlah anggaran yang harus dikeluarkan oleh pemerintah.

Kebijakan ambang batas ini dinilai baik, tetapi di sisi lain dapat mengurangi keberagaman calon dan menghambat partisipasi dalam pilkada. Hal ini juga akan berdampak pada munculnya koalisi partai besar sebagai upaya untuk mendapatkan suara pemilih yang tidak hanya bersumber dari satu kelompok saja, tetapi memperoleh suara sebanyak-banyaknya agar dapat memenangkan pilkada.<sup>24</sup> Bahkan koalisi itu menggeser esensi penerapan ambang batas pencalonan karena kebanyakan dari partai politik hanya mengedepankan popularitas calon daripada kualitas, sehingga tidak sedikit calon yang diusulkan adalah orang terdekat dari pemimpin sebelumnya, sehingga pada akhirnya akan membentuk politik dinasti.

Penerapan ambang batas yang tinggi berdampak buruk pada partai-partai kecil seperti Partai Buruh, Gelora, Dan Perindo, sebab kesulitan untuk mengusulkan calon sendiri jika tidak ikut bergabung dalam koalisi partai besar. Dengan begitu, maka secara tidak langsung penerapan ambang batas sering kali menyebabkan adanya penurunan jumlah calon ataupun

<sup>22</sup> Firdaus Arifin, "Analisis Kritis Terhadap Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah: Perspektif Hukum dan Kebijakan Publik," *Jurnal Dinamika Hukum* 25, no. 2 (Oktober 2024): 203

<sup>23</sup> Francisco Budi Hardiman, "Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas, (Sleman: PT Kanisius, 2009), 128.

<sup>24</sup> Ekowati, 20

pilihan yang tersedia bagi pemilih sehingga berdampak pada menurunnya partisipasi politik di tingkat daerah.<sup>25</sup> Keadaan tersebut hanya akan menguntungkan partai besar dan membatasi suara kelompok minoritas.

Berdasarkan hal tersebut, maka kebijakan ambang batas pencalonan kepala daerah seringkali mengalami perubahan signifikan dari masa ke masa. Perubahan tersebut dapat kita lihat secara ringkas pada Tabel 1.

**Tabel 1.**  
 Perbandingan Ambang Batas Pencalonan Pilkada Oleh Partai Politik

UU 32/2004	UU 10/2016	Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024
Pasal 59 ayat (2) 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD daerah bersangkutan. <sup>26</sup>	<b>Pasal 40 ayat (1)</b> 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi di DPRD atau 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD daerah bersangkutan. <sup>27</sup>	<b>Tingkat Provinsi</b> a. Provinsi dengan jumlah DPT sampai 2.000.000 (dua juta), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen); b. Provinsi dengan jumlah DPT 2.000.000 (dua juta) – 6.000.000 (enam juta) maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (delapan koma lima persen); c. Provinsi dengan DPT 6.000.000 (enam juta) – 12.000.000 (dua belas juta), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh koma lima persen); d. Provinsi dengan jumlah DPT lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam koma lima persen). <sup>28</sup>

<sup>25</sup> Nugroho dalam Firdaus Arifin.

<sup>26</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Pasal 59 ayat (2)

<sup>27</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Pasal 40 ayat (1).

<sup>28</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota*, No. 60/PUU-XXII/2024, diputus 1 Agustus 2024, 74.

UU 32/2004	UU 10/2016	Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024
		<p><b>Calon Bupati dan wakil bupati serta calon walikota dan wakil walikota</b></p> <p>a. Kabupaten/kota dengan jumlah DPT sampai dengan 250.000 (dua ratus lima puluh ribu), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 10% (sepuluh persen);</p> <p>b. Kabupaten/kota dengan DPT 250.000 (dua ratus lima puluh ribu)-500.000 (lima ratus ribu), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 8,5% (sepuluh persen);</p> <p>c. Kabupaten/kota dengan DPT 500.000 (lima ratus lima puluh ribu)-1.000.000 (satu juta), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 7,5% (tujuh koma lima persen);</p> <p>d. Kabupaten/kota dengan DPT lebih dari 1.000.000 (satu juta), maka partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh suara sah paling sedikit 6,5% (enam koma lima persen).<sup>29</sup></p>

**Sumber:** Diolah Penulis, 2024

Tabel di atas menunjukkan bahwa penetapan ambang batas pencalonan pilkada mengalami perubahan yang sangat signifikan dari masa ke masa. Pada awal mula pengaturan ambang batas yang dituangkan dalam Pasal 59 ayat (2) UU 32/2004 menetapkan bahwa ambang batas yang harus diperoleh setidaknya harus mencapai 15% (lima belas persen), baik suara kursi di DPRD maupun akumulasi perolehan suara sah dalam pemilu DPRD daerah bersangkutan. Namun, ambang batas tersebut mengalami perubahan pertama kali setelah adanya penetapan 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>30</sup> sehingga syarat berubah menjadi

<sup>29</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 60/PUU-XXII/2024*, 74

<sup>30</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang*. Pasal 40 ayat (1).

20% kursi di DPRD dan 25% pada wilayah pemilihan pilkada, kemudian disahkan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016.<sup>31</sup>

Perubahan jumlah ambang batas tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas dan kompetisi dalam pemilihan kepala daerah, termasuk untuk mengurangi jumlah calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik kecil yang dapat mengarah pada fragmentasi politik. Dengan ambang batas yang lebih tinggi, hanya partai atau gabungan partai besar yang memiliki dukungan elektoral signifikan yang dapat mengajukan calon, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kompetisi yang sehat dan lebih fokus pada kualitas calon. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk memperkuat sistem partai politik yang lebih stabil dan mengurangi potensi manipulasi serta politik identitas dalam pilkada.

Kebijakan tersebut mengalami perubahan yang sangat signifikan pasca adanya Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 yang mengubah persentase pencalonan kepala daerah oleh partai politik sama dengan pengajuan calon melalui jalur perseorangan. Pada awalnya pengajuan calon kepala daerah hanya dapat diajukan oleh partai politik maupun gabungan partai politik peserta pemilu, namun hal ini mengalami perubahan pasca adanya Putusan MK No. 005/PUU-III/2005 dengan memutuskan bahwa Pasal 56 ayat (2) yang berbunyi "*Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik*" dan Pasal 59 ayat (1) sepanjang mengenai frasa "*yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik*" bertentangan dengan konstitusi karena menghambat adanya calon independen/perseorangan dalam pilkada.<sup>32</sup> Dengan adanya putusan tersebut, kontestasi pencalonan pilkada juga dapat diikuti oleh calon perseorangan dengan memenuhi syarat-syarat pencalonan yang ditetapkan sebagaimana dimuat dalam Tabel 2 berikut.

**Tabel 2.**  
 Perbandingan Ambang Batas Pencalonan Pilkada Jalur Perseorangan

UU 10/2016		UU 12/2008	
Gubernur	Bupati dan Walikota	Gubernur	Bupati dan Walikota
Pasal 41 ayat (1)	Pasal 41 ayat (2)	Pasal 59 ayat (2a)	Pasal 59 ayat (2b)
a. Provinsi dengan DPT 2.000.000 (dua juta jiwa) harus didukung paling sedikit 10%	a. Kabupaten/Kota dengan jumlah DPT 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) harus didukung paling sedikit 10% persen	a. Provinsi dengan jumlah penduduk sampai 2.000.000 (dua juta) harus didukung paling sedikit 6,5%	a. Kabupaten/kota dengan penduduk sampai 250.000 didukung minimal 6,5%

<sup>31</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Pasal 40 ayat (1).

<sup>32</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-III/2005 tentang pengujian Undang-undang Republik Indonesia No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945*, diputus 21 Maret 2005.

UU 10/2016		UU 12/2008	
Gubernur	Bupati dan Walikota	Gubernur	Bupati dan Walikota
b. Provinsi dengan DPT lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai 6.000.000 (enam juta) harus didukung paling sedikit 8,5%	b. Kabupaten/Kota dengan DPT lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai 500.000 (lima ratus ribu) harus didukung paling sedikit 8,5%	b. Provinsi dengan penduduk lebih dari 2.000.000 (dua juta) sampai 6.000.000 (enam juta) didukung minimal 5%	b. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 250.000 (dua ratus lima puluh ribu) sampai 500.000 (lima ratus ribu) didukung minimal 5%
c. Provinsi dengan DPT lebih dari 6.000.000 – 12.000.000 juta, paling sedikit 7,5 %	c. Kabupaten/Kota dengan jumlah DPT 500.000 (lima ratus ribu) sampai 1.000.000 (satu juta) didukung minimal 7,5%	c. Provinsi dengan jumlah penduduk lebih dari 6.000.000 (enam juta) sampai 12.000.000 (dua belas juta) didukung paling sedikit 4%	c. Kabupaten/kota dengan penduduk lebih dari 500.000 (lima ratus) sampai 1.000.000 (satu juta) didukung minimal 4%
d. Provinsi dengan penduduk lebih dari 12.000.000 harus didukung paling sedikit 6,5%	d. Kabupaten/kota dengan DPT lebih dari 1.000.000 (satu juta) harus didukung minimal 6,5%	d. Provinsi dengan penduduk lebih dari 12.000.000 (dua belas juta) didukung paling sedikit 3% <sup>35</sup>	d. Kabupaten/kota dengan jumlah penduduk lebih dari 1.000.000 (satu juta) harus didukung minimal 3%
e. Jumlah tersebut harus tersebar lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota Provinsi. <sup>33</sup>	e. Jumlah dukungan yang diperoleh harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota dimaksud <sup>34</sup>		e. Jumlah tersebut harus tersebar di lebih dari 50% jumlah kabupaten/kota di provinsi terkait. <sup>36</sup>

**Sumber:** Diolah Penulis, 2024.

Mendasarkan pada Tabel 2 di atas, setidaknya dapat kita lihat bahwa persentase ambang batas pencalonan kepala daerah yang diajukan oleh partai politik maupun gabungan partai politik dengan jalur perseorangan adalah sama. Penyamaan tersebut berasal dari adanya Putusan MK yang menyatakan bahwa Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 yang diajukan oleh Partai Buruh Dan Partai Gelora adalah inkonstitusional dan melanggar hak para pemohon untuk ikut berpartisipasi dalam kontestasi pilkada dikarenakan adanya frasa “hanya

<sup>33</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Pasal 41 ayat (1).

<sup>34</sup> Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Pasal 41 ayat (2).

<sup>35</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Pasal 59 ayat (2a).

<sup>36</sup> Republik Indonesia, *Undang-undang (UU) Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Pasal 59 ayat (2b).

*berlaku untuk partai politik yang memperoleh kursi di DPRD” sehingga meskipun suatu partai memperoleh suara dalam pemilihan, tetap akan menjadi hilang sebab tidak dapat digunakan untuk mengajukan calon di pilkada.*

*“bahwa terhadap norma Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 juga menjelaskan alternatif pencalonan kepala daerah apabila akan digunakan 25% (dua puluh lima persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan, namun tidak menegaskan apabila ternyata hasil bagi suara sah tersebut menghasilkan angka pecahan sebagaimana pola yang ditentukan dalam Pasal 40 ayat (2) a quo. Dalam norma Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 justru memberikan ketentuan tambahan yaitu akumulasi perolehan suara sah tersebut **hanya berlaku untuk partai politik yang memperoleh kursi di DPRD**. Artinya baik menggunakan alternatif pertama atau kedua dipersyaratkan oleh Pasal 40 ayat (1) dan ayat (3) UU 10/2016 harus sama-sama mempunyai kursi di DPRD. Ketentuan ini merugikan hak partai politik yang telah ditetapkan secara resmi sebagai peserta pemilu serentak 2024 yang telah memiliki suara sah, namun tidak memiliki kursi di DPRD, karena tidak dapat mengusulkan calon kepala dan wakil kepala daerah.”<sup>37</sup>*

Berdasarkan hal tersebut, maka Mahkamah kemudian menyatakan bahwa ketentuan ambang batas dalam Pasal 40 ayat (3) UU 10/2016 inkonstitusional dan akan menimbulkan adanya ketidakadilan. Maka dari itu, MK kemudian menyamakan syarat pengajuan calon perseorangan dengan partai politik maupun gabungan partai politik. Hal ini dimaksudkan karena tidak rasionalnya persentase yang ada pada pengajuan calon dari unsur partai politik maupun gabungan partai politik jika jauh lebih besar dari calon independen/ perseorangan, sehingga perlu untuk disamakan agar menghindari adanya ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi oleh semua partai politik peserta pemilu.<sup>38</sup> Selain itu, MK juga menegaskan bahwa hasil suara dalam pemilihan umum seharusnya menjadi faktor utama yang menentukan kapasitas partai politik dalam mengusulkan calon kepala daerah. Perubahan tersebut akan memberikan peluang yang lebih besar bagi partai politik baru serta partai politik yang selama ini belum berhasil meraih kursi di DPRD tetapi memiliki suara, sehingga akan memperkuat prinsip demokrasi dengan memberikan kesempatan yang setara bagi seluruh partai politik untuk ikut serta dalam pilkada.

Keputusan ini dianggap sebagai langkah progresif dalam memastikan keadilan dan kesetaraan dalam proses pemilihan, di mana setiap suara pemilih harus dihargai dan diakui dalam penentuan calon kepala daerah. Sebagai konsekuensi atas putusan MK yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*), maka putusan tersebut secara serta merta berlaku sejak putusan tersebut selesai diucapkan tanpa adanya upaya hukum lanjutan yang dapat ditempuh. Dengan kata lain bahwa tidak ada pilihan lain selain menjalankan putusan

<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XXII/2024*. Poin Menimbang 3.12.2.

<sup>38</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan No. 60/PUU-XXII/2024*. Poin Menimbang 3.13.

tersebut secara konsekuen yang juga berlaku bagi semua pihak (*erga omnes*), bukan hanya yang berperkara tetapi setiap warga negara harus menaatinya.<sup>39</sup>

## **2. Perspektif Utilitarianisme Jeremy Bentham dalam Perubahan Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah**

Utilitarianisme merupakan salah satu aliran hukum yang mengutamakan kebahagiaan atau kesejahteraan terbesar bagi banyak orang sebagai prinsip dasar dalam menentukan tindakan yang benar, dalam aliran ini dapat pula dikatakan bahwa ia menempatkan kemanfaatan sebagai tujuan utama dari hukum.<sup>40</sup> Kemanfaatan tersebut diartikan juga sebagai kebahagiaan (*happiness*), sehingga baik buruknya suatu hukum ditentukan bahwa apakah hukum itu memberikan kebahagiaan atau tidak. Gagasan ini pertama dikemukakan oleh Jeremy Bentham sebagai seorang filsuf utilitarian Inggris, ahli ekonomi dan ahli hukum teoritis yang memiliki pengaruh besar dalam melakukan reformasi pemikiran pada abad ke-19 baik di Inggris maupun pada level dunia.<sup>41</sup>

Dalam pandangan Bentham, suatu putusan maupun peraturan perundang-undangan harus berusaha mencapai empat tujuan, yaitu *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup), *to provide abundance* (untuk memberikan makanan yang berlimpah), *to provide security* (untuk memberikan perlindungan), dan *to attain equality* (untuk mencapai persamaan). Keempat tujuan itu diakumulasikan sebagai upaya untuk mewujudkan kebahagiaan individu, tetapi jika tidak mungkin tercapai (dan pasti tidak mungkin), maka diupayakan agar kebahagiaan itu dinikmati oleh sebanyak mungkin individu dalam masyarakat (*the greatest happiness for the greatest number of people*). Ia menempatkan posisi individu pertama kali bukan langsung pada masyarakat dengan tujuan untuk mencapai persamaan (*to attain equality*).<sup>42</sup>

Lebih lanjut, Jeremy Bentham kemudian menempatkan tujuh variabel kuantitatif untuk melakukan proses penghitungan *pleasure* atau *pain* yang tujuan akhirnya adalah untuk mewujudkan kebahagiaan/kemanfaatan. Adapun tujuh variabel tersebut akan menentukan tingkat *pleasure* yang akan muncul dari suatu tindakan, yaitu; 1) Intensitas kenikmatannya; 2) Durasi kenikmatan yang diberikan; 3) Seberapa pasti atau tidak pastinya pemenuhan dari kenikmatan tersebut; 4) Ketepatan untuk memenuhi kenikmatan tersebut; 5) Seberapa konsisten kenikmatan yang dihasilkan akan diikuti dengan kenikmatan yang serupa (rasa senang diikuti dengan rasa senang, dan rasa sakit diikuti dengan rasa sakit); 6) Tidak adanya kemungkinan bahwa kenikmatan yang diberikan akan diikuti dengan sensasi yang

<sup>39</sup> Andre Suryadinata dan Toendjoeng Herning Sitaboena, "Implikasi Hukum Tidak Dilaksanakannya Putusan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang," *Jurnal Hukum Adigama* 2, no. 2 (2019): 1089-1107.

<sup>40</sup> I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori Hukum*, (Malang: Setara Press, 2018), 207.

<sup>41</sup> Zainal B. Septiansyah dan Muhammad Ghalib, "Konsepsi Utilitarianisme dalam Filsafat Hukum dan Implementasinya di Indonesia," *Ijtihad: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial* 34, no. 1 (Juni 2018): 27-34.

<sup>42</sup> Zainal B. Septiansyah dan Muhammad Ghalib, 29-30.

berlawanan (rasa senang diikuti dengan rasa penderitaan); dan 7) Seberapa banyak atau luasnya jumlah orang yang terpengaruh oleh rasa kenikmatan tersebut.<sup>43</sup>

Berdasarkan indikator di atas, dapat kita lihat bagaimana keberlakuan suatu putusan maupun peraturan perundang-undangan dalam mendatangkan kebaikan/kemanfaatan bagi masyarakat. Poin penting yang sebenarnya coba disampaikan adalah bagaimana suatu negara hukum mampu mewujudkan persamaan/kesetaraan bagi setiap orang tanpa terkecuali, termasuk dalam hak politik. Sebagai sebuah ilustrasi, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XXII/2024 yang menyamakan ambang batas pencalonan kepala daerah antara calon perseorangan dan partai politik menjadi penting untuk dianalisis dalam konteks proporsi kekuatan partai politik. Berdasarkan data Pemilu 2019, ditemukan hanya 9 (sembilan) partai politik yang memiliki perolehan suara melebihi ambang batas 4 persen, sementara 7 (tujuh) lainnya memiliki perolehan suara dibawah 4 persen.<sup>44</sup> Hal ini dapat dilihat pada Tabel berikut:

**Tabel. 3**  
Distribusi Suara Partai Politik dalam Pemilu Legislatif 2019

No	Partai	Perolehan Suara	Persentase	Kursi Parlemen
1	PKB	13.570.970	9,69 persen	58 kursi
2	Gerindra	17.596.839	12,57 persen	78 kursi
3	PDI Perjuangan	27.503.961	19,33 persen	128 kursi
4	Golkar	17.229.789	12,31 persen	85 kursi
5	NasDem	12.661.192	9,05 persen	59 kursi
6	PKS	11.493.663	8,21 persen	50 kursi
7	PPP	6.323.147	4,52 persen	19 kursi
8	PAN	9.572.623	6,84 persen	44 kursi
9	Demokrat	10.876.057	7,77 persen	54 kursi
10	Garuda	702.536	0,5 persen	-
11	Berkarya	2.902.495	2,09 persen	-
12	Perindo	3.738.320	2,07 persen	-
13	PSI	2.650.361	1,85 persen	-
14	Hanura	2.161.507	1,54 persen	-
15	PBB	1.990.848	0,79 persen	-
16	PKP Indonesia	312.775	0,22 persen	-

**Sumber:** KPU, diolah penulis (2025)

Data tersebut menunjukkan bahwa hanya sebagian partai politik yang memiliki kekuatan elektoral signifikan pada Pemilu Legislatif 2019, seperti PDI Perjuangan (19,33%), Gerindra

<sup>43</sup> Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Ontario: Batoche Books Kitchener, 2001), 30.

<sup>44</sup> Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, "KPU RI Tetapkan Perolehan Kursi Parpol dan Calon Terpilih DPR-DPD 2019-2024," [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), *Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia*, Agustus 2019, <https://www.kpu.go.id/berita/baca/7675/Usai-berakhirnya-sidang-PHPU->.

(12,57%), Golkar (12,31%), dan PKB (9,69%). Dengan perolehan suara dan kursi yang besar, partai-partai ini memiliki kapasitas mencukupi untuk mengusung pasangan calon kepala daerah secara mandiri berdasarkan ketentuan ambang batas pencalonan dalam Pasal 40 ayat (1) dan (2) UU No. 10 Tahun 2016, yakni minimal 20% kursi atau 25% suara sah di DPRD hasil pemilu sebelumnya. Sebaliknya, partai-partai dengan suara di bawah ambang batas, seperti Berkarya (2,09%), Hanura (1,54%), dan PKP Indonesia (0,22%), pada praktiknya terhambat dalam mengajukan calon tanpa bergabung dalam koalisi. Kondisi ini turut berkontribusi terhadap tingginya angka calon tunggal dalam pilkada serentak, sebagaimana terlihat dalam Tabel 4<sup>45</sup> berikut:

**Tabel. 4**  
Jumlah Calon Tunggal Pilkada Serentak

<b>Tahun Pilkada</b>	<b>Jumlah Daerah yang Melaksanakan Pilkada</b>	<b>Jumlah Calon Tunggal</b>	<b>Persentase Calon Tunggal (%)</b>
2015	269 daerah	3 daerah	1,12%
2017	101 daerah	9 daerah	8,91%
2018	171 daerah	16 daerah	9,36%
2020	270 daerah	25 daerah	9,26%
2024	545 daerah	36 daerah	6,61%

**Sumber:** Diolah Penulis, 2025

Tabel 4 menggambarkan dinamika jumlah calon tunggal dalam pelaksanaan pilkada serentak dari tahun 2015 hingga tahun 2024. Terlihat bahwa fenomena calon tunggal mengalami peningkatan signifikan sejak tahun 2017 dengan persentase tertinggi tercatat pada Pilkada tahun 2018 sebesar 9,36%, disusul oleh tahun 2020 sebesar 9,26%. Fenomena ini menunjukkan adanya kecenderungan melemahnya kompetisi elektoral di tingkat lokal. Meningkatnya calon tunggal pada periode tersebut erat kaitannya dengan ketentuan ambang batas pencalonan kepala daerah sebagai syarat utama untuk mengikuti kontestasi pilkada. Tingginya syarat pencalonan yang berubah dari 15% dalam UU 32/2004 menjadi 20% dalam UU 10/2016 berdasarkan perolehan jumlah kursi di DPRD tentu memberi keuntungan bagi partai-partai besar atau yang memiliki koalisi, namun secara tidak langsung membatasi partisipasi partai kecil maupun calon perseorangan, terutama di daerah yang hanya didominasi oleh satu kekuatan politik. Menariknya, meskipun jumlah daerah yang

<sup>45</sup> Abd Hannan, "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dan Melemahnya Demokrasi di Indonesia Kontemporer" *Jurnal Politik Walisongo* 5 No 1 (2023): 39-57, lihat pula KPU, "Calon Tunggal dan Nasib Pilkada 2015" Edisi IV, Juli-Agustus 2015, [https://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed\\_.pdf](https://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed_.pdf); Tempo, "Fenomena Calon Tunggal Meningkat dari Pilkada ke Pilkada, Ini Bahayanya" [www.tempo.com](http://www.tempo.com), *Tempo.co.id*, 24 Agustus 2024, <https://www.tempo.co/pemilu/fenomena-calon-tunggal-meningkat-dari-pilkada-ke-pilkada-ini-bahayanya-16350>, Tempo, "Ini 25 Calon Tunggal Kepala Daerah di Pilkada 2020". [www.tempo.com](http://www.tempo.com), *Tempo.co.id*, 14 September 2020, <https://www.tempo.co/politik/ini-25-calon-tunggal-kepala-daerah-di-pilkada-2020-582673>

menggelar pilkada meningkat drastis pada 2024 (545 daerah), persentase calon tunggal justru menurun menjadi 6,61%. Penurunan ini dapat dikaitkan dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XXII/2024, yang menyamakan syarat pencalonan antara partai politik dan calon perseorangan.

Berdasarkan teori utilitarianisme, maka penulis akan mencoba menguraikan ketujuh indikator yang diberikan oleh Jeremy Bentham untuk melihat bagaimana dampak dari adanya Putusan No. 60/PUU-XXII/2024 tersebut.

a. Intensitas Kenikmatannya

Jika ambang batas pencalonan jalur partai politik disamakan dengan perseorangan, maka membuka peluang lebih banyak calon dan mengurangi adanya calon tunggal sehingga intensitas kenikmatan bagi pemilih bisa meningkat karena adanya calon yang beragam. Bagi partai politik, tentunya akan membuka kesempatan yang besar bagi setiap partai untuk mencalonkan kadernya sendiri tanpa harus berkoalisi. Tetapi, hal ini cenderung tidak akan disukai oleh partai besar karena mereka tidak lagi sepenuhnya memanfaatkan kondisi tersebut untuk menarik partai kecil sehingga intensitas kenikmatannya menurun.

b. Durasi Kenikmatan yang Diberikan

Dalam perspektif durasi kenikmatan yang diberikan menurut teori Jeremy Bentham, perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah dapat dilihat melalui durasi dampak kebijakan tersebut terhadap kesejahteraan masyarakat. Bentham menekankan bahwa durasi kenikmatan adalah salah satu aspek penting dalam menilai apakah suatu kebijakan atau tindakan layak untuk dilakukan. Durasi kenikmatan ini merujuk pada lamanya waktu di mana kebahagiaan atau kepuasan yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat. Maka dengan adanya perubahan ambang batas tersebut tentunya akan meningkatkan partisipasi politik dalam jangka panjang karena perubahan ambang batas pencalonan yang lebih rendah, sehingga lebih banyak calon kepala daerah dapat muncul, termasuk calon independen. Hal ini bisa meningkatkan durasi kenikmatan dalam jangka panjang karena masyarakat memiliki lebih banyak pilihan yang lebih representatif dengan kebutuhan lokal mereka. Meskipun di satu sisi hal ini juga berpotensi untuk menciptakan hadirnya segmentasi politik dan polarisasi dalam masyarakat dalam waktu singkat.

c. Kepastian penerapan kenikmatan tersebut

Seberapa pasti atau tidak pastinya pemenuhan kenikmatan tersebut sangat dipengaruhi oleh produk hukum, dalam hal ini putusan MK. Keputusan tersebut telah memberikan kepastian bahwa semua partai politik dapat mengajukan calon di pilkada selama memenuhi ambang batas yang ditetapkan meskipun tidak memiliki kursi di DPRD akan memberikan kepastian kenikmatan bagi partai politik serta menjamin partisipasi aktif seluruh masyarakat dan partai politik dalam kontestasi pilkada sesuai esensi demokrasi itu sendiri.

d. Ketepatan untuk memenuhi kenikmatan tersebut

Dengan adanya perubahan ambang batas pencalonan sebelum masa pendaftaran pilkada berakhir di tahun 2024 ini tentu menjadi putusan yang sangat tepat karena mampu mencegah munculnya berbagai calon tunggal diberbagai daerah sehingga masyarakat masih bisa memilih mana calon yang dinilai layak dan berkompeten untuk menjadi pemimpin mereka.

e. Seberapa konsisten kenikmatan yang dihasilkan akan diikuti dengan kenikmatan yang serupa

Perihal konsistensi ini akan sangat berkaitan erat dengan praktik yang terjadi dalam masyarakat. Jika perubahan ambang batas memungkinkan lebih banyak calon yang berkualitas dan beragam, maka dampak positif dalam bentuk peningkatan partisipasi politik dan kualitas pemerintahan harus konsisten dari satu pemilihan ke pemilihan berikutnya. Konsistensi ini berarti bahwa pemilih akan terus merasakan manfaat dari kebijakan ini, seperti pilihan yang lebih baik dan pemerintahan yang lebih responsif. Perubahan ini akan menjadi acuan dalam pemilihan mendatang sehingga mampu meminimalisir timbulnya diskriminasi suatu partai politik dengan hadirnya koalisi gemuk akibat ambang batas yang tinggi sebelum adanya putusan *a quo*.

f. Tidak adanya kemungkinan bahwa kenikmatan yang diberikan akan diikuti dengan sensasi yang berlawanan

Perubahan ambang batas yang lebih rendah bertujuan untuk membuka lebih banyak peluang bagi calon kepala daerah, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat seperti peningkatan kualitas demokrasi, lebih banyak pilihan pemimpin yang berkualitas, dan peningkatan partisipasi politik. Namun, jika kebijakan ini diikuti dengan konsekuensi negatif yang besar, seperti munculnya calon yang tidak berkualitas, polarisasi sosial, atau ketidakstabilan politik, maka kenikmatan yang dihasilkan dapat terbalik menjadi kerugian. Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa perubahan ambang batas diimplementasikan dengan hati-hati dengan sistem yang baik untuk memilih calon yang tepat untuk mencegah sensasi berlawanan yang dapat merusak manfaat yang diharapkan dari kebijakan tersebut.

g. Seberapa banyak atau luasnya jumlah orang yang terpengaruh oleh rasa kenikmatan tersebut

Perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah menjadi bagian penting dalam demokrasi yang sangat menekankan adanya persamaan dan partisipasi. Maka, berubahnya ambang batas pencalonan oleh partai politik menjadi sama dengan jalur perseorangan membuka peluang yang besar untuk meningkatkan partisipasi pemilu yang lebih baik. Hal ini akan berpengaruh terhadap kehidupan banyak orang yang bisa menentukan kadar kenikmatan/kebaikan yang akan dicapai karena dengan terbukanya peluang yang lebih besar, maka masyarakat akan semakin mudah menentukan pemimpin yang mereka inginkan untuk memimpin pada tingkat daerah.

Berdasarkan uraian diatas, perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah dalam kajian teori utilitarianisme Jeremy Bentham adalah cara untuk mengupayakan kemanfaatan hukum. Sebab dengan adanya Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 telah memberikan pengaruh besar terhadap proses pencalonan kepala daerah, dimana penurunan ambang batas pencalonan memungkinkan partai politik kecil yang meraih suara minimal antara 6,5% hingga 10% dari total jumlah DPT untuk mengajukan pasangan calon kepala daerah. Perubahan tersebut diharapkan mampu menghadirkan demokrasi inklusif<sup>46</sup> dengan menghadirkan kandidat yang beragam dan peningkatan partisipasi masyarakat.<sup>47</sup>

Adanya Putusan MK No. 60/PUU-XXII/2024 akan meningkatkan pluralisme politik yang menjadi salah satu ciri penting dari demokrasi, di mana berbagai kelompok dan partai politik memiliki kesempatan yang sama untuk bersaing dan berpartisipasi dalam proses politik,<sup>48</sup> sehingga memungkinkan terjadinya persaingan yang sehat dan memastikan bahwa suara berbagai kelompok dapat didengar. Maka dalam kajian utilitarianisme yang berfokus pada prinsip kebahagiaan terbesar untuk jumlah yang terbesar (*the greatest happiness for the greatest number of people*), pluralisme politik menjadi penting karena dapat menciptakan sistem demokrasi yang inklusif dan responsif dengan tidak hanya mengakomodasi kepentingan politik tertentu, tetapi menciptakan kebijakan yang adil dan bermanfaat bagi lebih banyak orang.

### C. KESIMPULAN

Perubahan ambang batas pencalonan kepala daerah melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 60/PUU-XXII/2024 merupakan langkah signifikan dalam memperkuat demokrasi lokal di Indonesia. Putusan ini menegaskan prinsip keadilan elektoral dengan menyamakan syarat pencalonan antara partai politik dan calon perseorangan sehingga membuka peluang lebih luas bagi partai-partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD, namun memiliki dukungan suara sah untuk mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dalam kontestasi pilkada. Dalam perspektif utilitarianisme Jeremy Bentham, kebijakan ini dapat dinilai membawa manfaat yang lebih besar bagi masyarakat luas karena meningkatkan jumlah kontestan, mengurangi dominasi calon tunggal, serta memperkuat pluralisme politik dan partisipasi masyarakat dalam pilkada. Meskipun demikian, diperlukan

<sup>46</sup> Demokrasi inklusif adalah bentuk demokrasi yang menjamin partisipasi seluruh elemen masyarakat tanpa diskriminasi. Upaya yang dilakukan untuk mencapainya antara lain dengan melahirkan kader-kader atau individu yang tidak hanya memahami, tetapi juga sadar akan kebutuhan masyarakat secara luas, serta menjunjung tinggi nilai-nilai persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia. Tobias Kardiman, "Pancasila Sebagai Ideologi Negara Dan Hak Asasi Manusia Dalam Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia," *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 5, no. 1 (2014): 16-30, <https://doi.org/10.35968/jh.v5i1.101>.

<sup>47</sup> Young, I. M. dalam Firdaus Arifin, 208

<sup>48</sup> Jeffry Yuliyanto Waisapi, "A Juridical Analysis of the Implications of Constitutional Court Decision No. 60/PUU/XXII/2024 Paving the Way for Political Parties Without Regional Representative Council Seats in Nominating Regional Heads," *Journal of Law, Politic and Humanities (JLPH)* 4, no. 6 (September 2024): 2520-2532, <https://doi.org/10.38035/jlph.v4i6.781>

upaya konkret dari Komisi Pemilihan Umum (KPU), partai politik, dan masyarakat sipil untuk memastikan implementasi putusan berjalan efektif dan tetap menjaga kualitas demokrasi di tingkat lokal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firdaus. "Analisis Kritis terhadap Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah: Perspektif Hukum dan Kebijakan Publik." *Jurnal Dinamika Hukum* 25, no. 2 (Oktober 2024): 202–11.
- Atmadja, I Dewa Gede, dan I Nyoman Putu Budiarta. *Teori Hukum*. Malang: Setara Press, 2018.
- Baehaki, Kadimuddin. "Implikasi Politik Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024 Terkait Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum & Hukum Islam* 11, no. 3 (Oktober 2024): 451–60.
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Kitchener, ON: Batoche Books, 2001.
- Ekowati, Endah Yuli. "Pragmatisme Politik: Antara Koalisi, Pencalonan, dan Calon Tunggal dalam Pilkada." *Jurnal Transformative* 5, no. 1 (Mei 2019): 16–37.
- Hannan, Abd. "Tingginya Angka Calon Tunggal Pemilihan Kepala Daerah dan Melemahnya Demokrasi di Indonesia Kontemporer." *Jurnal Politik Walisongo* 5, no. 1 (2023): 39–57.
- Hardiman, Francisco Budi. *Demokrasi Deliberatif: Menimbang 'Negara Hukum' dan 'Ruang Publik' dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Sleman: Kanisius, 2009.
- Hartono, Hasim. "Urgensi Putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 terhadap Penyelenggaraan Pilkada Tahun 2024." *JICN: Jurnal Intelek dan Cendekiawan Nusantara* 1, no. 4 (Agustus–September 2024): 5374–5383.
- Hutapea, Bungasan. "Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia." *Jurnal Rechtsvinding* 4, no. 1 (April 2015): 1–179.
- Irwansyah, dan A. Yunus. *Penelitian Hukum: Pilihan Metode & Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media, 2020.
- Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Jurdi, Fajlurrahman. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana, 2018.
- Kardiman, Tobias. "Pancasila sebagai Ideologi Negara dan Hak Asasi Manusia dalam Menjaga Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia." *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 5, no. 1 (2014): 16–30. <https://doi.org/10.35968/jh.v5i1.101>.

- Kasenda, Marven A., J. Ronald Mawuntu, dan Donna O. Setiabudhi. "Kajian Yuridis Calon Perseorangan pada Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016." *Lex Administratum* 8, no. 5 (2020): 34–43.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. "Calon Tunggal dan Nasib Pilkada 2015." *Majalah Suara KPU*, Edisi IV (Juli–Agustus 2015). [https://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed\\_.pdf](https://www.kpu.go.id/koleksigambar/Revisi+Final+Majalah+Suara+KPU+Edisi+4.compressed_.pdf).
- . "KPU RI Tetapkan Perolehan Kursi Parpol dan Calon Terpilih DPR–DPD 2019–2024." *kpu.go.id*, Agustus 2019. (tautan artikel di situs KPU).
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-III/2005* (21 Maret 2005).
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XXII/2024* (1 Agustus 2024).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi. Jakarta: Kencana PrenadaMedia Group, 2016.
- Muslim, Ikhwanul, Bayu Prasetyo, dan Rio Arif Pratama. "Analisis Pencalonan Kepala Daerah Berbasis Hukum Transendental." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 9, no. 2 (2021): 260–272. <https://doi.org/10.25157/justisi.v9i2.5852>.
- Mustajib. "Kedaulatan Rakyat dalam Pemilihan Umum Legislatif." *Jurnal Rechtsens* 7, no. 2 (Desember 2018): 179–192. <https://doi.org/10.36835/rechtsens.v7i2.375>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- . Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 23; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656.
- . Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menjadi Undang-Undang. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 130; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898.
- . Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 125; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437.
- Septiansyah, Zainal B., dan Muhammad Ghalib. "Konsepsi Utilitarianisme dalam Filsafat Hukum dan Implementasinya di Indonesia." *Ijtihad: Jurnal Hukum Islam dan Pranata Sosial* 34, no. 1 (Juni 2018): 27–34.

- Sinaga, Parbuntian. "Pemilihan Kepala Daerah dalam Konstruksi UUD NRI 1945." *Binamulia Hukum* 7, no. 1 (2018): 17–25.
- Suryadinata, Andre, dan Toendjoeng Herning Sitaboeana. "Implikasi Hukum Tidak Dilaksanakannya Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Perkara Pengujian Undang-Undang." *Jurnal Hukum Adigama* 2, no. 2 (2019): 1089–1107.
- Tempo.co. "Fenomena Calon Tunggal Meningkatkan dari Pilkada ke Pilkada, Ini Bahayanya." 24 Agustus 2024. <https://www.tempo.co/pemilu/fenomena-calon-tunggal-meningkat-dari-pilkada-ke-pilkada-ini-bahayanya-16350>.
- . "Ini 25 Calon Tunggal Kepala Daerah di Pilkada 2020." 14 September 2020. <https://www.tempo.co/politik/ini-25-calon-tunggal-kepala-daerah-di-pilkada-2020-582673>.
- Urbinati, Nadia. *Representative Democracy: Principles & Genealogy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2006.
- Waisapi, Jeffrey Yuliyanto. "A Juridical Analysis of the Implications of Constitutional Court Decision No. 60/PUU/XXII/2024 Paving the Way for Political Parties Without Regional Representative Council Seats in Nominating Regional Heads." *Journal of Law, Politic and Humanities (JLPH)* 4, no. 6 (September 2024): 2520–2532.



## Implementation of Mixed-Election System as a Way to Purify Indonesian Presidential System

### Penerapan Sistem Pemilu Campuran Sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia



Eugen Mohamad

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Eugen Mohamad  
[✉ eugenmoh@mail.ugm.ac.id](mailto:eugenmoh@mail.ugm.ac.id)

##### History:

Submitted: 28 -10 - 2023  
Revised: 12 - 06 - 2025  
Accepted: 03-09-2025

##### Keyword:

Election; Mixed Electoral System; Multiparty System; Presidential System; Simplification of Political Parties.

##### Kata Kunci:

Penyederhanaan Partai Politik; Pemilu; Sistem Pemilu Campuran; Sistem Presidensial; Sistem Multipartai.

#### Abstract

*The presidential system in Indonesia faces challenges because it operates alongside an extreme multiparty system. Previous research has shown a mismatch, as the president and his administration experience deadlock and immobilism. Party simplification is one step toward purifying the presidential system and can be pursued through electoral-system engineering. This study employs a normative legal research method. It aims to design a mixed electoral system for Indonesia, assess its compatibility, and simulate its effects. The findings indicate that, in post-reform Indonesia, the use of a proportional-representation system has produced extreme multiparty practices. Implementing a mixed electoral system is an alternative worth considering to purify the presidential system. This aligns with Constitutional Court Decision No. 114/PUU-XX/2022, which, in its legal considerations, calls for improvements to the proportional system, even while rejecting a closed-list proportional electoral system in its ruling. Based on simulations applying a mixed electoral system to the 2009, 2014, 2019, and 2024 elections, a minimum majority party is produced in parliament. To implement this system, it is necessary to revise the Election Law, especially Article 168.*

#### Abstrak

Sistem presidensial di Indonesia menghadapi tantangan dan hambatan karena berhadapan dengan sistem multipartai ekstrem. Penelitian terdahulu membuktikan bahwa terdapat ketidakcocokan karena presiden dan jajarannya mengalami deadlock dan immobilism. Penyederhanaan partai politik merupakan salah satu langkah untuk memurnikan sistem presidensial yang dapat ditempuh melalui rekayasa sistem pemilu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan sistem pemilu di Indonesia pascareformasi menghasilkan praktik multipartai ekstrem karena menggunakan sistem proporsional-representatif. Penerapan sistem pemilu campuran merupakan alternatif yang dapat dipertimbangkan untuk menciptakan pemurnian sistem presidensial. Hal tersebut sejalan dengan Putusan MK Nomor 114/PUU-XX/2022 yang, dalam pertimbangan hukumnya, menghendaki penyempurnaan sistem proporsional sekalipun menolak penerapan sistem proporsional tertutup dalam amarnya. Berdasarkan simulasi penerapan sistem pemilu campuran pada Pemilu 2009, 2014, 2019, dan 2024, dihasilkan partai mayoritas minimal di parlemen. Untuk menerapkan sistem ini, perlu dilakukan revisi UU Pemilu, terutama pada Pasal 168.



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/jk2236>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang terdiri atas masyarakat yang heterogen dan kompleks, yakni keragaman suku, agama, budaya, ras, golongan, serta aliran politik dan ideologi yang variatif.<sup>1</sup> Latar belakang tersebut menjadi cikal bakal hadirnya partai politik di Indonesia yang sangat dinamis dari masa ke masa. Perkembangan dan ekspansi partai politik di Indonesia juga sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan, sistem pemilu, dan sistem kepartaian. Dalam tatanan sistem pemerintahan, Indonesia memiliki perjalanan historis yang dinamis, mulai dari Demokrasi Parlementer, Demokrasi Terpimpin, Orde Baru, hingga Reformasi.

Sistem multipartai pada mulanya didasarkan pada Maklumat Pemerintah 3 November 1945. Lebih lanjut, Maklumat *a quo* mendorong pembentukan partai-partai politik sebanyak-banyaknya sebagai pilar demokrasi sekaligus sebagai persiapan Pemilu pada tahun berikutnya. Setelah terbitnya Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 7 Tahun 1959, Maklumat Pemerintah 3 November 1945 dicabut oleh kedua produk hukum tersebut sehingga “kebebasan” itu berlaku secara terbatas. Lebih lanjut, dalam penjelasan umum Penetapan Presiden *a quo* disebutkan bahwa Maklumat yang menganjurkan pendirian partai secara tidak terbatas dapat menimbulkan ketidakstabilan politik dalam sistem pemerintahan.<sup>2</sup> Kemudian, pada tahun 1973 (era Orde Baru), pembatasan partai politik semakin ekstrem melalui fusi partai politik. Lebih lanjut, fusi partai tersebut terbagi menjadi tiga spektrum, yakni PPP, PDI, dan Golongan Karya.

Pasca reformasi, pengaturan mengenai kepartaian diatur dalam UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. *Original intent* hadirnya UU *a quo* adalah bahwa UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sudah tidak dapat menampung aspirasi politik yang berkembang sehingga kehidupan demokrasi di Indonesia tidak dapat berlangsung dengan baik.<sup>3</sup> UU *a quo* juga tidak secara eksplisit mengatur pembatasan jumlah partai. Oleh karena itu, eksekusi pengaturan tersebut berimplikasi pada banyaknya jumlah partai pada tahun 2023. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah partai politik peserta Pemilu 2024, yakni sebanyak delapan belas partai politik nasional dan enam partai politik lokal Aceh.<sup>4</sup>

Selain pengaturan ulang terkait hukum kepartaian, salah satu agenda reformasi adalah purifikasi sistem presidensial. Hal tersebut tampak pada penegasan masa jabatan Presiden serta pengaturan yang lebih *rigid* mengenai pemakzulan.<sup>5</sup> Namun, terdapat permasalahan

<sup>1</sup> Retno Saraswati, “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif,” *Jurnal MMH* 41, no. 1 (2012): 140, <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.137-143>.

<sup>2</sup> Kahfi Adlan Hafiz, “Urgensi dan Upaya Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR dalam Undang-Undang Terkait Pemilihan Umum Pasca Reformasi untuk Menciptakan Efektivitas Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia” (Master’s thesis, Universitas Gadjah Mada, 2020), 4.

<sup>3</sup> Republik Indonesia, UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Konsiderans huruf d.

<sup>4</sup> Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 552 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum No. 519 Tahun 2022.

<sup>5</sup> Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 7.

laten karena agenda purifikasi sistem presidensial berbenturan dengan sistem multipartai yang tergolong ekstrem, sehingga memicu gejolak politik dan mendorong arah sistem pemerintahan yang cenderung parlementer (*quasi-parlementer*). Salah satu contohnya terlihat pada kasus Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur) yang mengalami pemakzulan pada masa jabatannya akibat koalisi pendukung yang bergejolak di parlemen.<sup>6</sup> Akibatnya, untuk menghindari permasalahan serupa, Presiden Megawati, S. B. Yudhoyono, dan Joko Widodo membentuk koalisi yang sangat “gemuk” untuk mengontrol parlemen, yang mengakibatkan *checks and balances* dalam sistem pemerintahan di Indonesia tidak berjalan efektif. Selain itu, koalisi yang “gemuk” juga berujung pada bagi-bagi kursi menteri untuk meminimalkan intervensi.<sup>7</sup>

Diperlukan reformasi dalam sistem kepartaian dan sistem pemilu untuk memurnikan sistem presidensial di Indonesia. Salah satu alternatif ialah menyederhanakan jumlah partai politik melalui UU Pemilu dan menerapkan sistem kompetisi partai politik peserta pemilu yang digolongkan ke dalam tiga tingkatan: kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Selanjutnya, penerapan sistem pemilu distrik atau sistem campuran, bersamaan dengan ambang batas parlemen yang tinggi, diyakini dapat menyederhanakan jumlah partai dalam sistem kepartaian.<sup>8</sup> Di samping itu, terdapat alternatif lain untuk mengatasi kerawanan pelaksanaan sistem presidensial melalui dua solusi, yakni penyederhanaan sistem kepartaian dan pelaksanaan sistem presidensial multipartai dengan mekanisme pemilu serentak. Lebih lanjut, pelaksanaan pemilu serentak belum tentu berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial karena perlu dikombinasikan dengan sistem pemilu *plurality* dan *majoritarian*. Namun, dalam konteks Indonesia, perubahan dari sistem *majoritarian* ke *plurality* akan sulit akibat berbagai faktor; apabila sistem *majoritarian* tetap dipertahankan, maka sistem multipartai di Indonesia akan tetap resisten dan membutuhkan waktu lama untuk mengatasi fragmentasi dalam sistem kepartaian. Dalam jangka pendek, perlu dilakukan upaya lain untuk memperkuat efektivitas sistem presidensial, salah satunya melalui penguatan kapasitas kelembagaan legislatif.<sup>9</sup>

Peningkatan *parliamentary threshold* dalam politik elektoral pascareformasi tidak memberikan dampak besar terhadap penyederhanaan partai politik di parlemen. Justru, secara historis, penerapan tersebut tidak menghentikan pertumbuhan partai politik karena partai politik akan terus tumbuh seiring berkembangnya demokrasi di Indonesia.<sup>10</sup> Kebijakan

<sup>6</sup> Greg Barton, *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat and Indonesian President* (Sydney: University of New South Wales Press, 2002), 313–15.

<sup>7</sup> Saldi Isra, “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial,” *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 124–25.

<sup>8</sup> Aprista Ristyawati, “Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Kepartaian di Indonesia Sejak Perubahan UUD 1945,” *Diponegoro Law Review* 5, no. 2 (2016): 10–11, <https://doi.org/10.14710/dlj.2016.11047>.

<sup>9</sup> Djayadi Hanan, “Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian,” *Jurnal Universitas Paramadina* (2015): 11–14.

<sup>10</sup> Aenal Fuad Adam et al., “Quo Vadis Parliamentary Threshold di Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 14, <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.8618>.

tersebut pada hakikatnya tidak efektif untuk penyederhanaan partai politik yang telah disaring melalui pengaturan dalam UU Pemilu.

Ditinjau dari segi politik hukum, pengaturan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum secara implisit mengarah pada penyederhanaan partai politik. Upaya penyederhanaan tersebut tercermin dalam rezim UU Pemilu dan peraturan turunannya, yakni: pemberatan pendirian partai politik; pemberatan syarat bagi partai politik untuk memperoleh status badan hukum; pemberatan proses verifikasi faktual partai politik; serta penerapan *electoral threshold* dan *parliamentary threshold*.<sup>11</sup> Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi pada Perkara Nomor 114/PUU-XX/2022, dalam pertimbangan hukumnya, menghendaki penyempurnaan sistem proporsional untuk menyederhanakan partai politik di parlemen.

Penelitian ini merupakan pengembangan dari penelitian sebelumnya. Penulis akan menelaah lebih lanjut rekomendasi penelitian terdahulu, yakni penerapan sistem *mixed-member proportional* di Indonesia sebagai alternatif sistem Pemilu. Penulis juga berpendapat bahwa banyaknya partai politik di parlemen bertolak belakang dengan semangat purifikasi sistem presidensial pada *status quo*, sehingga *checks and balances* tidak optimal akibat masifnya kepentingan dalam relasi legislatif-eksekutif di Indonesia.

## **2. Perumusan Masalah**

Penelitian ini pada dasarnya ditujukan untuk menjawab pertanyaan utama mengenai kompatibilitas penerapan sistem pemilu campuran sebagai upaya purifikasi sistem presidensial di Indonesia. Oleh karena itu, terdapat 2 (dua) rumusan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1. Bagaimana dinamika penyederhanaan jumlah partai politik berdasarkan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum pascareformasi?
2. Bagaimana kompatibilitas penerapan sistem pemilu campuran di Indonesia sebagai upaya purifikasi sistem presidensial?

## **3. Metode Penelitian**

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian normatif merupakan penelitian yang melakukan kajian terhadap hukum yang dikonsepsikan sebagai norma. Selanjutnya, sifat penelitian yang digunakan adalah penelitian eksploratif yang bermula dari suatu peristiwa, masalah, hal, dan/atau teori tertentu yang memiliki gambaran samar, sehingga tujuan penelitian ini adalah memperdalam diskursus mengenai gejala yang diteliti untuk menghasilkan hipotesis yang nantinya akan diuji.<sup>12</sup> Kemudian, pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan historis

<sup>11</sup> M. Febry Ramadhan, "Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia," *Jurnal Lex Renaissance* 3, no. 1 (2018): 167–69, <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art6>.

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI-Press, 1984), 51.

(*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>13</sup>

Jenis data yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder berdasarkan studi pustaka yang mencakup data atau informasi, penelaahan dokumen, hasil penelitian terdahulu, serta bahan kepustakaan seperti buku-buku, literatur, koran, majalah, peraturan perundang-undangan, arsip, dan sejenisnya. Penelitian ini menggunakan teknik dan alat pengumpul data berupa studi dokumenter. Lebih lanjut, studi dokumenter dilakukan dengan mengkaji dan menelaah berbagai dokumen dan bahan pustaka yang berkaitan dengan hukum kepartaian dan pemilihan umum dalam konteks sistem multipartai pada sistem presidensial.

Teknik analisis data yang digunakan adalah metode campuran yang menggabungkan metode kualitatif dan kuantitatif guna mendeskripsikan serta menyimpulkan secara naratif melalui kata-kata.<sup>14</sup> Penelitian ini juga bersifat noninteraktif melalui pengkajian dan penganalisisan dokumen berupa data sekunder yang kemudian disusun secara deskriptif-analitis.<sup>15</sup> Penulis menggunakan pola berpikir induktif (*inductive reasoning*), yakni dimulai dari hal yang bersifat khusus menuju kesimpulan yang bersifat umum dengan teknik penafsiran hermeneutika.<sup>16</sup>

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Dinamika Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di Indonesia Berdasarkan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Pasca Reformasi**

Sistem multipartai yang dikombinasikan dengan sistem presidensial berimplikasi pada hubungan legislatif–eksekutif yang rumit. Lebih lanjut, kombinasi tersebut berdampak pada hubungan kedua lembaga yang mengarah pada *deadlock* dan *immobilism*. Hal ini diperkuat oleh pendapat Scott Mainwaring, bahwa sistem presidensial menjadi buruk ketika digabungkan dengan sistem multipartai. Presiden terpilih cenderung tidak memiliki dukungan mayoritas di parlemen karena banyaknya partai yang mengikuti pemilu, sehingga sangat sulit bagi satu partai untuk memenangkan pemilu secara mayoritas.<sup>17</sup>

Hal tersebut menyebabkan minimnya dukungan terhadap presiden di parlemen sekalipun partainya adalah partai pemenang pemilu. Oleh karena itu, dalam sistem multipartai, dukungan mayoritas legislatif biasanya diperoleh melalui koalisi. Hal ini menjadi kontradiksi dalam sistem presidensial karena insentif untuk membentuk koalisi tidak sebesar dalam sistem parlementer. Dalam hal ini, presiden tetap dapat membentuk pemerintahan tanpa

<sup>13</sup> Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 53.

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), 94.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali, 2001), 23.

<sup>16</sup> Soekanto dan Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, 70.

<sup>17</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Equation," *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1990): 213, <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>.

melibatkan partai-partai di legislatif. Namun, hubungan legislatif–eksekutif yang tegang dan berujung pada kebuntuan berpotensi menghambat kinerja pemerintahan.<sup>18</sup>

Dalam hal ini, terdapat anomali di Indonesia, yakni pembentukan koalisi mayoritas dalam parlemen untuk melancarkan urusan pemerintahan. Hal ini terlihat pada rezim Presiden Joko Widodo pada era 2014–2019 dan 2019–2024 yang memiliki koalisi “gemuk” dan hanya menyisakan dua partai oposisi, yakni Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera. Koalisi yang terlalu “gemuk” dapat menyebabkan *checks and balances* antara kekuasaan legislatif dan eksekutif yang tidak murni dan didominasi oleh kepentingan. Oleh karena itu, perlu adanya penyederhanaan partai politik sehingga terdapat dominasi partai dalam legislatif yang berlandaskan identitas dan keberpihakan partai yang jelas dan tegas.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penting meninjau dinamika undang-undang pemilihan umum yang menjadi pintu masuk partai politik ke DPR. Hal ini didasarkan pada hipotesis bahwa terdapat undang-undang pemilihan umum yang memberikan peluang besar bagi partai politik untuk masuk ke lembaga legislatif, sehingga jumlah partai politik di parlemen semakin melonjak.

#### **a. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum**

Tahun 1999 merupakan Pemilu demokratis yang dilaksanakan pascareformasi. Pemilu ini memberikan kelonggaran bagi partai politik sehingga menimbulkan besarnya jumlah partai politik di DPR. Lebih lanjut, terdapat dua payung hukum yang mengakomodasi Pemilu 1999, yaitu UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik memiliki semangat untuk merestrukturisasi kehidupan politik di Indonesia. Hal ini terlihat dalam konsiderans huruf d UU *a quo* yang menyatakan bahwa UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sudah tidak dapat menampung aspirasi rakyat. Oleh karena itu, UU *a quo* membuka peluang bagi partai-partai selain PPP, PDI, dan Golkar untuk ikut berkontestasi pada Pemilu di Indonesia.

Selain itu, UU No. 2 Tahun 1999 juga memberikan ruang yang luas melalui ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU *a quo*, yakni “*sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang berusia 21 (dua puluh satu) tahun, dapat membentuk partai politik.*” Kemudian, pembatasan tentang pembentukan partai politik terdapat pada Pasal 2 ayat (2) UU *a quo*, yakni pada pokoknya partai politik tidak boleh memiliki asas, ciri, dan aspirasi yang bertentangan dengan Pancasila serta tetap berdasar kepada Pancasila.

Kelonggaran tersebut juga dibatasi secara sederhana oleh ketentuan Pasal 39 ayat (1) UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, yang menyatakan:

*“Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilihan Umum apabila memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:*

---

<sup>18</sup> Hanan, “Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia,” 2.

- a. diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
- b. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah propinsi di Indonesia;
- c. memiliki pengurus di lebih dari 1/2 (setengah) jumlah kabupaten kotamadya di propinsi sebagaimana dimaksud pada huruf b;
- d. mengajukan nama dan tanda gambar partai politik.”

Selain itu, tidak terdapat pengaturan mengenai *electoral threshold* dalam UU *a quo*. Akan tetapi, dalam ketentuan Pasal 39 ayat (3) UU *a quo*, diisyaratkan bahwa hanya partai yang memperoleh suara sebesar 2% dan memiliki kursi di DPR sebesar 3% yang dapat mengikuti Pemilu selanjutnya. Dalam konteks ini, pengaturan tersebut berlaku bagi Pemilu selanjutnya, yakni pada tahun 2004.<sup>19</sup>

UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu juga memberikan kelonggaran dalam hal sistem pemilu. Pasal 1 ayat (7) UU *a quo* mengatur: “Pemilihan umum dilaksanakan dengan menggunakan sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar.” Sistem proporsional tersebut tentu membuka celah besar bagi partai politik baru untuk menjadi bagian dari DPR.<sup>20</sup> Kemudian, Pasal 3 ayat (2) UU *a quo* juga menyatakan bahwa, untuk pemilihan anggota DPR, dapilnya adalah Daerah Tingkat I (provinsi). Lebih lanjut, jumlah kursi dalam satu dapil tidak diatur dalam UU *a quo*, melainkan diserahkan kepada KPU.

Berdasarkan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik dan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, dapat ditafsirkan bahwa tidak ada tendensi untuk melihat Pemilu sebagai sarana penyederhanaan jumlah partai politik. Hal ini secara empiris dibuktikan dari hasil Pemilu 1999 yang mencatat terdapat lima partai yang mampu melewati porsi 3% dari total suara, yakni PDI-P, Golkar, PKB, PPP, dan PAN. Kemudian, dari 48 partai politik peserta Pemilu, terdapat 21 partai politik yang dapat memperoleh kursi di DPR.<sup>21</sup>

#### **b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD**

Pemilihan umum tahun 2004 merupakan pemilu pertama di mana masyarakat dapat memilih Presiden secara langsung; dalam hal ini, salah satu prasyarat sistem presidensial telah diterapkan di Indonesia. Namun, meskipun Presiden bukan lagi mandataris MPR, penerapan sistem presidensial di Indonesia masih menghadapi kendala. Kendala terbesar, yakni fenomena *minority government*, sebagaimana terjadi pada periode Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, ketika koalisinya di parlemen hanya terdapat 55 kursi dari total 550 kursi di DPR. Hal ini menyebabkan Presiden perlu membentuk koalisi yang dapat mengurangi hak prerogatifnya.

Keberadaan UU Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2003 telah mengubah beberapa ketentuan yang berkaitan dengan kepesertaan partai politik dalam

<sup>19</sup> Hafiz, “Urgensi dan Upaya Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR...,” 92.

<sup>20</sup> Refly Harun, “Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi,” *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 103–4.

<sup>21</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu* (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009), 94.

pemilu, sistem pemilihan, serta penentuan pembagian kursi. Dalam hal ketentuan persyaratan pendaftaran partai politik sebagai peserta pemilu, Pasal 7 ayat (1) UU *a quo* merumuskan sebagai berikut:

*"Partai Politik dapat menjadi peserta Pemilu apabila memenuhi syarat:*

- a. *diakui keberadaannya sesuai dengan Undang-undang tentang Partai Politik;*
- b. *memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di lebih dari 2/3 (dua pertiga) dari seluruh jumlah provinsi;*
- c. *memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;*
- d. *memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;*
- e. *memiliki pengurus lengkap sekurang-kurangnya di 2/3 (dua pertiga) dari jumlah kabupaten/kota di provinsi sebagaimana dimaksud dalam huruf b;*
- f. *mengajukan nama dan tanda gambar partai politik kepada KPU."*

Berdasarkan ketentuan *a quo*, terjadi pengetatan persyaratan bagi partai politik untuk mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu dengan meningkatkan persebaran jumlah kepengurusan di daerah provinsi dan kabupaten/kota serta mengatur jumlah minimum anggota partai politik di tiap kepengurusan. Dengan pengetatan ketentuan tersebut, terdapat penurunan signifikan jumlah partai politik peserta pemilu pada Pemilu 2004 dibandingkan Pemilu 1999.

Selanjutnya, mengenai ketentuan sistem pemilu, Pasal 6 ayat (1) UU *a quo* mengatur: *"Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan daftar calon terbuka."* Penggunaan sistem proporsional ini memiliki kekurangan dalam konteks penyederhanaan jumlah partai politik. Sistem ini dapat mendorong munculnya partai-partai politik baru di parlemen sehingga pemilih mendapati opsi yang lebih luas dalam kontestasi.<sup>22</sup> Hal ini berbeda dengan sistem pluralitas dan sistem campuran yang cenderung mendorong pemilih untuk memilih kandidat secara individual.<sup>23</sup>

Sistem ini juga dapat menyebabkan terbentuknya sistem multipartai ekstrem. Implikasinya adalah fragmentasi partai politik yang besar di parlemen dan cairnya koalisi yang dibangun, sehingga partai dapat berpindah-pindah posisi dengan mudah. Selain itu, sistem proporsional berimplikasi pada dominasi partai politik terhadap pemerintahan.

Selain sistem proporsional, UU *a quo* juga memiliki kekurangan dalam hal *district magnitude*. Pasal 46 ayat (2) UU *a quo* menyatakan: *"Penetapan daerah pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditentukan oleh KPU dengan ketentuan setiap daerah pemilihan mendapatkan alokasi kursi antara 3 (tiga) sampai dengan 12 (dua belas) kursi."* Angka tersebut masih terlampau besar apabila dikaitkan dengan upaya penyederhanaan partai, sehingga angkanya dapat diperkecil lagi.

<sup>22</sup> Hermann Schmitt, "Multiple Party Identification," dalam *Comparative Study of Electoral System*, ed. Hans-Dieter Klingemann (New York: Oxford University Press Inc., 2009), 140.

<sup>23</sup> Schmitt, "Multiple Party Identification," 140.

Memperkecil *district magnitude* dapat dilakukan dengan mengurangi porsi kursi menjadi 3–8 kursi per dapil serta menambah jumlah dapil agar tetap sesuai dengan jumlah kursi di DPR. Dengan dapil yang lebih kecil diharapkan anggota DPR akan lebih dekat dengan konstituen yang diwakili serta lebih efektif dan objektif dalam menyederhanakan jumlah partai politik yang masuk ke parlemen. Hal ini didasarkan pada prinsip: semakin kecil *district magnitude*, semakin kecil pula kemungkinan partai-partai kecil memperoleh kursi parlemen.<sup>24</sup>

Apabila berkaca pada hasil Pemilu 2004, terdapat 24 partai politik yang ikut serta, tetapi yang lolos ke parlemen berjumlah 19 partai politik. Walaupun terjadi penurunan jumlah peserta dan partai politik di parlemen, jumlah tersebut masih terlampau besar. Oleh karena itu, UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD belum dapat mendukung upaya penyederhanaan jumlah partai di DPR serta mendorong efektivitas roda pemerintahan.

### **c. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD**

Pemilu 2009 juga menghadapi kendala serupa dengan Pemilu 2004. Salah satu faktornya ialah terlambatnya pengesahan UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sehingga KPU berpedoman pada undang-undang sebelumnya dalam membentuk aturan teknis pelaksanaan Pemilu. Secara teknis, hal ini menimbulkan kekacauan jadwal tahapan Pemilu 2009.

Secara materiil, terdapat upaya signifikan untuk menyederhanakan jumlah partai peserta pemilu dalam UU *a quo* dengan menambahkan syarat kuota minimum keanggotaan perempuan 30% dalam kepengurusan partai politik di tingkat pusat. Namun, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU *a quo* juncto Pasal 51 Peraturan KPU No. 12 Tahun 2008 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Penelitian, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Menjadi Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2009, partai politik yang memperoleh kursi di parlemen berdasarkan hasil Pemilu 2004 tidak dibebani perubahan ketentuan persyaratan pendaftaran Pemilu dalam Pasal 8 ayat (1) UU *a quo*.

Selain persyaratan partai politik, UU *a quo* juga mengatur mengenai ambang batas (*threshold*) sebagai salah satu unsur pemilu. Hal ini tercantum dalam Pasal 315 UU *a quo*, yakni:

*“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurangnya*

<sup>24</sup> Hafiz, “Urgensi dan Upaya Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR...,” 98.

*kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu setelah Pemilu tahun 2004”.*

Kemudian, pada Pasal 316 UU *a quo*, disebutkan juga bahwa:

*“Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu tahun 2009 dengan ketentuan:*

- a. memiliki kursi di DPR hasil Pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315; atau*
- b. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau*
- c. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi; atau*
- d. memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004; atau...”*

Hal tersebut berimplikasi pada lolosnya banyak partai politik yang sebelumnya memiliki kursi di DPR, meskipun tidak memenuhi persentase 3% dari total suara. Terkait hal ini, beberapa partai yang tidak mendapatkan kursi pada Pemilu 2004 mengajukan uji materiil. Melalui Putusan MK No. 12/PUU-VI/2008, Mahkamah membatalkan bunyi Pasal 316 huruf d dengan pertimbangan tidak memberikan kepastian hukum karena ketidakkonsistenan pengaturan *electoral threshold*, yang sejatinya telah diatur secara jelas dalam Pasal 315 UU *a quo*.

Unsur pemilu lainnya dalam konteks UU *a quo* tidak mendukung upaya penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen. Pengaturan sistem pemilu tidak mengalami perubahan dari pemilu sebelumnya dan berimplikasi pada tingginya jumlah partai politik yang lolos ke DPR, meskipun terjadi penurunan yang signifikan. Dari 38 partai politik peserta pemilu, hanya 9 partai politik yang kemudian memperoleh kursi di parlemen.

#### **d. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD**

Pemilu 2014 tidak menghadirkan perubahan signifikan dibandingkan pemilu sebelumnya. Hal ini terlihat dari payung hukum Pemilu 2014, yakni UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dalam konteks upaya penyederhanaan jumlah partai di DPR serta pembentukan pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien.

Terdapat tiga unsur pokok pemilu yang tidak berubah secara signifikan sebagai berikut. *Pertama*, penerapan sistem proporsional terbuka atau *PR-open list system* sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU *a quo*, yakni: *“Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.”*

*Kedua*, metode penghitungan atau *electoral formula* sebagaimana diatur dalam Pasal 209 ayat (3) UU *a quo*, yakni: *“Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik*

*Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR, BPP DPRD Provinsi, dan BPP DPRD Kabupaten/Kota dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.*” Perbedaannya dengan undang-undang sebelumnya cenderung meratakan pembagian kursi, sehingga partai-partai yang lolos *parliamentary threshold* tetapi memperoleh suara sedikit tetap mendapatkan kursi. Hal ini berimplikasi pada tingginya fragmentasi kepartaian di DPR.

Ketiga, penerapan *district magnitude* yang tidak berubah dibandingkan undang-undang sebelumnya. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 22 ayat (2) UU *a quo* yang menyatakan: “Jumlah kursi pada setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.”

Ketiga unsur pemilu tersebut dapat ditafsirkan tidak berubah secara signifikan. Namun, berdasarkan Pasal 208 UU *a quo* terdapat perubahan ketentuan *parliamentary threshold*. Selanjutnya, terdapat pelanggaran persyaratan pemilu dengan menurunkan persentase persebaran kepengurusan partai politik di kabupaten/kota pada tiap provinsi. Di sisi lain, ada penambahan syarat dengan mewajibkan penyerahan nomor rekening atas nama partai politik kepada KPU untuk keperluan dana kampanye pemilu. Akan tetapi, sebagaimana diatur dalam undang-undang pemilu legislatif sebelumnya, Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU *a quo* membedakan ketentuan persyaratan pendaftaran pemilu bagi partai politik yang lolos *parliamentary threshold* berdasarkan hasil Pemilu 2009 dengan langsung menetapkannya sebagai peserta Pemilu 2014. Dalam perkembangannya, ketentuan *a quo* dibatalkan melalui Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012. Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi mendalilkan bahwa persyaratan administratif pendaftaran pemilu sebagai upaya penyederhanaan partai politik harus diterapkan secara setara bagi seluruh partai politik yang mendaftarkan diri dalam pemilu. Putusan tersebut menjadi dasar hukum yang diterapkan dalam Pemilu 2014 dan menghasilkan 12 partai politik peserta pemilu.

Dalam hal ini, meskipun jumlah partai politik peserta pemilu menurun, kenaikan angka *parliamentary threshold* tidak berpengaruh terhadap jumlah partai politik di parlemen, yakni 9 partai politik. Dapat disimpulkan bahwa UU *a quo* belum memiliki intensi yang tinggi dalam pengurangan jumlah partai politik yang masuk ke DPR sebagai upaya menciptakan pemerintahan yang efektif.

#### **e. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum merupakan gabungan dari undang-undang tentang pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden, dan penyelenggaraan pemilu. *Original intent* dari UU *a quo* adalah menyederhanakan regulasi sekaligus menjadi sarana pelaksanaan pemilu serentak pada tahun 2024.

Pada pokoknya, terdapat beberapa perubahan dalam UU *a quo*, terutama mengenai *parliamentary threshold* dan *electoral formula* yang bertujuan menekan jumlah partai di parlemen serta menciptakan efektivitas pemerintahan. Akan tetapi, perubahan ini tidak dibarengi perubahan sistem pemilu dan *district magnitude*, sehingga dinilai belum maksimal untuk mengupayakan penyederhanaan jumlah partai politik.

*Pertama*, mengenai sistem proporsional terbuka, secara spesifik diatur dalam Pasal 168 ayat (2) UU *a quo* yang menyatakan: “Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka.” Kedua, perihal *district magnitude*, diatur dalam Pasal 187 ayat (2) yang menyatakan: “Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.”

Selanjutnya, revisi pengaturan pemilu dalam UU *a quo* tidak mengakomodasi Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 karena adanya ketentuan dalam Pasal 173 ayat (1) dan ayat (3) yang membebaskan partai politik yang sebelumnya telah memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 173 ayat (2) UU *a quo* dari verifikasi ulang untuk pemilu selanjutnya. Dalam hal ini, Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 membatalkan rumusan frasa “telah ditetapkan” dalam Pasal 173 ayat (1)—yang secara utuh menyatakan: “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi oleh KPU”—serta Pasal 173 ayat (3) UU *a quo*, yang berakibat pada pemberlakuan persyaratan yang sama bagi seluruh calon peserta pemilu.

Selain karena ketentuan tersebut bersifat diskriminatif terhadap partai politik yang tidak memenuhi ambang batas atau tidak mengikuti Pemilu 2014, MK dalam pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa pembatalan ketentuan itu merupakan upaya penyederhanaan partai politik peserta pemilu. Menurut pandangan hakim, apabila ketentuan yang diuji dipertahankan, jumlah partai yang berkontestasi dalam pemilu akan semakin bertambah karena partai yang terdaftar pada pemilu sebelumnya otomatis ditetapkan sebagai peserta pada periode berikutnya, ditambah partai politik baru yang telah memenuhi syarat verifikasi.

Namun, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVIII/2020 mengubah pendiriannya terkait persyaratan verifikasi bagi partai politik yang telah menjadi peserta pemilu pada periode sebelumnya. Dalam perkara tersebut, MK menyatakan sebagai berikut:

*“Dengan demikian Pasal 173 ayat (1) UU 7/2017 yang menyatakan, “Partai Politik Peserta Pemilu merupakan partai politik yang lulus verifikasi oleh KPU” bertentangan dengan UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik yang telah lulus verifikasi Pemilu 2019 dan lolos/memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold pada Pemilu 2019 tetap diverifikasi secara administrasi namun tidak diverifikasi secara faktual, adapun partai politik yang tidak lolos/tidak memenuhi ketentuan Parliamentary Threshold, partai politik yang hanya memiliki keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota dan partai politik yang tidak memiliki*

***keterwakilan di tingkat DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, diharuskan dilakukan verifikasi kembali secara administrasi dan secara faktual, hal tersebut sama dengan ketentuan yang berlaku terhadap partai politik baru.”***

Berdasarkan pertimbangan hukum di atas, ketentuan verifikasi partai politik yang telah diperketat melalui Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 diperlonggar kembali dengan membebaskan partai politik yang memiliki kursi legislatif pada periode 2019–2024 dari proses verifikasi faktual sebagai syarat untuk mendaftarkan diri dalam Pemilu 2024.

Dengan mengambil peran sebagai *positive legislator*, MK dalam Perkara 55/PUU-XVIII/2020 secara tidak langsung mengembalikan ketentuan persyaratan pencalonan sebagaimana pertama kali diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017, dengan membedakan ketentuan bagi partai politik yang badan hukumnya baru dibentuk dan/atau yang tidak lolos pada pemilu periode sebelumnya, yang diharuskan mengikuti verifikasi faktual maupun administratif. Putusan MK dalam perkara *a quo* selanjutnya menjadi ketentuan yang digunakan dalam Pemilu 2024, yang menghasilkan 18 partai politik peserta pemilu dan 9 partai politik anggota parlemen.

Dengan demikian, meskipun UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah melakukan beberapa upaya penyederhanaan partai politik, undang-undang tersebut tetap mempertahankan sistem maupun mekanisme *status quo* yang didasarkan pada undang-undang sebelumnya. Hal ini terlihat dari hasil Pemilu 2019, yang memiliki peserta lebih banyak, yakni 16 partai politik, dan meloloskan 9 partai politik ke DPR, serta adanya kenaikan jumlah peserta partai politik pada Pemilu 2024. Kondisi ini menjadikan jumlah partai politik di parlemen tetap cukup banyak.

Selain itu, terdapat Putusan MK No. 116/PUU-XXI/2023 yang menyatakan bahwa norma Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu konstitusional sepanjang tetap berlaku untuk Pemilu DPR 2024 dan konstitusional bersyarat untuk diberlakukan pada Pemilu DPR 2029 dan seterusnya. Lebih lanjut, perubahan norma ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) serta besaran angka atau persentasenya berpedoman pada persyaratan yang telah ditentukan oleh pembentuk undang-undang. Kebijakan ini bertujuan meminimalisir suara yang terbuang agar hasil pemilu tetap proporsional. Ihtwal ini sekaligus membuka peluang untuk mereformasi sistem pemilu guna menjaga proporsionalitas hasil pemilu serta dalam rangka penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen.

Sebagai kesimpulan, Indonesia telah menyelenggarakan pemilu sebanyak lima kali pascareformasi, yakni pada 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019. Kelima pemilu tersebut diatur dengan undang-undang yang berbeda-beda, baik secara formil maupun materiil. Terdapat dinamika yang menarik dalam unsur-unsur pemilu. Lebih lanjut, terdapat tabel perbandingan yang menunjukkan perubahan unsur-unsur pemilu dari masa ke masa:

**Tabel 1.**  
 Dinamika Pengaturan Unsur-Unsur Pemilu

Unsur-Unsur Pemilu	UU Pemilu 1999	UU Pemilu Legislatif 2003	UU Pemilu Legislatif 2008	UU Pemilu Legislatif 2012	UU Pemilu 2017
Sistem Pemilu	Sistem Proporsional tertutup	Sistem Proporsional terbuka	Sistem Proporsional terbuka	Sistem Proporsional terbuka	Sistem Proporsional terbuka
<i>District Magnitude</i>	Tidak ditentukan secara eksplisit	3-12 kursi per dapil	3-10 kursi per dapil	3-10 kursi per dapil	3-10 kursi per dapil
<i>Electoral Formula</i>	Tidak ditentukan	<i>Kuota-hare</i>	<i>Kuota-hare</i>	<i>Kuota-hare</i>	<i>Sainte-lague</i>
<i>Threshold</i>	ET 2%	ET 3%	PT 2,5%	PT 3,5%	PT 4% <sup>25</sup>

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2023

Perubahan unsur pemilu dari masa ke masa berdampak pada variabel jumlah partai peserta pemilu serta jumlah partai politik yang lolos ke parlemen. Dari segi jumlah partai peserta pemilu, *electoral threshold* dapat mengurangi jumlah tersebut secara keseluruhan. Hal ini terlihat pada Pemilu 1999 yang pesertanya berjumlah 48 partai, tetapi akibat adanya *electoral threshold* sebesar 3% banyak partai yang tidak dapat mengikuti Pemilu selanjutnya.

Dalam konteks jumlah partai politik yang lolos ke parlemen, *parliamentary threshold* (PT) yang diterapkan melalui UU Pemilu 2008 secara signifikan “membendung” jumlah partai politik yang lolos ke parlemen. Hal ini dapat dilihat melalui perbandingan partai politik yang lolos pada Pemilu 2004, yakni sebanyak 16 partai. Setelah diterapkannya PT pada Pemilu 2009, jumlah partai politik yang lolos menjadi 9 partai. Lebih lanjut, jika ditinjau dari dinamikanya, penerapan PT tidak serta-merta mengurangi jumlah partai yang lolos ke parlemen meskipun besarnya ditingkatkan secara bertahap sepanjang tiga kali pemilu berturut-turut. Terdapat stagnasi jumlah partai politik yang lolos ke parlemen, yakni 9 partai politik.

Berdasarkan dinamika tersebut, penulis berpendapat bahwa penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu dapat menjadi langkah awal untuk menyederhanakan jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menjaga efektivitas sistem presidensial di Indonesia. Semakin banyak partai politik yang lolos ke parlemen, semakin besar pula fragmentasi parlemen. Hal ini juga secara matematis berpengaruh terhadap banyaknya partai politik

<sup>25</sup> Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi No. 116/PUU-XXI/2023*.

yang bergabung dalam koalisi pemerintahan karena adanya persyaratan *presidential threshold* dalam pencalonan presiden sebesar 20%. Untuk menggambarkan dinamikanya, dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.**  
 Jumlah Perbandingan Partai Peserta Pemilu dan Partai yang Lolos Ambang Batas

	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019	Pemilu 2024
Jumlah partai politik peserta Pemilu	48 partai politik	24 partai politik	38 partai politik	12 partai politik	16 partai politik	18 partai politik
Jumlah partai politik yang lolos ambang batas parlemen	21 partai politik	16 partai politik	9 partai politik	9 partai politik	9 partai politik	8 partai politik

**Sumber:** Data KPU RI, 2024

Meskipun tidak terjadi penurunan signifikan jumlah partai politik di parlemen berdasarkan hasil pemilu, data pada tabel di atas menunjukkan dinamika penurunan jumlah partai politik peserta pemilu yang tajam meski fluktuatif. Berbeda dengan jumlah partai politik di parlemen yang dipengaruhi pengaturan terkait sistem pemilu, besaran *district magnitude*, perhitungan *electoral formula*, dan ambang batas suara, jumlah partai politik peserta pemilu lebih banyak dipengaruhi ketentuan persyaratan peserta pemilu bagi partai politik.

Dalam hal kompatibilitas sistem multipartai dengan sistem presidensial, UU Pemilu dari masa ke masa belum mampu menyederhanakan jumlah partai politik di parlemen yang cenderung ekstrem. Kondisi *status quo* dengan jumlah partai politik yang ekstrem membuat Presiden cenderung membentuk koalisi mayoritas untuk mencegah terjadinya *deadlock* dan *immobilism* dalam hubungan legislatif–eksekutif. Fenomena tersebut berpotensi menderogasi hak prerogatif Presiden. Secara politis, hal ini juga berpengaruh pada komposisi kabinet yang mayoritas diisi oleh kader partai koalisi untuk mengakomodasi kepentingan koalisi. Oleh karena itu, dampak latennya adalah kebijakan yang dikeluarkan Pemerintah cenderung kompromistis akibat kuatnya intervensi parlemen dan/atau koalisi terhadap eksekutif.

## 2. Penerapan Sistem Pemilu Campuran sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial di Indonesia

Secara konstitusional, agenda purifikasi sistem presidensial dapat terlihat dari amandemen beberapa pasal. Hal yang fundamental adalah penegasan bahwa MPR bukan lagi lembaga tertinggi negara. Selanjutnya, Presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu

pemilihan umum dan menjabat selama lima tahun. Meskipun telah dilakukan purifikasi, Indonesia belum menerapkan sistem presidensial murni. Hal ini disebabkan penerapan sistem multipartai ekstrem karena banyaknya partai politik yang terbentuk dan ikut berpartisipasi dalam Pemilu di Indonesia.

Sistem presidensial memiliki kelebihan dalam hal menjamin stabilitas politik karena kepemimpinan dipegang secara tunggal dan masa jabatan yang tetap. Dalam konteks ini, Presiden dapat menyusun program kabinet yang berjangka dan membentuk pemerintahan yang efektif karena tidak adanya intervensi kuat dari partai politik sebagaimana dalam sistem parlementer. Berkaca pada praktik negara lain, umumnya sistem presidensial menggunakan sistem dwipartai atau multipartai sederhana.<sup>26</sup>

Apabila tetap menggunakan sistem multipartai ekstrem sebagaimana kondisi *status quo*, kondisi tersebut justru akan melemahkan sistem presidensial karena memerlukan kompromi politik eksternal dan politik internal. Lebih lanjut, kompromi politik eksternal yang dapat melemahkan antara lain:<sup>27</sup>

1. Intervensi partai politik terhadap Presiden dalam pembentukan kabinet atau dalam hal pengangkatan/pemberhentian anggota kabinet;
2. Munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen;
3. Bayang-bayang pemakzulan Presiden oleh parlemen.

Kemudian, kompromi politik internal yang dapat melemahkan sistem presidensial antara lain:

1. Tereduksinya hak prerogatif Presiden dalam menyusun kabinet;
2. Kabinet yang terbentuk dipenuhi mayoritas oleh golongan politik, bukan oleh golongan profesional (teknokratis);
3. Potensi dualisme loyalitas menteri dari partai politik yang menyulut konflik kepentingan;
4. Potensi ketidakharmonisan hubungan antara Presiden dan Wakil Presiden.

#### **a. *Rae Index of Party System Fragmentation and the Effective Number of Parties* dalam Konteks Negara Indonesia**

Berdasarkan elaborasi subpembahasan sebelumnya, Indonesia telah mengalami dinamika penurunan partai politik peserta pemilu dan partai politik yang lolos ke parlemen. Lebih lanjut, untuk mengetahui jumlah partai politik yang efektif dan stabilitas kombinasi multipartai-presidensial, dapat digunakan indeks sebagai berikut. Pertama, *Rae Index of Party System Fragmentation and the Effective Number of Parties* adalah indeks untuk mengukur tingkat fragmentasi antarpantai di parlemen. Pada pokoknya, semakin besar fragmentasi, semakin besar pula tarikan kepentingan di parlemen dan membuat Presiden cenderung terkekang. Kedua, *Effective Number of Parties* atau *Laakso and Taagepera Index*, yaitu indeks

<sup>26</sup> Abubakar Eby Hara, "Sistem Presidensial di Indonesia: Perkembangannya Kini dan Tantangan ke Depan," *Jurnal Politika* 10, no. 1 (2014): 43.

<sup>27</sup> Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), 133.

untuk mengukur jumlah partai efektif dalam parlemen. Dalam indeks ini, apabila angkanya semakin besar, maka penderogasian hak prerogatif Presiden juga semakin besar.

Rumus untuk menghitung *Rae Index of Party System Fragmentation and the Effective Number of Parties* adalah menggunakan formulasi:

$$F_s = 1 - \frac{N}{\sum_{pi}^2}$$

Dalam hal ini,  $F_s$  merupakan indeks untuk mengukur fragmentasi yang mana hasil dari 1 dikurangi pembagian antara jumlah partai ( $N$ ) dengan jumlah kursi tiap partai ( $P_i$ ) yang telah dijumlahkan lalu dikuadratkan. Sedangkan, untuk mengukur jumlah partai efektif dapat menggunakan formulasi sebagai berikut:

$$N_s = \frac{1}{\sum_{pi}^2}$$

Dalam hal ini,  $N_s$  merupakan jumlah partai efektif yang didasarkan pembagian dari 1 dengan jumlah kuadrat dari proporsi kursi yang terdapat di parlemen ( $P_i$ ). Sebagai gambaran, indeks ini secara lebih lanjut dijelaskan oleh Scott Mainwaring dengan sampel terhadap empat negara yang memiliki sistem presidensial yang stabil. Empat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Kolombia, Venezuela, dan Kosta Rika. Lebih lanjut, rata-rata negara tersebut memiliki indeks fragmentasi ( $F_s$ ) sebesar 0.55 dan jumlah partai efektif ( $N_s$ ) sebesar 2.2.<sup>28</sup> Data ini diungkapkan oleh Scott Mainwaring pada tabel berikut:

**Tabel 3.**  
*Rae Index of Party System Fragmentation and the Effective Number of Parties* pada Sistem Presidensial yang Stabil

Negara	Periode	Rata-Rata $F_s$	Rata-Rata $N_s$	Suara Partai Koalisi
Filipina	1953-1969	0.436	1.85	63.1%
USA	1968-1986	0.475	1.90	45.8%
Kolombia	1974-1986	0.521	2.09	52.2%
Kosta Rika	1974-1986	0.592	2.45	50.9%
Uruguay	1942-1973	0.595	2.47	49.3%
Venezuela	1973-1988	0.620	2.63	49.9%
Chile	1946-1973	0.796	4.90	30.2%

**Sumber:** Scott Mainwaring, 1993

Dalam konteks Indonesia, efektivitas sistem presidensial berkaitan pula dengan sistem kepartaian yang diterapkan, dapat dihitung dengan *Rae Index of Party System Fragmentation and the Effective Number of Parties*. Penulis secara lebih lanjut akan mengkontekstualisasikan dengan periode secara periodik sejak periode 2004 hingga 2024, sebagai berikut:

<sup>28</sup> Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy," 10.

**Tabel 4.**

*Rae Index Party Fragmentation and  
the Effective Number of Parties* di Indonesia Pasca Reformasi

<b>Periode</b>	<b>Rae Index</b>	<b>Laakso and Taagepera Index</b>
2004-2009	0.9995	7.08
2009-2014	0.9998	6.12
2014-2019	0.9997	8.16
2019-2024	0.9997	7.47
2024 - 2029	0,8623	7.26

**Sumber:** Diolah oleh Penulis, 2025

Data tersebut menunjukkan bahwa *Rae Index* dan *Laakso and Taagepera Index* cenderung fluktuatif sepanjang periode 2004–2029. Dalam konteks ini, kedua indeks tersebut tidak selalu sejalan, yang berarti belum tentu fragmentasi akan berkurang ketika jumlah partai efektif turut berkurang. Akan tetapi, fragmentasi sangat berpengaruh terhadap penguasaan dan porsi kursi partai di parlemen.

Kedua nilai tersebut belum menunjukkan adanya stabilitas penerapan sistem presidensial di Indonesia. Apabila berkaca dari *benchmark* hasil penelitian Scott Mainwaring, maka *Party System Fragmentation Index* yang ideal sebesar 0.5 - 0.7, sementara nilai Indonesia berkisar di angka 0.8 - 0.9. Kemudian, nilai partai efektif di Indonesia berkisar di angka 7-8, sedangkan menurut Scott Mainwaring nilai partai efektif adalah sebesar 1,85 - 4,90.

Untuk purifikasi sistem presidensial, perlu dilakukan reformasi, terutama dalam hal rekayasa sistem pemilu. Salah satu langkah yang dapat diterapkan adalah menggunakan desain sistem pemilu campuran atau *mixed-member proportional* sebagai upaya penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen.

#### **b. Penerapan Sistem Pemilu Campuran di Indonesia Sebagai Upaya Purifikasi Sistem Presidensial**

Rezim hukum kepemiluan sejak Pemilu 1999 hingga Pemilu 2024 secara konsisten menganut sistem proporsional dan menghendaki penyederhanaan partai politik. Sekalipun demikian, terdapat dinamika pengaturan sistem proporsional, yakni penggunaan sistem proporsional tertutup pada Pemilu 1999 dan 2004 serta penggunaan sistem proporsional terbuka pada Pemilu 2009, 2014, 2019, dan 2024. Berdasarkan rekayasa sistem pemilu proporsional dalam undang-undang pemilu, hasil pemilu belum menunjukkan adanya penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen.

Lebih lanjut, berdasarkan Putusan MK Nomor 114/PUU-XX/2022, terdapat permohonan untuk mengubah sistem proporsional terbuka menjadi tertutup yang ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Sekalipun demikian, dalam pertimbangan hukumnya para hakim menyatakan

terdapat kekurangan dalam sistem proporsional terbuka, antara lain memperbesar potensi praktik politik uang, menuntut modal politik yang besar, serta mereduksi peran partai politik. Kemudian, terdapat *dissenting opinion* oleh Arief Hidayat yang mengusulkan sistem proporsional terbatas sebagai pertimbangan hukum untuk menyempurnakan kekurangan dalam sistem proporsional terbuka.

Berangkat dari elaborasi di atas, artikel ini mengusulkan penerapan sistem pemilu campuran, yakni perpaduan penerapan secara bersama antara sistem mayoritas dan sistem representasi proporsional dalam satu negara. Hal ini dikemukakan oleh Sigit Pamungkas menjadi dua jenis, yakni sistem paralel dan *mixed-member proportional*. Dalam sistem paralel digunakan mekanisme di mana sebagian distrik atau daerah pemilihan menggunakan daftar *proportional representation*, sementara sebagian lainnya menggunakan sistem pluralitas. Hal tersebut diimplementasikan melalui dua model pemilihan sehingga pemilih memasukkan kertas suara pada dua kotak suara berbeda, yakni untuk pilihan distrik dan pilihan partai.<sup>29</sup>

*Sistem mixed-member proportional* menetapkan bahwa sebagian kursi dialokasikan melalui pemilihan distrik dengan sistem mayoritas (*first-past-the-post*), dan sebagian lainnya menggunakan sistem representasi proporsional. Lebih lanjut, sebelumnya sudah ditetapkan kuota kursi yang akan diduduki melalui sistem mayoritas (*first-past-the-post*) dan sistem representasi proporsional. Partai yang tidak memenangkan suara melalui sistem pemilu distrik akan diberikan kompensasi melalui penerapan sistem proporsional.<sup>30</sup>

*Sistem mixed-member proportional* memiliki kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya, antara lain: proporsionalitas, inklusivitas, keterwakilan wilayah, akuntabilitas, sedikit suara yang terbuang, dan lebih mudah dicapai kesepakatan dibanding alternatif lain. Adapun kekurangannya: penerapan sistem yang rumit dan kompleks serta potensi terciptanya dua kelas di dalam masyarakat.

Di Indonesia, sistem pemilu campuran dapat dijadikan alternatif yang patut dipertimbangkan. Kehadiran sistem ini menutup kekurangan sistem *first-past-the-post* yang menghasilkan disproportionalitas hasil pemilu sekaligus menutup kegagalan sistem proporsional dalam mewujudkan penyederhanaan partai politik<sup>31</sup> di parlemen. Hal tersebut sejalan dengan amanat Putusan MK Nomor 116/PUU-XXI/2023 yang menghendaki upaya penyederhanaan partai dengan tetap menjaga prinsip proporsionalitas hasil pemilihan melalui penentuan jumlah kursi di DPR. Putusan *a quo*, yang membatalkan ketentuan angka 4% dalam ambang batas parlemen, didasari realitas dinamika hasil pemilu yang memperbesar suara pemilih terbuang akibat ketentuan *parliamentary threshold*. Meskipun Putusan *a quo* tidak membatalkan ketentuan ambang batas parlemen, argumentasi hukum yang menyatakan bahwa “... sistem proporsional semestinya meminimalisir suara yang terbuang agar hasil pemilu tidak terkategori menjadi tidak proporsional atau disproportional”

<sup>29</sup> Pamungkas, *Perihal Pemilu*, 30.

<sup>30</sup> Pamungkas, *Perihal Pemilu*, 30.

<sup>31</sup> Harun, *Sistem Pemilu Periode Transisi*, 104.

dapat menjadi pintu masuk bagi reformulasi sistem pemilu melalui sistem pemilu campuran untuk menjaga proporsionalitas hasil pemilu sekaligus menyederhanakan partai politik di parlemen.

Sebagai ilustrasi, penerapan sistem pemilu campuran dapat dilakukan dengan membagi total kursi di DPR. Misalnya, jika terdapat 560 kursi, maka 300 kursi dialokasikan untuk sistem distrik atau *first-past-the-post*, dan 260 kursi dipilih dengan sistem proporsional. Setelah proporsi kursi ditentukan, dapat dipertimbangkan konversi suara pada mekanisme pemilihan proporsional. Metodenya dapat menggunakan *Hare quota* atau metode *divisor* seperti *Sainte-Laguë* atau *d'Hondt*. Adapun untuk mekanisme mayoritarian, dapat digunakan metode *majority*, *winner-takes-all*, *plurality*, dan lain sejenisnya.

Terdapat hasil riset berupa simulasi penggunaan sistem pemilu campuran oleh Sri Yanuarti. Sistem yang digunakan menggabungkan mekanisme sistem distrik (*first-past-the-post*) dan sistem proporsional dengan metode *Sainte-Laguë*. Proporsi antara kedua sistem tersebut adalah 50:50 dengan tetap memberlakukan *parliamentary threshold* sebesar 4%. Dengan sistem pemilu tersebut, diharapkan fragmentasi parlemen berkurang sehingga koalisi pemerintahan menjadi lebih stabil.<sup>32</sup>

Dengan sistem pemilu tersebut, berikut hasil simulasi Pemilu 2009 dan 2014 di Indonesia:

**Tabel 5.**

Perbandingan Persentase Kursi Partai Politik di Parlemen Berdasarkan Hasil Pemilu 2009 dengan Simulasi Pemilu Campuran

Kategori Partai	Pemilu 2009		Simulasi Pemilu Campuran	
	Partai	Persentase Kursi	Partai	Persentase Kursi
Partai Mayoritas Minimal	Demokrat	26,78	Demokrat	34,3
			Golkar	26,4
Partai Papan Atas	Golkar	19,1	PDIP	17,7
			PDIP	16,96
Partai Menengah Atas	PKS	10,17	Tidak Ada	
Partai Menengah Bawah	PAN	7,67	PKS	8
	PPP	6,6		
Partai Gurem	PKB	4,82	PKB	4,9
	Gerindra	4,64	PAN	3,9
	Hanura	3,21	PPP	3,8
			Gerindra	1,1
			Hanura	0,5

Sumber: Sri Yanuarti et al, 2020

<sup>32</sup> Sri Yanuarti, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel bagi Indonesia* (Surabaya: Airlangga University Press, 2020), 82.

**Tabel 6.**  
 Perbandingan Persentase Kursi Partai Politik di Parlemen  
 Berdasarkan Hasil Pemilu 2014 dengan Simulasi Pemilu Campuran

Kategori Partai	Hasil Pemilu 2014		Hasil Simulasi Pemilu Campuran	
	Partai	Persentase Kursi	Partai	Persentase Kursi
<b>Partai Mayoritas Minimal</b>	Tidak ada		PDIP	26,1 %
<b>Partai Papan Atas</b>	PDIP	19,5	Golkar	19,8 %
	Golkar	16,3		
<b>Partai Menengah Atas</b>	Gerindra	13	Gerindra	13,6 %
	Demokrat	10,9	Demokrat	12 %
<b>Partai Menengah Bawah</b>	PAN	8,8	PKB	8,8 %
	PKB	8,4	PAN	7,7 %
	PPP	7,0		
	PKS	7,1		
	Nasdem			
<b>Partai Gurem</b>	Hanura		PKS	4,3
			PPP	4,1
			Nasdem	3
			Hanura	0,7

Sumber: Sri Yanuarti, et al., 2020

Penulis juga mencoba untuk mensimulasikan formula tersebut dan mengkontekstualisasikannya dengan Hasil Pemilu 2019 dan 2024 sebagai berikut:

**Tabel 7.**  
 Perbandingan Persentase Kursi Partai Politik di Parlemen  
 Berdasarkan Hasil Pemilu 2019 dengan Simulasi Pemilu Campuran

Kategori Partai	Pemilu 2019		Simulasi Pemilu Campuran	
	Partai	Persentase Kursi	Partai	Persentase Kursi
<b>Partai Mayoritas Minimal</b>	PDIP	22,26	PDIP	25,04
<b>Partai Papan Atas</b>	Golkar	14,78	Golkar	16,96
	Gerindra	13,57	Gerindra	15,48
<b>Partai Menengah Atas</b>	Nasdem	10,26	Nasdem	10,35
	PKB	10,09	PKB	10,26

Kategori Partai	Pemilu 2019		Simulasi Pemilu Campuran	
	Partai	Persentase Kursi	Partai	Persentase Kursi
Partai Menengah Bawah	Demokrat	9,39	Demokrat	8,17
	PKS	8,70	PKS	7,83
	PAN	7,65	PAN	6,43
Partai Gurem	PPP	3,30	PPP	2,52

Sumber: diolah Penulis, 2025

**Tabel 8.**  
 Perbandingan Persentase Kursi Partai Politik di Parlemen  
 Berdasarkan Hasil Pemilu 2024 dengan Simulasi Pemilu Campuran

Kategori Partai	Pemilu 2024		Simulasi Pemilu Campuran	
	Partai	Persentase Kursi	Partai	Persentase Kursi
Partai Mayoritas Minimal	Tidak ada			
Partai Papan Atas	PDIP	18,97	PDIP	22,41
	Golkar	17,59	Golkar	20,86
	Gerindra	14,83	Gerindra	17,76
Partai Menengah Atas	PKB	11,72	PKB	11,90
	Nasdem	11,90	Nasdem	11,98
Partai Menengah Bawah	PKS	9,14	PKS	8,02
	PAN	8,28	PAN	6,72
	Demokrat	7,59	Demokrat	6,38
Partai Gurem	Tidak ada			

Sumber: diolah Penulis, 2025

Dari hasil simulasi penerapan sistem pemilu campuran pada empat periode Pemilu DPR tersebut, terlihat kecenderungan konsisten penguatan dominasi partai besar. Konfigurasi tersebut menggambarkan bahwa partai besar memperoleh keuntungan ganda dari penguasaan wilayah distrik sekaligus proporsi suara nasional. Sementara itu, partai kecil cenderung tersisih karena tidak mampu bersaing pada level distrik dan terhalang oleh *parliamentary threshold* pada alokasi kursi proporsional.

Penerapan model ini berimplikasi pada penurunan tingkat fragmentasi di parlemen. Struktur di parlemen akan menjadi lebih terkonsolidasi sehingga beban koalisi yang gemuk dapat dikurangi. Hal ini dapat mengarah pada peningkatan stabilitas hubungan legislatif-eksekutif dan mengurangi risiko *deadlock* dalam pengambilan kebijakan. Upaya

negosiasi dalam koalisi partai yang bersifat pragmatis akan diminimalkan akibat adanya partai mayoritas di parlemen.<sup>33</sup>

Temuan ini relevan bagi upaya purifikasi sistem presidensial. Mahkamah Konstitusi, dalam sejumlah putusannya—antara lain Putusan MK No. 16/PUU-VIII/2010 dan Putusan MK No. 52/PUU-X/2012—menegaskan pentingnya keseimbangan antara prinsip representasi<sup>34</sup> dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.<sup>35</sup> Dalam konteks ini, sistem pemilu campuran dapat menjadi instrumen rekayasa konstitusional (*constitutional engineering*) yang mampu mengakomodasi asas proporsionalitas, sekaligus mengoreksi kelemahan sistem proporsional murni yang cenderung memproduksi parlemen terfragmentasi.

Berkaca pada negara lain, sistem pemilu campuran efektif untuk mengurangi jumlah partai politik yang lolos ke parlemen, seperti penerapannya di Jerman.<sup>36</sup> Di negara Jerman, partai politik pemenang pemilu dapat memperoleh seperempat dari total kursi di parlemen. Hal ini sejalan apabila tujuannya adalah penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen. Dengan demikian, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan secara serius pengaturan sistem pemilu campuran dalam agenda revisi Undang-Undang Pemilu, khususnya Pasal 168.

### C. KESIMPULAN

Penelitian ini mengusulkan penerapan sistem pemilu campuran sebagai solusi untuk menyederhanakan sistem multipartai ekstrem di Indonesia dan memperkuat sistem presidensial. Meskipun rekayasa elemen pemilu telah diupayakan, perubahan yang ada belum berhasil secara signifikan mengurangi jumlah partai di parlemen. Penerapan sistem pemilu campuran didukung oleh hasil simulasi pada Pemilu 2009, 2014, 2019, dan 2024 yang menunjukkan potensi terbentuknya partai mayoritas di parlemen. Dengan demikian, penerapan sistem ini diharapkan dapat menciptakan sistem multipartai moderat. Pada akhirnya, upaya ini bertujuan meningkatkan efektivitas kinerja pemerintah dengan meminimalkan potensi kebuntuan politik (*deadlock*) serta kompromi yang dapat mengganggu hak prerogatif Presiden.

### DAFTAR PUSTAKA

Adam, Aenal Fuad, Wellem Levi Betaubun, dan Nur Jalal. "Quo Vadis Parliamentary Threshold di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan* 6, no. 1 (2021): 1–17. <https://doi.org/10.14710/jiip.v6i1.8618>

<sup>33</sup> Moch Nurhasim dan Sri Yanuarti, "Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Sistem Presidensial," *Jurnal Penelitian Politik* 10, no. 2 (2013): 96–111.

<sup>34</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010*.

<sup>35</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012*.

<sup>36</sup> Federal Returning Officer (Bundeswahlleiter), "Distribution of Seats 2022," *bundeswahlleiter.de*, <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2022/ergebnisse/bund-99.html>.

- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2021.
- Barton, Greg. *Abdurrahman Wahid: Muslim Democrat and Indonesian President*. Sydney: University of New South Wales Press Ltd, 2002.
- Federal Returning Officer (Bundeswahlleiter). "Distribution of Seats 2022." *bundeswahlleiter.de*. <https://www.bundeswahlleiter.de/en/bundestagswahlen/2022/ergebnisse/bund-99.html>
- Hafiz, Kahfi Adlan. "Urgensi dan Upaya Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di DPR dalam Undang-Undang Terkait Pemilihan Umum Pasca Reformasi untuk Menciptakan Efektivitas Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia." Skripsi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2020.
- Hanan, Djayadi. "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian." *Jurnal Universitas Paramadina* (2015): 1–14.
- Hara, Abubakar Eby. "Sistem Presidensial di Indonesia: Perkembangannya Kini dan Tantangan ke Depan." *Jurnal Politika* 10, no. 1 (2014): 39–62.
- Harun, Refly. "Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 96–105.
- Isra, Saldi. "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial." *Jurnal Konstitusi* 2, no. 1 (2009): 106–30.
- . *Sistem Pemerintahan Presidensial dan Penyederhanaan Partai Politik*. Jakarta: Rajawali Pers, 2022.
- Klingemann, Hans-Dieter, ed. *The Comparative Study of Electoral Systems*. New York: Oxford University Press Inc., 2009.
- Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia. Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 552 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 519 Tahun 2022.
- Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca-Amandemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Mahkamah Konstitusi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 16/PUU-VIII/2010.
- . Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Equation." *Comparative Political Studies* 26, no. 2 (1993): 199–228. <https://doi.org/10.1177/0010414093026002003>
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

- Nurhasim, Moch, dan Sri Yanuarti. "Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Sistem Presidensial." *Jurnal Penelitian Politik* 10, no. 2 (2013): 96–111. <https://doi.org/10.14203/jpp.v10i2.437>
- Nurhasim, Moch. "Sistem Campuran untuk Pemilu Indonesia." *Rumah Pemilu*. <https://rumahpemilu.org/menimbang-sistem-campuran-untuk-pemilu-indonesia/>
- Pamungkas, Sigit. *Perihal Pemilu*. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM, 2009.
- Presiden Republik Indonesia. Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 tentang Larangan Keanggotaan Partai Politik bagi Pejabat Negeri Warga Negara Republik Indonesia.
- Ramadhan, M. Febry. "Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia." *Jurnal Lex Renaissance* 3, no. 1 (2018): 148–70. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol3.iss1.art6>
- Republik Indonesia. Maklumat Pemerintah 3 November 1945.
- . Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- . Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
- . Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- . Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- . Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1974 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- . Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- . Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- . Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Reynolds, Andrew, dan Ben Reilly. *Electoral System Design*. 2nd ed. Stockholm: International IDEA, 2018.
- Ristyawati, Aprista. "Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Kepartaian di Indonesia Sejak Perubahan UUD 1945." *Diponegoro Law Review* 5, no. 2 (2016): 1–12. <https://doi.org/10.14710/dlj.2016.11047>
- Saraswati, Retno. "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif." *Jurnal MMH* 41, no. 1 (2012): 137–43. <https://doi.org/10.14710/mmh.41.1.2012.137-143>
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press, 1984.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali, 2001.




- Trinugroho, A. Tomy. "Mempertimbangkan Sistem Pemilu Campuran." *Kompas.id*. <https://www.kompas.id/baca/riset/2020/10/02/mempertimbangkan-sistem-pemilu-campuran>
- Yanuarti, Sri. *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*. Surabaya: Airlangga University Press, 2020.
- Yuda, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.



## *Legal Problems Related to the Authority to Investigate Financial Services Sector Crime After Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023*



### **Problematika Hukum Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023**

Muh Afdal Yanuar , Sigid Suseno , Wanodyo Sulistyani   
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Bandung, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

Muh Afdal Yanuar  
[✉ yanuarafdal10@gmail.com](mailto:yanuarafdal10@gmail.com)

##### History:

Submitted: 08-01-2024  
Revised: 14-08-2025  
Accepted: 08-09-2025

##### Keyword:

Authority; Investigation; Ultra Petita.

##### Kata Kunci:

Kewenangan; Penyidikan; Ultra Petita.

#### Abstract

*After the issuance of Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023, residual issues remain that affect the execution of the ruling. This paper therefore analyzes the legal problems arising in relation to the authority to investigate crimes in the financial services sector after Constitutional Court Decision Number 59/PUU-XXI/2023, and how the Constitutional Court ought to have decided in that case. This study utilizes a normative framework, applying a conceptual approach, legislative analysis, and case studies. This paper concludes that: (a) legal issues arise due to special procedural provisions that remain in force in the P2SK Law but were not reviewed, rendering the a quo decision inoperative; and (b) the Constitutional Court ought to have decided ultra petita by also examining the stipulations of Article 48B as contained in Article 8 of the P2SK Law, requiring alignment with the issues resolved in that case and with the Court's view of the legal policy governing investigations of criminal acts in the financial services industry.*

#### Abstrak

Pasca diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023, masih terdapat permasalahan residual yang berakibat pada pelaksanaan putusan. Untuk itu, tulisan ini mengkaji problematika hukum terkait kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 serta bagaimana seharusnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan dalam perkara tersebut. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan konseptual, peraturan perundang-undangan, dan studi kasus. Melalui tulisan ini dapat disimpulkan bahwa: (a) permasalahan hukum muncul karena pengaturan prosedural khusus mengenai kewenangan yang masih berlaku dalam UU P2SK tidak turut diuji, sehingga menyebabkan putusan a quo tidak dapat dioperasikan; dan (b) Mahkamah hendaknya menjatuhkan putusan secara ultra petita dengan turut menguji ketentuan Pasal 8 angka 20 (Pasal 48B) UU P2SK agar selaras dengan hal yang telah diputus dalam putusan a quo serta dengan cara pandang Mahkamah terhadap politik hukum penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan.



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/jk2229>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Dalam bingkai konstitusi, Indonesia merupakan negara yang mendasarkan kedaulatannya pada 3 (tiga) komponen, yakni demokrasi (kedaulatan rakyat), nomokrasi (kedaulatan hukum), dan teokrasi (kedaulatan Tuhan).<sup>1</sup> Hal tersebut diejawantahkan secara berturut-turut melalui ketentuan Pasal 1 ayat (2), Pasal 1 ayat (3), dan Pasal 29 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Konstitusi, secara doktriner, berkedudukan sebagai *Staatsgrundgesetz* atau aturan dasar negara yang mendasari muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya.<sup>2</sup> Oleh sebab itu, ketiga bentuk kedaulatan yang melekat pada konstitusi tersebut saling berkelindan dalam menentukan arah kehidupan masyarakat dan bangsa Indonesia. Dengan demikian, segala peraturan yang dibentuk oleh pembentuk peraturan harus merepresentasikan kepentingan rakyat, kepentingan hukum itu sendiri, serta nilai-nilai ketuhanan.

Dalam doktrin negara hukum *rule of law* yang diperkenalkan oleh Albert Venn Dicey melalui karya monumentalnya *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ia menyatakan bahwa terdapat 3 (tiga) ciri negara hukum, yaitu: (a) *supremacy of law*, yakni tidak dibolehkan adanya tindakan sewenang-wenang dalam penegakan hukum; (b) *equality before the law*, yakni adanya kedudukan dan akses keadilan yang sama di hadapan hukum bagi setiap orang; dan (c) *constitution based on individual rights and enforced by the courts*, yakni adanya konstitusi yang menegaskan dan menjamin perlindungan atas hak-hak manusia, serta ditegakkan oleh pengadilan.<sup>3</sup> Berdasarkan ketiga ciri tersebut, salah satu hal penting yang harus diwujudkan dalam penegakan hukum adalah terwujudnya proses penegakan hukum yang adil.

Dalam rangka mewujudkan proses penegakan hukum yang adil (*due process of law*), dibutuhkan kepastian hukum dalam penegakan hukum.<sup>4</sup> Selain itu, semua alat negara (termasuk penyidik) harus patuh pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak boleh bertindak sewenang-wenang dalam pelaksanaan kewenangannya.<sup>5</sup> Secara konstitusional, memperoleh kepastian hukum juga merupakan bagian dari hak asasi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Setiap orang berhak atas ..... kepastian hukum yang adil.*" Melalui norma tersebut, perlu dipahami bahwa: *Pertama*, dari sisi objeknya, yakni hak asasi manusia. Dalam konsepsi hak asasi

<sup>1</sup> Redyanto Sidi et al., "Staatsfundamentalnorm (Pancasila) Sebagai Bahan Pembaruan Sistem Hukum di Indonesia," *Juris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 3 (Oktober 2021): 503.

<sup>2</sup> Ela Nurlela, "Reconstruction of Status and Material Content of the People's Consultative Assembly Legal Products in Indonesia," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (Juni 2021): 47.

<sup>3</sup> Zahermann Armandz Muabezi, "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 3 (November 2017): 427.

<sup>4</sup> Abdul Latif, "Jaminan UUD 1945 dalam Proses Hukum yang Adil," *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (Februari 2010): 54.

<sup>5</sup> Muh Afdal Yanuar, "Kewenangan Penyidik Otoritas Jasa Keuangan dalam Menyidik Tindak Pidana Pencucian Uang," *AML/CFT Journal: The Journal of Anti Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism* 1, no. 1 (2022): 69.

manusia, terdapat 3 (tiga) elemen yang membentuk spektrum tanggung jawab negara atas hak asasi manusia, yakni *to respect* (menghormati), *to protect* (melindungi), dan *to fulfill* (memenuhi).<sup>6</sup> Dengan demikian, terhadap hak atas kepastian hukum yang adil, negara wajib memberikan penghormatan, perlindungan, serta pemenuhan atas hak tersebut bagi setiap orang. Kedua, dari sisi muatannya, yakni kepastian hukum yang adil. Kepastian hukum dapat diwujudkan melalui norma-norma yang baik dan tegas dalam bentuk peraturan perundang-undangan,<sup>7</sup> sedangkan “adil” dimaknai sebagai *suum cuique tribuere* (memberikan setiap orang apa yang menjadi haknya).<sup>8</sup> Oleh sebab itu, demi terwujudnya kepastian hukum yang adil dalam penegakan hukum, sudah seharusnya terdapat norma hukum yang secara tegas dan jelas menjamin hak-hak setiap orang dalam penegakan hukum tersebut.

Salah satu fenomena yang merepresentasikan kegagalan negara dalam mewujudkan kepastian hukum yang adil dalam penegakan hukum, di antaranya, terjadi pada 24 Januari 2024 ketika seseorang bernama I Made Widia melaporkan dugaan kejahatan perbankan kepada Ditreskrimsus Polda Bali, yang selanjutnya tidak ditindaklanjuti oleh penyidik dengan alasan berlakunya Pasal 49 ayat (5) jo. Pasal 8 UU Nomor 4 Tahun 2023 tentang Pengembangan dan Penguatan Sistem Keuangan (selanjutnya disebut “UU P2SK”) yang berbunyi, “Penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan hanya dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan.” UU P2SK mulai berlaku sejak 12 Januari 2023. Melalui ketentuan tersebut (pada saat itu), kewenangan penyidikan kejahatan perbankan merupakan kewenangan tunggal penyidik Otoritas Jasa Keuangan. Ketika itu, I Made Widia mengalami kerugian sekitar Rp392.700.000,00 bersama 5 (lima) orang temannya dalam perkara yang dilaporkannya. Lebih lanjut, sebagai pelaksanaan ketentuan penyidikan dalam UU P2SK, Presiden pada 30 Januari 2023 menandatangani Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2023 tentang Penyidikan Tindak Pidana di Sektor Jasa Keuangan (selanjutnya disebut “PP Penyidikan TPSJK”). Ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK mengatur bahwa penyidik yang berwenang menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan tidak hanya Otoritas Jasa Keuangan (OJK), melainkan juga termasuk penyidik Polri. Hal tersebut nyata bertentangan dengan Pasal 8 angka 21 jo. Pasal 49 ayat (5) UU P2SK.<sup>9</sup> Berkaitan dengan norma-norma tersebut, karena perkara yang dilaporkannya mandek di kepolisian, pada akhirnya demi memperoleh kepastian hukum yang adil, I Made Widia mengajukan permohonan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi atas pelanggaran hak konstitusionalnya, yang terdaftar dengan Nomor 59/PUU-XXI/2023.

<sup>6</sup> David Jason Karp, “What Is the Responsibility to Respect Human Rights? Reconsidering the ‘Respect, Protect, and Fulfill’ Framework,” *International Theory* 12 (2020): 84.

<sup>7</sup> Salahuddin Gaffar et al., “The Concept of Procedural Law Regarding the Implementation of Collective Agreements with Legal Certainty in Termination of Employment in Indonesia,” *Heliyon* 7 (2021): 4.

<sup>8</sup> Frode Helmich Pedersen et al., *Narratives in the Criminal Process* (Frankfurt: Vittorio Klostermann, 2021), 41.

<sup>9</sup> Abraham Ethan Martupa Sahat Marune, “Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia sebagai Penyidik Tunggal di Sektor Jasa Keuangan Pasca UU P2SK,” *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial* 2, no. 2 (2023): 71.

Pada 21 Desember 2023, Mahkamah Konstitusi mengucapkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 yang memutus ketentuan Pasal 8 angka 21 UU P2SK yang mengubah Pasal 49 ayat (5) UU OJK sebagai inkonstitusional bersyarat, sehingga rumusan yang konstitusional berbunyi, "*Penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan.*" Namun, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut masih menyisakan permasalahan residual yang berdampak pada pelaksanaannya. Kendati demikian, baik Pemohon maupun MK terluput menguji atau memeriksa norma lain yang berkelindan dengan ketentuan dimaksud, yakni Pasal 8 angka 20 (Pasal 48B) UU P2SK.

Perlu dipahami bahwa dalam ketentuan Pasal 8—yang secara khusus mengatur perubahan terhadap UU OJK—tidak terdapat norma yang menyatakan bahwa penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dilaksanakan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang ini. Dengan demikian, ketentuan penyidikan sektor jasa keuangan dalam UU P2SK pada dasarnya bersifat eksklusif. Lebih lanjut, keberadaan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK semakin menguatkan eksklusivitas tersebut. Misalnya, kendati melalui Pasal 8 angka 21 (Pasal 49 ayat (5)) UU P2SK kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dimungkinkan dimiliki oleh penyidik Polri, dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK disyaratkan adanya prosedur-prosedur khusus yang tidak diatur dalam KUHAP pada proses penyelidikan hingga penyidikan. Selain itu, pihak yang diberikan kewenangan prosedural/operasional tersebut hanyalah OJK. Oleh karena itu, tidak keliru apabila dikatakan bahwa kewenangan-kewenangan yang dimuat dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK hanya dimiliki oleh OJK, sedangkan penyidik Polri tidak memiliki kewenangan tersebut. Persoalannya, bagaimana cara penyidik Polri melaksanakan penyelidikan hingga penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan sebagaimana ditentukan dalam UU P2SK manakala kewenangan prosedural/operasional khusus tersebut tidak diberikan kepada mereka. Keadaan ini mengibaratkan seseorang diberi hak untuk ikut berperang, namun amunisi persenjataan tidak diserahkan kepadanya.

Sebelum penelitian ini disusun, setidaknya terdapat 1 (satu) penelitian terkait yang mengkaji objek yang sama, yakni kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan. Sebagaimana artikel yang ditulis oleh Abraham Ethan Martupa Sahat Marune berjudul "Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia sebagai Penyidik Tunggal di Sektor Jasa Keuangan Pasca UU P2SK". Melalui tulisan tersebut dikaji persoalan: (a) kewenangan Otoritas Jasa Keuangan sebagai penyidik tunggal di sektor keuangan; (b) implikasi hukum terhadap kewenangan Otoritas Jasa Keuangan sebagai penyidik tunggal; dan (c) kepastian hukum terhadap kewenangan Otoritas Jasa Keuangan sebagai penyidik tunggal pada sektor jasa keuangan. Berbeda dengan tulisan tersebut, melalui tulisan ini penulis mengkaji permasalahan residual yang timbul pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 yang memutus mengenai kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, serta bagaimana seharusnya Mahkamah Konstitusi memutus perkara tersebut. Terkait hal demikian, belum terdapat penelitian sebelumnya yang mengkajinya.

Berdasarkan hal-hal yang diuraikan penulis di atas, penulis hendak mengkaji persoalan hukum yang berjudul “Problematika Hukum Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023.”

## 2. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah yang diangkat melalui tulisan ini disampaikan melalui pertanyaan berikut:

- a. Bagaimana problematika hukum yang timbul terkait kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023?
- b. Bagaimana Mahkamah Konstitusi sepatutnya memutus persoalan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023?

## 3. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang diaplikasikan penulis dalam penelitian ini adalah penelitian normatif, dengan pendekatan-pendekatan sebagai berikut:<sup>10</sup> (a) *conceptual approach*, yaitu pendekatan yang menjadikan pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum sebagai dasar atau pijakan, di antaranya konsep/teori yang terkait dengan kewenangan, *judicial activism*, dan *ultra petita*. Pada penelitian ini, bahan hukum yang digunakan untuk mewujudkan pendekatan tersebut adalah buku, jurnal, atau karya ilmiah lain yang relevan dengan objek penelitian; (b) *statutory approach*, yakni pendekatan yang menjadikan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan problematika hukum sebagai pisau analisis. Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan untuk mewujudkan pendekatan tersebut adalah UUD NRI Tahun 1945, UU Otoritas Jasa Keuangan, UU P2SK, dan seterusnya, yang dijadikan pisau analisis utama dalam menganalisis objek permasalahan; dan (c) *case approach*, yakni pendekatan penelitian hukum melalui pengkajian terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Dalam konteks tulisan ini, penulis menjadikan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 sebagai kasus yang dianalisis.

Pendekatan-pendekatan tersebut digunakan penulis mengingat bahwa persoalan yang menjadi objek penelitian ini membutuhkan analisis atas konsep-konsep hukum yang relevan serta peraturan perundang-undangan terkait, dalam rangka menganalisis substansi mengenai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, serta mengenai kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk melakukan *judicial activism* atas dalil-dalil permohonan, terutama guna menciptakan ketertiban dan harmonisasi antar peraturan perundang-undangan. Selain itu, atas objek penelitian ini telah terdapat putusan berkekuatan hukum tetap (Putusan

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed. revisi, cet. ke-9 (Jakarta: Kencana, 2014), 133–35.

Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023), yang menunjukkan bahwa penelitian ini merupakan penelitian aktual dan faktual.

## C. PEMBAHASAN

### 1. Problematika Hukum Terkait Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023

Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang umumnya terdiri atas beberapa wewenang. Kewenangan juga kerap didefinisikan sebagai kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan atas suatu bidang pemerintahan.<sup>11</sup> Secara normatif, wewenang dimaknai sebagai kemampuan yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan yang menimbulkan akibat hukum.<sup>12</sup> Selain itu, H.D. Stoud memberikan definisi wewenang sebagai *“Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer”* (wewenang dapat dipahami sebagai keseluruhan norma-norma hukum yang berkaitan dengan perolehan dan pemanfaatan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).<sup>13</sup> Oleh sebab itu, dapat dipahami bahwa kewenangan melekat pada jabatan publik, dan seorang pejabat yang menduduki jabatan publik tertentu baru memiliki kewenangan apabila terdapat norma hukum (peraturan perundang-undangan) yang memberikan kewenangan tersebut.

Kewenangan dapat bersumber dari peraturan perundang-undangan melalui atribusi, delegasi, ataupun mandat.<sup>14</sup> Cara-cara tersebut didefinisikan oleh H.D. van Wijk sebagai berikut. Atribusi merupakan pemberian wewenang pemerintahan oleh pembentuk undang-undang kepada suatu jabatan pemerintahan tertentu. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu jabatan pemerintahan kepada jabatan pemerintahan lainnya. Sedangkan mandat merupakan pelimpahan wewenang ketika suatu jabatan pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh jabatan pemerintahan lain atas namanya.<sup>15</sup> Berkaitan dengan kewenangan OJK dalam menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan, hal tersebut merupakan perwujudan cara atribusi dalam perolehan kewenangan. Hal ini karena kewenangan OJK dalam melakukan penyidikan diatur dalam undang-undang (*in casu*, UU OJK dan UU P2SK). Berikut ini akan diuraikan politik hukum pengaturan kewenangan OJK dalam penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan sejak berlakunya UU OJK hingga saat ini.

<sup>11</sup> Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), 78.

<sup>12</sup> Paulus Efindie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), 65.

<sup>13</sup> Muh Afdal Yanuar, “The Environment and Forestry Investigators’ Authority in Money Laundering Offenses,” *Corruptio 2*, no. 2 (2021): 87.

<sup>14</sup> Moh Gandara, “Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat,” *Khazanah Hukum 2*, no. 3 (2020): 92.

<sup>15</sup> Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (Juli 2018): 4.

### a. Periode UU OJK (Sebelum UU P2SK)

Pada periode ini, kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan (selanjutnya disebut "UU OJK"), tepatnya pada Pasal 49 ayat (1) yang menyatakan: "*Selain Pejabat Penyidik Polri, PPNS tertentu yang lingkup tugas dan tanggung jawabnya meliputi pengawasan sektor jasa keuangan di lingkungan OJK, diberi wewenang khusus sebagai penyidik sebagaimana dimaksud dalam KUHP.*" Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dipahami bahwa pada periode ini yang berwenang menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan meliputi penyidik Polri dan juga penyidik OJK.<sup>16</sup>

### b. Periode UU P2SK Sebelum Putusan MK Nomor 59/PUU-XXI/2023

Pada periode berikutnya, yakni sejak berlakunya UU P2SK (12 Januari 2023), kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dieksklusifkan sebagai kewenangan Otoritas Jasa Keuangan. Hal tersebut diejawantahkan melalui ketentuan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK yang menyatakan, "*Penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan hanya dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan.*" Ketentuan tersebut menggambarkan superioritas OJK dalam penanganan perkara sektor jasa keuangan. Melalui ketentuan ini, OJK memiliki kewenangan mutlak untuk mengawasi, mengatur, hingga melakukan penyelidikan dan penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan.<sup>17</sup>

Frasa "*hanya dapat*" yang termuat dalam ketentuan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK sebagaimana di atas menjadi alasan yang jelas untuk menyatakan bahwa, menurut UU P2SK, OJK merupakan lembaga tunggal yang memiliki kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan. Masih pada periode ini, muncul diskursus melalui pengundangan PP Penyidikan TPSJK pada 30 Januari 2023. Melalui ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK, eksklusivitas OJK dalam menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan menjadi tereduksi karena, selain penyidik OJK, penyidik Polri juga dinyatakan berwenang menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan.<sup>18</sup> Akan tetapi, sekalipun PP Penyidikan TPSJK mengatur demikian, jika ditinjau berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori* (ketentuan yang lebih tinggi derajatnya mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah),<sup>19</sup> dan karena peraturan pemerintah berkedudukan lebih rendah daripada

<sup>16</sup> Serlika Aprita, "Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Melakukan Penyidikan: Analisis Pasal 9 Huruf C Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan," *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* 21, no. 2 (2021): 550.

<sup>17</sup> Nisa Amalina Adlina, "Kewenangan Penyidikan terhadap Tindak Pidana di Sektor Jasa Keuangan," *Al 'Adl: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2023): 254.

<sup>18</sup> Fasa Muhamad Hapid et al., "Perkembangan Tindak Pidana di Sektor Keuangan: Kewenangan Penyidikan Tunggal OJK," *Jurnal Analisis Hukum* 6, no. 2 (September 2023): 167.

<sup>19</sup> Nurfaqih Irfani, "Asas *Lex Superior*, *Lex Specialis*, dan *Lex Posterior*: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum," *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2020): 311.

undang-undang dalam hierarki peraturan perundang-undangan,<sup>20</sup> maka pada periode ini norma Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK yang memberikan kewenangan kepada penyidik Polri untuk menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan menjadi tidak valid. Alasan penulis menyatakan tidak valid merujuk pada Kelsen yang menyatakan bahwa validitas suatu norma hukum dapat diuji melalui tiga variabel, yakni: (a) materi muatannya tidak bertentangan dengan norma yang lebih tinggi; (b) dibuat oleh pihak yang berwenang; dan (c) proses pembentukannya sesuai prosedur yang ditentukan.<sup>21</sup> Karena materi muatan Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK bertentangan dengan Pasal 49 ayat (5) pada Pasal 8 UU P2SK, maka benar bahwa pada periode ini norma Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK tidak valid, dan yang tetap valid untuk diberlakukan adalah Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK. Namun, eksistensi Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK justru berpotensi mereduksi akses keadilan warga negara. Selain itu, ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP Penyidikan TPSJK juga tidak merepresentasikan materi muatan peraturan perundang-undangan yang semestinya, sebagaimana dinyatakan Crabbe, bahwa bagian penting dari peraturan perundang-undangan bukan hanya aspek regulasinya, melainkan juga proses pembentukan undang-undang itu sendiri.<sup>22</sup>

Perihal tereduksinya akses terhadap keadilan (*access to justice*) melalui keberadaan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK tersebut bukanlah isapan jempol belaka. Salah satu warga negara yang mengalami kerugian konstitusional akibat berlakunya norma tersebut adalah I Made Widia, yang laporannya kepada Ditreskrimsus Polda Bali tidak ditindaklanjuti dengan alasan bahwa norma Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK, yang berlaku sejak 12 Januari 2023, tidak lagi memberikan kewenangan kepada penyidik Polri untuk menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan (*inter alia*, tindak pidana perbankan). Hal tersebut menunjukkan adanya kelemahan mendasar dalam penormaan ketentuan dimaksud dan juga terciptanya kekaburan norma. Padahal, menurut Herlina, dalam suatu kaidah hukum, perihal aturan hukum, instrumen hukum, maupun penegakan hukum merupakan variabel yang sejajar. Dengan demikian, apabila terdapat kelemahan mendasar dalam penormaan dan kekaburan dalam suatu norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan, pada akhirnya akan menghambat penegakan hukum dalam praktik.<sup>23</sup>

Terhambatnya penegakan hukum dalam praktik yang dialami I Made Widia—dan berpotensi dialami pihak-pihak lain di Indonesia akibat berlakunya Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK—menunjukkan bahwa hak warga negara untuk memperoleh kepastian

<sup>20</sup> Komang Satria Wibawa Putra et al., “Harmonisasi Pengaturan Pendirian Perseroan Perorangan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021,” *Jurnal Preferensi Hukum* 4, no. 2 (2023): 269.

<sup>21</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (New York: Russel and Russel, 1961), 114, dikutip dalam Muh Afdal Yanuar, “The Environment and Forestry Investigators’ Authority in Money Laundering Offenses,” 92–93.

<sup>22</sup> Crabbe, *Legislative Drafting, Vol. I* (London: Cavendish Publishing, 1994), 4.

<sup>23</sup> Nina Herlina, “Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 2 (2019): 4.

hukum yang adil sebagaimana dijamin Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945 menjadi terabaikan atau tereduksi. Suatu norma hukum dapat dikatakan merepresentasikan kepastian hukum yang adil apabila norma tersebut: dibentuk melalui proses yang benar; materi muatannya sejalan dengan kesadaran hukum masyarakat; dan memberi manfaat seluas-luasnya bagi kepentingan masyarakat.<sup>24</sup> Pengalaman yang dialami I Made Widia, sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, menunjukkan bahwa norma Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK tidak memberi manfaat seluas-luasnya bagi kepentingan masyarakat. Dengan kerugian nyata yang dialaminya, pada akhirnya ia mengajukan permohonan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi yang terdaftar dengan nomor register perkara 59/PUU-XXI/2023, demi memperjuangkan hak konstitusionalnya untuk memperoleh kepastian hukum yang adil.

Selain hal-hal yang telah diuraikan di atas, secara yuridis, kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan yang melekat pada OJK juga dilengkapi dengan prosedur teknis khusus yang ditentukan dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK. Setidaknya terdapat beberapa poin penting dalam ketentuan tersebut, sebagai berikut:

- a. kewenangan prosedural/operasional khusus dalam penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan oleh Otoritas Jasa Keuangan (baik terkait penetapan SPDP, SP2HP, maupun SP3);
- b. sebelum perkara tindak pidana sektor jasa keuangan dilakukan penyidikan, wajib didahului oleh penyelidikan yang dilakukan oleh OJK;
- c. dalam tahap penyelidikan, atas permohonan pihak yang diduga melakukan tindak pidana, OJK dapat menyelenggarakan proses penyelesaian pelanggaran di antara para pihak yang dapat berakibat perkara tidak dilanjutkan ke tahap penyidikan.

Poin-poin penting dalam ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK tersebut semakin menguatkan eksklusivitas OJK dalam menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan, sebagaimana juga diatur dalam Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK. Selain itu, dengan tidak adanya ketentuan khusus yang menyatakan bahwa “penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dilaksanakan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain di dalam undang-undang ini” dalam Pasal 8 UU P2SK (perubahan UU OJK), wajar apabila dimaknai bahwa hanya OJK yang dapat melaksanakan kewenangan prosedural/operasional terkait penyidikan serta melaksanakan penyelidikan atas dugaan tindak pidana sektor jasa keuangan sebagaimana dimuat dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK. Oleh karena itu, apabila Mahkamah Konstitusi dalam dinamikanya hanya membatalkan norma Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK untuk menghilangkan eksklusivitas OJK dalam penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, tetapi tidak mengiringinya dengan pengujian terhadap ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK, maka hal tersebut menjadi tidak berguna (*useless*).

<sup>24</sup> Ismail Rumadan, “Peran Lembaga Peradilan sebagai Institusi Penegak Hukum dalam Menegakkan Keadilan bagi Terwujudnya Perdamaian,” *Jurnal RechtsVinding* 6, no. 1 (April 2017): 83.

### c. Periode UU P2SK Pasca Putusan MK Nomor 59/PUU-XXI/2023

Jamak dipahami bahwa apabila suatu norma undang-undang pada kenyataannya tidak menjamin dan mengakui hak-hak konstitusional warga negara (hak-hak yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945), maka mekanisme perlindungan terhadap hak-hak konstitusional tersebut—yakni melalui pengujian konstitusional (*constitutional review*)—dapat ditempuh.<sup>25</sup> *Constitutional review* merupakan upaya hukum luar biasa yang dapat ditempuh oleh tiap-tiap warga negara dalam mempertahankan hak-hak konstitusionalnya. Melalui *constitutional review*, hak dan martabat setiap warga negara sebagai manusia diakui dan dilindungi melalui lembaga peradilan, yakni Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian, *constitutional review* dapat menjadi solusi dalam rangka mewujudkan negara hukum yang demokratis.<sup>26</sup>

I Made Widia bersama beberapa pihak lain selaku Pemohon mengajukan *constitutional review* ke Mahkamah Konstitusi atas keberlakuan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK yang menurut mereka menimbulkan kerugian konstitusional dan bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang terdaftar dengan nomor register 59/PUU-XXI/2023. Melalui permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi pada tanggal 21 Desember 2023 telah mengucapkan putusan atas perkara *a quo* dengan menyampaikan *ratio decidendi* sebagai berikut:

*[3.16] ... menurut Mahkamah kewenangan penyidikan OJK pada tindak pidana di sektor jasa keuangan yang diatur dalam Pasal 8 angka 21 UU 4/2023 yang memuat perubahan Pasal 49 ayat (5) UU 21/2011 telah memberikan batasan terhadap keberadaan penyidik Polri, sehingga hal ini dapat menimbulkan pengingkaran terhadap kewenangan Kepolisian selaku lembaga penegak hukum yang berfungsi sebagai penyidik utama sekaligus tidak sejalan dengan substansi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-XVI/2018 yang pada pokoknya memberikan kewenangan penyidikan kepada OJK sepanjang berkoordinasi dengan penyidik Polri. Selain itu, hal tersebut berpotensi bahkan berakibat menghilangkan kewenangan penyidikan oleh Kepolisian dalam tindak pidana umum dan/atau tindak pidana tertentu termasuk tindak pidana pada sektor jasa keuangan."*

Melalui *ratio decidendi* tersebut, tampak jelas bahwa Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of the constitution* memandang bahwa adanya reduksi kewenangan Polri dalam penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan melalui ketentuan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK bertentangan dengan konstitusi, karena secara konstitusional penyidik Polri berkedudukan sebagai penyidik utama dalam *criminal justice system*. Hal tersebut juga ditegaskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-XVI/2018. Lebih lanjut, setelah memberikan *ratio decidendi* tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui *amar putusan* pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 menyatakan bahwa ketentuan

<sup>25</sup> Achmad Edi Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional melalui Pengaduan Konstitusional," *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (Oktober 2011): 716.

<sup>26</sup> Subiyanto, "Perlindungan Hak Konstitusional melalui Pengaduan Konstitusional," 717.

Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK sepanjang frasa “*hanya dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan*” adalah inkonstitusional selama tidak dimaknai “*dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan*.” Oleh sebab itu, secara konstitusional bunyi Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK menjadi: “*Penyidikan atas tindak pidana di sektor jasa keuangan dapat dilakukan oleh penyidik Otoritas Jasa Keuangan*.”

Sayangnya, ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK, yang merupakan norma fundamental dan berkelindan dengan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK, tidak turut dimohonkan oleh Pemohon untuk diuji di Mahkamah Konstitusi. Pada intinya, dalam ketentuan tersebut terdapat kewenangan yang bersifat prosedural/operasional khusus terkait penyelidikan yang hanya dapat dilakukan oleh OJK, dan kewenangan prosedural/operasional khusus itu tidak diberikan kepada Polri (*vide* Pasal 48B ayat (3)–(10) pada Pasal 8 UU P2SK). Selain itu, terdapat pula pengaturan kewenangan untuk melanjutkan perkara ke tahap penyidikan maupun kewenangan menetapkan dimulainya penyidikan yang juga hanya melekat pada penyidik OJK dan tidak diberikan kepada penyidik Polri (*vide* Pasal 48B ayat (1), (2), dan (11) pada Pasal 8 UU P2SK). Di samping itu, tidak dirumuskannya norma yang menyatakan “*penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dilaksanakan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain di dalam undang-undang ini*” atau norma lain yang serupa dalam Pasal 8 (perubahan UU OJK) UU P2SK mempertegas eksklusivitas dimaksud. Akumulasi problematika tersebut pada akhirnya menyebabkan, kendatipun Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK telah dinyatakan inkonstitusional bersyarat oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 59/PUU-XXI/2023, persoalan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan bagi selain penyidik OJK (*in casu* penyidik Polri) tetap menghadirkan problem residual, karena terdapat pengaturan kewenangan prosedural/operasional khusus dalam penyelidikan dan penyidikan yang tidak diatur dalam KUHAP dan hanya melekat pada penyidik OJK. Konsekuensinya, putusan *a quo* menjadi tidak dapat dioperasikan.

## **2. Putusan Mahkamah Konstitusi yang Seharusnya Perihal Kewenangan Penyidikan Tindak Pidana Sektor Jasa Keuangan**

Problematika hukum dapat timbul karena munculnya *gap* antara *ius constituendum* (*law in idea*) dan *ius constitutum* (*law in books*), antara *ius constitutum* (*law in books*) dan *ius operatum* (*law in reality*), atau karena terjadinya *vage normen* (ketidakjelasan norma), tumpang tindih norma (*juridische antinomie*), maupun kekosongan hukum.<sup>27</sup> Dalam konteks *judicial review* atau *constitutional review* yang termuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 terkait pengujian konstitusionalitas kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, Mahkamah Konstitusi mentransformasi arah pengaturan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, yang semula hanya menjadi

<sup>27</sup> Muh Afdal Yanuar, *Kerahasiaan Bank dan Anti-Tipping Off di Sektor Perbankan* (Jakarta: Kencana, 2023), 141.

objek kewenangan Otoritas Jasa Keuangan pasca berlakunya UU P2SK, menjadi terbuka baik bagi Otoritas Jasa Keuangan maupun bagi penyidik Polri.<sup>28</sup>

Sayangnya, melalui *judicial review* tersebut, masih terdapat problematika hukum residual, terutama karena sikap pasif Mahkamah Konstitusi dalam memotret dan turut menguji norma-norma yang bertautan dengan Pasal 49 ayat (5) UU P2SK (sebagai norma yang diuji). Tidak turut diuji ketentuan ini berkonsekuensi pada tidak dapat diterapkannya Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK pasca diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023. Ketentuan yang penulis maksud adalah Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK.

Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK, jika disederhanakan, meliputi pengaturan sebagai berikut:

- a. terdapat kewenangan yang bersifat prosedural/operasional khusus terkait penyelidikan yang hanya dapat dilakukan oleh OJK, dan kewenangan prosedural/operasional khusus tersebut tidak diberikan kepada Polri (*vide* Pasal 48B ayat (3)–(10) pada Pasal 8 UU P2SK);
- b. terdapat pengaturan kewenangan untuk melanjutkan perkara ke tahap penyidikan maupun kewenangan menetapkan dimulainya penyidikan yang hanya melekat pada penyidik OJK dan tidak diberikan kepada penyidik Polri (*vide* Pasal 48B ayat (1), (2), dan (11) pada Pasal 8 UU P2SK).

Selain norma tersebut, ketiadaan norma yang menyatakan “*penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dilaksanakan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain di dalam undang-undang ini*” dalam ketentuan Pasal 8 (Perubahan UU OJK) UU P2SK, kendati Mahkamah Konstitusi telah menyatakan pemaknaan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK tidak eksklusif hanya bagi kewenangan Otoritas Jasa Keuangan, menyebabkan ketentuan dimaksud tidak dapat dioperasikan oleh penyidik Polri. Sebab, kewenangan prosedural/operasional khusus yang ditentukan dalam ketentuan tersebut hanya diberikan kepada Otoritas Jasa Keuangan dan tidak kepada penyidik Polri.

Dengan tidak turut dimohonkannya oleh Pemohon dan tidak dilakukannya pengujian terhadap ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 59/PUU-XXI/2023—meskipun ketentuan tersebut tidak dimohonkan pengujiannya—menurut penulis langkah demikian tidak tepat dan justru cenderung membiarkan problematika hukum tidak terselesaikan. Padahal, dalam ilmu hukum terdapat adagium “*lites finiri oportet*” yang bermakna bahwa membiarkan perkara hukum berlarut-larut tanpa penyelesaian adalah tidak rasional.<sup>29</sup> Apabila terdapat bagian atau kerangka

<sup>28</sup> Marune, “Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia sebagai Penyidik Tunggal di Sektor Jasa Keuangan Pasca UU P2SK,” 71.

<sup>29</sup> B. Arief Sidharta, “Asas Hukum, Kaidah Hukum, Sistem Hukum, dan Penemuan Hukum,” dalam *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purna Bhakti Prof. Dr. Bagir Manan* (Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011), 15.

yang tidak rasional dalam suatu sistem hukum, maka, menurut Marc Galanter, pengaturan tersebut tidak merepresentasikan sistem hukum yang modern.<sup>30</sup> Oleh karena itu, untuk mempertahankan modernitas hukum dalam pengaturan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan, ketentuan terkait harus dirumuskan secara rasional dan tidak dibiarkan menimbulkan problematika hukum residual.

Terhadap fenomena hukum tersebut, penulis menilai bahwa terdapat pendekatan *judicial activism* dalam pengujian undang-undang yang seharusnya dapat ditempuh oleh MK dalam pengujian undang-undang *a quo*, namun MK seolah abai. *Judicial activism* berseberangan dengan *judicial restraint*. Jika *judicial restraint* menghendaki pembatasan ruang gerak hakim dalam memberikan pertimbangan hukum dan menjatuhkan putusan, maka konsep *judicial activism* merupakan falsafah pengambilan keputusan peradilan ketika hakim konstitusi mempertimbangkan pandangan atau pengetahuan pribadinya tentang kepentingan umum di antara faktor-faktor lain sebagai pedoman menjatuhkan putusan.<sup>31</sup> Hakim konstitusi perlu memahami *judicial activism* karena dapat digunakan dalam memutus perkara; melalui *judicial activism* hakim dapat mengisi kekosongan hukum dan mewujudkan keadilan dalam putusan.<sup>32</sup> Berkaitan dengan itu, Arthur Schlesinger berpendapat bahwa hukum (*in casu*, putusan pengadilan) dan politik merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, sehingga tidak tertutup kemungkinan pengadilan menggunakan kekuatan politiknya untuk membentuk norma baru sepanjang ditujukan bagi tujuan yang mulia.<sup>33</sup> Berdasarkan penjelasan tersebut, *judicial activism* dapat dipahami sebagai tindakan pengembangan teks konstitusi untuk mendorong perubahan sosial agar nilai-nilai dasar konstitusi diterapkan secara progresif.<sup>34</sup> Dengan demikian, abainya hakim konstitusi dalam menerapkan *judicial activism* dalam pengujian undang-undang berpotensi menimbulkan dampak buruk, karena dapat melahirkan hukum yang jauh dari nilai kemanfaatan dan keadilan.<sup>35</sup>

Judicial activism sendiri, secara konstitusional, selaras dengan bunyi Pasal 24 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan,” yang selanjutnya sejalan dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menyatakan bahwa “Hakim dan Hakim Konstitusi wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.” Ketentuan-ketentuan tersebut secara jelas menyampaikan pesan bahwa ketika pelaksana kekuasaan

<sup>30</sup> A. A. G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial II* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988), 148.

<sup>31</sup> Ramiyanto, “Ultra Petita Decisions in the Context of Criminal Law Enforcement in Indonesia,” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 10, no. 1 (2021): 189.

<sup>32</sup> Ramiyanto, “Ultra Petita Decisions in the Context of Criminal Law Enforcement in Indonesia,” 189.

<sup>33</sup> Bagus Surya Prabowo, “Menggagas *Judicial Activism* dalam Putusan *Presidential Threshold* di Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (Maret 2022): 76.

<sup>34</sup> Pan Mohamad Faiz, “Dimensi *Judicial Activism* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi,” *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 409–10.

<sup>35</sup> Prabowo, “Menggagas *Judicial Activism* dalam Putusan *Presidential Threshold* di Mahkamah Konstitusi,” 75.

yudisial (*inter alia*, Mahkamah Konstitusi) hendak memutus perkara yang sedang diadili, mereka tidak hanya memutus berdasarkan bunyi undang-undang belaka, melainkan juga menemukan dan menerapkan hukum yang adil di tengah masyarakat.<sup>36</sup> Dengan demikian, paradigma sistem hukum bertransformasi dari sekadar mengedepankan kepastian hukum atau keadilan prosedural menjadi mengedepankan keadilan substantif.<sup>37</sup> Mahkamah Konstitusi sendiri telah berpengalaman mengimplementasikan *judicial activism*, antara lain melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 terkait calon kepala daerah independen dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 102/PUU-VII/2009 terkait daftar pemilih tetap (DPT) pada Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2009.<sup>38</sup> Berdasarkan penjelasan-penjelasan tersebut, tepat apabila Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pengujian undang-undang dengan berpegang pada prinsip *judicial activism*.

Kendati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-V/2007 dan Nomor 102/PUU-VII/2009 bentuk *judicial activism* yang diaplikasikan Mahkamah Konstitusi berupa pembentukan norma hukum baru atas permohonan pemohon (*positive legislator*), dalam konteks Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 penulis menilai bahwa bentuk *judicial activism* yang diperlukan adalah penjatuhan putusan yang melampaui muatan permohonan pemohon (*ultra petita*). Penjatuhan putusan demikian dibutuhkan dalam memeriksa dan mengadili permohonan terkait pengaturan kewenangan OJK sebagai penyidik tunggal tindak pidana sektor jasa keuangan.<sup>39</sup>

Salah satu putusan Mahkamah Konstitusi yang memutus secara *ultra petita* adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008 tentang penyelesaian perselisihan hasil pemilihan Gubernur Jawa Timur. Atas putusan tersebut, Rubaie dkk. melakukan analisis yang berujung pada temuan bahwa setidaknya tiga (3) alasan mengapa *ultra petita* perlu diterapkan oleh Mahkamah Konstitusi, yaitu:

#### **(a) Dasar filosofis**

Sebagai pengawal konstitusi, pijakan utama penegakan hukum oleh Mahkamah Konstitusi adalah tegaknya prinsip kehidupan bernegara berdasarkan konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 41/PHPU.D-VI/2008, Mahkamah juga mempertimbangkan bahwa dalam mengawal konstitusi, Mahkamah tidak boleh hanya terkungkung pada urusan keadilan prosedural (*procedural justice*), melainkan perlu memperhatikan aspek keadilan substantif (*substantive justice*).<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia* (Jakarta: Imperium, 2013), 169.

<sup>37</sup> Prabowo, "Menggagas *Judicial Activism* dalam Putusan *Presidential Threshold* di Mahkamah Konstitusi," 78-79.

<sup>38</sup> Prabowo, "Menggagas *Judicial Activism* dalam Putusan *Presidential Threshold* di Mahkamah Konstitusi," 78-79.

<sup>39</sup> Ramiyanto, "Ultra Petita Decisions in the Context of Criminal Law Enforcement in Indonesia," 191.

<sup>40</sup> Ach. Rubaie, "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 1 (Maret 2014): 94.

## (b) Dasar teoritis

Secara teoritis, terdapat prinsip bahwa pengadilan tidak boleh menolak perkara dengan alasan ketiadaan atau kekosongan pengaturan; sebaliknya, pengadilan wajib memeriksa dan mengadili meskipun belum terdapat aturan yang secara eksplisit mengatur persoalan tersebut. Di samping itu, berdasarkan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman, dikenal pula asas bahwa hakim wajib menggali, menemukan, dan mengikuti nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat.<sup>41</sup>

## (c) Dasar yuridis

Berdasarkan Pasal 24 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945, yang lebih lanjut dikejawantahkan dalam Pasal 45 ayat (1) UU MK, Mahkamah Konstitusi sebagai pemegang kekuasaan kehakiman yang merdeka seharusnya, dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara yang diajukan kepadanya, berdasarkan alat bukti dan keyakinan hakim, dapat menjatuhkan putusan yang bersifat *ultra petita* atau melebihi tuntutan pemohon, sepanjang dalam petitum pemohon dimohonkan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).<sup>42</sup>

Selain pertimbangan-pertimbangan tersebut, Arief Hidayat juga menyampaikan pandangan mengenai urgensi penerapan *ultra petita* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Menurutnya, *ultra petita* dapat dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dengan tujuan menghindari kekosongan hukum serta menjaga tertib dan kepastian hukum, sehingga mencegah timbulnya kekacauan hukum, sosial, politik, dan ekonomi.<sup>43</sup> Lebih lanjut, dalam kaitannya dengan kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan putusan *ultra petita*, asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) seharusnya dijadikan rujukan untuk membatasi kewenangan tersebut, dengan catatan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu organ penyelenggara negara, yakni lembaga yudisial.<sup>44</sup>

Berdasarkan uraian di atas, tepat apabila Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan secara *ultra petita*. Dengan demikian, jika terdapat urgensi bagi Mahkamah Konstitusi untuk menjatuhkan putusan *ultra petita* pada pengujian kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan berdasarkan UU P2SK, hal tersebut dapat dibenarkan secara hukum. Namun, hal tersebut tidak dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023. Urgensinya terletak pada masih adanya norma yang terkait dengan objek permohonan pemohon tetapi tidak dimohonkan dalam perkara *a quo*; apabila norma tersebut tidak turut diuji oleh Mahkamah Konstitusi, putusan Mahkamah menjadi *not operable* (tidak dapat dioperasikan). Norma yang dimaksud adalah ketentuan

<sup>41</sup> Rubaie, "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi," 99.

<sup>42</sup> Rubaie, "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi," 100.

<sup>43</sup> Rubaie, "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi," 100.

<sup>44</sup> Rubaie, "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi," 100.

Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK, yang rincian permasalahan hukumnya apabila tidak turut diuji oleh Mahkamah telah dijelaskan pada bagian awal subpembahasan ini.

Pertanyaan berikutnya adalah bagaimana seharusnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan dalam pengujian kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan (*in casu*, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023). Untuk menjawabnya, pertama-tama penulis menelaah *standing position* yang diambil Mahkamah Konstitusi dalam pengujian tersebut. Dalam putusan *a quo*, Mahkamah mengambil *standing position* dengan menolak keberlakuan Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK dan mengembalikan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan agar tidak lagi bersifat eksklusif pada penyidik OJK, melainkan juga terbuka bagi penyidik lain, *in casu* penyidik POLRI.

Selanjutnya, *standing position* Mahkamah tersebut perlu diselaraskan dengan ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK. Ketentuan dimaksud mensyaratkan adanya prosedur khusus pada proses penyelidikan hingga penyidikan yang hanya dimiliki oleh penyidik OJK (tidak dimiliki oleh penyidik lain, *in casu* POLRI) dan prosedur khusus tersebut tidak diatur dalam KUHAP. Dengan tetap berlakunya Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK, sekalipun Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 secara substansial memungkinkan selain penyidik OJK (*in casu*, penyidik POLRI) untuk memiliki kewenangan menyidik tindak pidana sektor jasa keuangan, ketentuan proseduralnya (*vide* Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK) hanya memberikan kewenangan tersebut kepada OJK. Konsekuensinya, kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan bagi selain penyidik OJK (*in casu* penyidik POLRI) secara prosedural tetap tidak dapat dioperasikan.

Agar muatan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 dapat dioperasikan, seharusnya Mahkamah Konstitusi menjatuhkan putusan secara *ultra petita* dalam putusan *a quo* dengan turut menguji Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK. Adapun hasil pengujiannya sangat bergantung pada cara pandang Mahkamah dalam memotret politik hukum penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan. Mahkamah dapat memandang perlu adanya penyelesaian perkara pada tahap penyelidikan secara administratif, tetapi Mahkamah juga dapat menolak pilihan tersebut. Sehubungan dengan itu, berikut penulis memberikan penjelasan mengenai opsi arah putusan Mahkamah dalam menguji ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK.

- a. Apabila Mahkamah memandang perlu penyelesaian perkara pada tahap penyelidikan secara administratif, maka setidaknya-tidaknya Mahkamah Konstitusi dapat memberikan tafsir pemaknaan terhadap ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK menjadi:
  - 1) Frasa “Otoritas Jasa Keuangan” (sebagai penyelidik/penyidik) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (9), (10) huruf h, dan (11) UU P2SK, wajib dimaknai menjadi “Penyidik”. Dengan catatan, yang dimaksud dengan “Penyidik” adalah “pejabat yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan (*in casu*, penyidik OJK atau penyidik POLRI)”.

- 2) Frasa “Otoritas Jasa Keuangan” (sebagai institusi) sebagaimana diatur dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B ayat (8) dan (13) UU P2SK, wajib dimaknai sebagai “Otoritas Jasa Keuangan atau POLRI”.
  - 3) Frasa “Peraturan Otoritas Jasa Keuangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B ayat (13) UU P2SK, wajib dimaknai sebagai “Peraturan Bersama Otoritas Jasa Keuangan dan POLRI”.
- b. Apabila Mahkamah memandang tidak diperlukannya (menolak) penyelesaian perkara pada tahap penyelidikan secara administratif, maka Mahkamah Konstitusi seharusnya membatalkan secara keseluruhan ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK.

Perlu pula penulis tambahkan bahwa, apa pun pilihan Mahkamah dari kedua opsi di atas, agar pengaturan kewenangan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan semakin jelas, Mahkamah tetap perlu melengkapi putusannya atas pengujian Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK dengan menyertakan persyaratan tambahan selain yang telah diputuskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023, yakni persyaratan bahwa Pasal 8 angka 21 Pasal 49 ayat (5) UU P2SK harus dimaknai pula dengan disertai frasa “*dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan dilaksanakan berdasarkan KUHAP, kecuali ditentukan lain di dalam undang-undang ini*”.

#### **D. KESIMPULAN**

Permasalahan hukum yang timbul setelah diucapkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 59/PUU-XXI/2023 adalah bahwa putusan tersebut tidak turut menguji pengaturan kewenangan yang bersifat prosedural/operasional khusus, baik yang berkaitan dengan penyelidikan maupun kewenangan melanjutkan perkara ke tahap penyidikan serta menetapkan dimulainya penyidikan, yang hanya menjadi kewenangan OJK dan tidak bagi POLRI sebagaimana saat ini diatur dalam Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK. Kondisi ini menyebabkan putusan *a quo* tidak dapat dioperasikan. Seharusnya, dalam perkara *a quo*, Mahkamah menjatuhkan putusan secara *ultra petita* dengan turut menguji ketentuan Pasal 8 angka 20 Pasal 48B UU P2SK yang diselaraskan dengan hal yang telah diputuskan dalam putusan *a quo* serta dengan cara pandang Mahkamah dalam memotret politik hukum penyelidikan dan penyidikan tindak pidana sektor jasa keuangan (apakah perlu atau tidak norma penyelesaian perkara pada tahap penyelidikan secara administratif).

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Adlina, Nisa Amalina. “Kewenangan Penyidikan Terhadap Tindak Pidana Di Sektor Jasa Keuangan.” *Al Adl: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2023): 250–69. <https://doi.org/10.31602/al-adl.v15i2.11088>

- Aprita, Serlika. "Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) Melakukan Penyidikan: Analisis Pasal 9 Huruf C Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan." *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi* 21, no. 2 (2021): 550–63. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v21i2.1431>
- Atmosudirdjo, Prajudi. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Crabbe. *Legislative Drafting, Vol. I*. London: Cavendish Publishing, 1994.
- Faiz, Pan Mohamad. "Dimensi Judicial Activism Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 2 (2016): 406–30. <https://doi.org/10.31078/jk1328>
- Gaffar, Salahuddin, et al. "The Concept of Procedural Law Regarding the Implementation of Collective Agreements with Legal Certainty in Termination of Employment in Indonesia." *Heliyon* 7 (2021): 1–5. <https://doi.org/10.1016/j.heliyon.2021.e06690>
- Gandara, Moh. "Kewenangan Atribusi, Delegasi dan Mandat." *Khazanah Hukum* 2, no. 3 (2020): 92–99. <https://doi.org/10.15575/kh.v2i3.8187>
- Hapid, Fasa Muhamad, et al. "Perkembangan Tindak Pidana di Sektor Keuangan: Kewenangan Penyidikan Tunggal OJK." *Jurnal Analisis Hukum* 6, no. 2 (September 2023): 160–72. <https://doi.org/10.38043/jah.v6i2.4485>
- Herlina, Nina. "Penerapan Sanksi Administrasi dalam Hukum Perlindungan Konsumen." *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 7, no. 2 (2019): 1–14. <https://doi.org/10.25157/justisi.v7i2.2917>
- Hoesein, Zainal Arifin. *Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Jakarta: Imperium, 2013.
- HSB, Ali Marwan, dan Evlyn Martha Julianthy. "Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 2 (Juli 2018): 1–8. <https://doi.org/10.54629/jli.v15i2.164>
- Irfani, Nurfaqih. "Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum." *Jurnal Legislasi Indonesia* 16, no. 3 (September 2020): 305–25.
- Karp, David Jason. "What Is the Responsibility to Respect Human Rights? Reconsidering the 'Respect, Protect, and Fulfill' Framework." *International Theory* 12 (2020): 83–108. <https://doi.org/10.1017/S1752971919000198>
- Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. New York: Russel and Russel, 1961.
- Latif, Abdul. "Jaminan UUD 1945 dalam Proses Hukum yang Adil." *Jurnal Konstitusi* 7, no. 1 (Februari 2010): 49–66. <https://doi.org/10.31078/jk714>
- Lotulung, Paulus Efendie. *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994.

- Marune, Abraham Ethan Martupa Sahat. "Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Republik Indonesia sebagai Penyidik Tunggal di Sektor Jasa Keuangan Pasca UU P2SK." *Triwikrama: Jurnal Multidisiplin Ilmu Sosial* 2, no. 2 (2023): 68–82. <https://doi.org/10.6578/triwikrama.v2i2.867>
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Edisi revisi, cet. ke-9. Jakarta: Kencana, 2014.
- Muabezi, Zahermann Armandz. "Negara Berdasarkan Hukum (Rechtsstaats) Bukan Kekuasaan (Machtsstaat)." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 3 (November 2017): 421–46. <https://doi.org/10.25216/jhp.6.3.2017.421-446>
- Nurlela, Ela. "Reconstruction of Status and Material Content of the People's Consultative Assembly Legal Products in Indonesia." *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (Juni 2021): 46–53. <https://doi.org/10.51825/nhk.v4i1.11270>
- Pedersen, Frode Helmich, et al. *Narratives in the Criminal Process*. Frankfurt: Vittorio Klostermann, 2021.
- Peters, A. A. G., dan Koesriani Siswosoebroto. *Hukum dan Perkembangan Sosial II*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1988.
- Prabowo, Bagus Surya. "Menggagas Judicial Activism dalam Putusan Presidential Threshold di Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 19, no. 1 (Maret 2022): 73–96. <https://doi.org/10.31078/jk1914>
- Putra, Komang Satria Wibawa, et al. "Harmonisasi Pengaturan Pendirian Perseroan Perorangan Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021." *Jurnal Preferensi Hukum* 4, no. 2 (2023): 266–71. <https://doi.org/10.55637/jph.4.2.7487.266-271>
- Ramiyanto. "Ultra Petita Decisions in the Context of Criminal Law Enforcement in Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 10, no. 1 (2021): 173–96. <https://doi.org/10.25216/jhp.10.1.2021.173-196>
- Rubaie, Ach. "Putusan Ultra Petita Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 1 (Maret 2014): 85–108. <https://doi.org/10.31078/jk1115>
- Rumadan, Ismail. "Peran Lembaga Peradilan sebagai Institusi Penegak Hukum dalam Menegakkan Keadilan bagi Terwujudnya Perdamaian." *Jurnal RechtsVinding* 6, no. 1 (April 2017): 69–87. <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v6i1.128>
- Sidharta, B. Arief. "Asas Hukum, Kaidah Hukum, Sistem Hukum, dan Penemuan Hukum." Dalam *Negara Hukum yang Berkeadilan: Kumpulan Pemikiran dalam Rangka Purna Bhakti Prof. Dr. Bagir Manan*. Bandung: PSKN FH UNPAD, 2011.
- Sidi, Redyanto, et al. "Staatsfundamentalnorm (Pancasila) sebagai Bahan Pembaruan Sistem Hukum di Indonesia." *Iuris Studia: Jurnal Kajian Hukum* 2, no. 3 (Oktober 2021): 501–12. <https://doi.org/10.55357/is.v2i3.167>

Subiyanto, Achmad Edi. "Perlindungan Hak Konstitusional melalui Pengaduan Konstitusional." *Jurnal Konstitusi* 8, no. 5 (Oktober 2011): 707–31.

Yanuar, Muh Afdal. "The Environment and Forestry Investigators' Authority in Money Laundering Offenses." *Corruptio* 2, no. 2 (2021): 83–98. <https://doi.org/10.25041/corruptio.v2i2.2348>

———. "Kewenangan Penyidik Otoritas Jasa Keuangan dalam Menyidik Tindak Pidana Pencucian Uang." *AML/CFT Journal: The Journal of Anti Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism* 1, no. 1 (2022): 67–86. <https://doi.org/10.59593/amlcft.2022.v1i1.4>

———. *Kerahasiaan Bank dan Anti-Tipping Off di Sektor Perbankan*. Jakarta: Kencana, 2023.



## *Constitutional Analysis of Presidential Neutrality in Presidential Elections: To Establish Substantive Democracy*

### Tinjauan Konstitusional terhadap Netralitas Presiden dalam Pemilihan Presiden: Upaya Mewujudkan Demokrasi Substantif

M. Beni Kurniawan <sup>1</sup>, Sri Ayu Ramadhani <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pengadilan Agama Muara Bulian, Batanghari, Indonesia

<sup>2</sup> Magister Ilmu Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

#### Article Info

##### Corresponding Author:

M. Beni Kurniawan  
[✉ benieluchiha92@gmail.com](mailto:benieluchiha92@gmail.com)

##### History:

Submitted: 11-07-2024  
Revised: 05-08-2025  
Accepted: 10-09-2025

##### Keyword:

Neutrality; Presidential Election; Substantive  
Democracy.

##### Kata Kunci:

Netralitas; Pemilihan Presiden; Demokrasi  
Substantif.

#### Abstract

*The Presidential Election competition has been completed with candidate number 1 Prabowo-Gibran coming out as the winner, but substantially the 2024 Election left various dark records such as money politics, politicization of social services, and the issue of the neutrality. This research examines how the presidential neutrality is viewed from the Constitution and ethical values. This article utilizes a normative juridical perspective by applying analysis tools from the Constitution. This research concludes that the non-neutrality of the president in the 2024 presidential election process is against the Constitution and the ethical values, therefore the president must maintain his neutrality to manifest substantive democracy. To improve the electoral procedure in the time ahead, it is inevitable to redesign the existing electoral regulations, especially the ambiguity of Article 299 (1) of Election Act must be interpreted restrictively that campaign rights are only for incumbent who want to run for a second period.*

#### Abstrak

Kontestasi Pemilihan Umum Presiden telah selesai dilaksanakan dengan paslon nomor urut 1 Prabowo-Gibran keluar sebagai pemenangnya, namun secara substansial Pemilu 2024 meninggalkan berbagai catatan kelam seperti maraknya politik uang, politisasi bansos, dan persoalan netralitas presiden aktif. Penelitian ini mengkaji bagaimana problematika netralitas presiden ditinjau dari Konstitusi dan nilai-nilai etika kehidupan berbangsa. Penulisan artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menggunakan batu analisa berupa Konstitusi hingga Putusan MK. Penelitian ini berkesimpulan bahwa ketidaneutralan presiden di dalam proses Pilpres 2024 bertentangan dengan Konstitusi dan nilai etika kehidupan berbangsa bernegara karenanya presiden harus menjaga netralitasnya untuk mewujudkan demokrasi substantif serta proses pemilu yang adil, jujur, dan berintegritas. Perbaikan sistem pemilu ke depannya, maka perlu me-redisain regulai pemilu yang ada terutama makna ambiguitas Pasal 299 ayat (1) UU Pemilu harus dimaknai secara restriktif bahwa hak kampanye terbatas untuk presiden petahana yang ingin mencalonkan kembali untuk periode ke dua.



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/jk2238>

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Pertandingan di dalam Pemilihan Umum Presiden telah memasuki babak akhir pasca Mahkamah Konstitusi (MK) memutus perkara Perselisihan Hasil Pilpres No. 1/PHPU.PRES-XXII/2024 dan No. 2/PHPU.PRES-XXII/2024 yang substansi amar putusan tersebut menolak permohonan Para Pemohon, walaupun terdapat 3 (tiga) dari 8 (delapan) Hakim MK yang *dissenting opinion*. *Follow up* dari putusan tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menerbitkan surat keputusan Nomor 504 Tahun 2024 tertanggal 24 April 2024 yang isinya memutuskan pasangan Prabowo-Gibran sebagai presiden dan wakil presiden terpilih periode 2024 sampai 2029.

Penyelenggaraan Pemilu 2024 secara prosedural berhasil berjalan damai dan lancar namun secara substansial meninggalkan berbagai catatan negatif dan kritikan keras dari berbagai kalangan civitas akademika, forum tokoh agama, maupun masyarakat umum. Pemilu 2024 disinyalir sebagai pemilu terburuk pasca reformasi yang hanya memperhatikan proses formalistik demokrasi tanpa mengindahkan aspek demokrasi substantif. Maraknya praktik politik uang, politisasi bansos untuk kepentingan salah satu paslon, pengerahan masa oleh penjabat (Pj) kepala daerah, adanya deklarasi dukungan kepala desa kepada salah satu calon tertentu, dan praktik-praktik lain yang mendegradasi kualitas Pemilu yang diamanatkan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yaitu pemilu yang merefleksikan karakter langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.<sup>1</sup>

Semua praktik tersebut tidak bisa dilepaskan dari persoalan netralitas Presiden Jokowi selama proses Pemilu Presiden. Jokowi dipandang tidak bersikap netral dan melakukan “*cawe-cawe*” dengan mendukung salah satu pasangan calon (paslon) yang merupakan anak kandungnya sendiri. MK melalui putusan No. 90/PUU-XXI/2023 menyatakan norma Pasal 169 huruf q UU Pemilu yang berbunyi “persyaratan calon presiden dan calon wakil presiden berusia paling rendah 40 tahun” adalah inkonstitusional selama tidak diartikan secara alternatif telah berusia paling rendah 40 tahun atau pernah/sedang menduduki jabatan *elected official* termasuk kepala daerah.

Pada putusan tersebut, MK secara tiba-tiba bertindak sebagai positif legislatur yang memberikan karpet merah khusus kepada anak presiden Jokowi yang bernama Gibran Rakabuming Raka untuk ikut menjadi kontestan dalam pemilihan presiden/wakil presiden (Pilpres).<sup>2</sup> Publik menilai keberadaan putusan MK tersebut sebagai siasat tak sedap Jokowi yang ingin melanjutkan dinastinya melalui tangan “putra mahkota”. Runtutan kejadian

<sup>1</sup> Andi Muhammad Safwan et al., “Analisis Hukum Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil Dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019,” *Bhirawa Law Journal* 2, no. 2 (2021): 136–44, <https://doi.org/10.26905/blj.v2i2.6825>.

<sup>2</sup> Aditya Perdana dan Muhammad Imam, “Judisialisasi Politik Dalam Putusan MK Terkait Batas Usia Cawapres Dalam Pilpres 2024,” *Jurnal Bawaslu DKI Jakarta* 8, no. 3 (2023): 69–92.

selanjutnya baik berupa pernyataan tegas Jokowi pada tanggal 24 Januari 2024 yang menyatakan presiden boleh memihak di Pilpres 2024 maupun isyarat, tindakan, dan kebijakan yang menguntungkan salah satu paslon, semakin mengafirmasi bahwa Jokowi selaku presiden Indonesia aktif bersikap tidak netral di dalam Pilpres 2024.

Sikap ketidaknetralan Presiden Jokowi melahirkan gelombang kritik dari kalangan civitas akademika. Para mahasiswa hingga guru besar di sejumlah kampus ternama di Indonesia menyesali pernyataan maupun sikap ketidaknetralan Jokowi sebagai bentuk penyimpangan dan ketidakpedulian terhadap prinsip demokrasi. Sikap tersebut juga merupakan gejala pudarnya sikap kenegarawanan Jokowi selaku presiden yang seharusnya mengayomi semua pihak. Merujuk kepada latar belakang di atas, dalam tulisan ini penulis akan menadaburkan gagasan penulis perihal pandangan Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan lainnya terkait permasalahan netralitas presiden dalam Pilpres. Penulis juga akan menyuguhkan pandangan-pandangan futuristik untuk perbaikan Pemilu dan kualitas demokrasi di Indonesia.

Berkaitan persoalan netralitas di dalam pemilihan umum terdapat beberapa *research* terdahulu yang mengkaji tema tersebut. Pertama penelitian dari Aimatul Millah, Mar'i Ghoni AlDzikri, dan Narau Fatchur Krisna Auriga yang mengkaji etika politik dan netralitas pemimpin negara dalam pesta demokrasi pemilihan umum. Penelitian ini menjelaskan pentingnya pemimpin negara menjunjung etika politik salah satunya bersikap netral dalam pemilihan umum untuk menjaga integritas demokrasi.<sup>3</sup> Dalam tulisan lain Muhammad Abdul Aziz dan Tomy Michael mengkaji terkait urgensi netralitas Gubernur dalam Pemilu. Abdul dan Tomy menjelaskan bahwa meskipun secara normative tidak ada aturan yang memerintahkan gubernur untuk netral, namun secara relasi kekuasaan gubernur harus bersikap netral karena gubernur merupakan atasan dan pejabat Pembina kepegawaian dari PNS di daerahnya. Ketidaknetralan seorang gubernur akan berimbas pula terhadap ketidakneralan PNS di daerahnya.<sup>4</sup>

Riset yang penulis lakukan ini tidak sama dengan dua penelitian sebelumnya, meskipun sama-sama mengkaji perihal asas netralitas di dalam pemilu namun terdapat perbedaan terhadap pendekatan dan objek yang diteliti. Penelian pertama menggunakan pendekatan etika politik sedangkan pada penelitian penulis menggunakan pendekatan konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Adapun objek yang dikaji di dalam penelitian kedua persoalan Kepala Daerah, sedangkan dalam penelitian ini membahas secara mendalam mengenai netralitas seorang presiden aktif di dalam Pilpres. Tulisan ini fokus pada aspek konstitusional dan yuridis terhadap persoalan netralitas presiden di dalam pemilihan umum

<sup>3</sup> Aimatul Millah, Mar'i Ghoni Al-Dzikri, and Narau Fatchur Krisna Auriga, "Etika Politik Dan Netralitas Pemimpin Negara Dalam Pesta Demokrasi Pemilihan Umum," *Unes Law Review* 7, no. 1 (2024): 327-35, <https://review-unes.com/https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

<sup>4</sup> Muhammad Abdul Aziz and Tomy Michael, "Netralitas Gubernur Dalam Pemilihan Umum," *Adalah* 4, no. 3 (2020): 49-62, <https://doi.org/10.15408/adalah.v4i3.16215>.

yang kemudian dihubungkan dengan nilai-nilai etika berbangsa dan bernegara. Dalam tulisan ini juga akan disuguhkan pemikiran futuristik penulis untuk perbaikan Pemilu dan kualitas demokrasi di Indonesia.

## **2. Perumusan Masalah**

Pemaparan di atas menggiring pada rumusan masalah yang akan dikaji yaitu Bagaimana persoalan netralitas Presiden dalam Pemilihan Umum Presiden ditinjau dari Konstitusi UUD 1945 dan etika berbangsa bernegara?

## **3. Metode Penelitian**

Artikel ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif sebagai suatu metode untuk mengekspos fakta suatu permasalahan melalui perspektif norma-norma hukum yang berlaku.<sup>5</sup> Metode yuridis normatif dikenal juga sebagai analisis doktrinal yang melibatkan segala jenis peraturan terkait sebagai batu uji di dalam menganalisa suatu permasalahan hukum melalui pendekatan hukum, politik, dan filsafat moral.<sup>6</sup>

Oleh karena substansi masalah dalam penelitian ini mengkaji aspek konstitusional dan aspek yuridis perihal netralitas Presiden Joko Widodo dalam Pilpres tahun 2024, maka yang menjadi batu analisis dalam artikel ini berupa Konstitusi, TAP MPR No. VI/MPR/2001 Etika Kehidupan Berbangsa, UU Pemilu, Putusan MK No. 1/PHPU.PRES- XXII/2024 dan No. 2/ PHPU.PRES- XXII/2024 Tentang Perselisihan Hasil Pilpres, dan Peraturan-peraturan lain yang relevan dengan materi penelitian.

## **B. PEMBAHASAN**

### **Netralitas Presiden dalam Pilpres Analitis Konstitusi dan Etika Kehidupan Berbangsa Bernegara**

Pemilihan umum adalah sebuah instrumen demokratis yang digunakan di dalam memilih seseorang yang dipandang mampu untuk memimpin masyarakat baik dalam skala nasional maupun regional. Pemilu bertujuan agar seseorang yang diberikan amanah jabatan dapat mewujudkan tata kelola negara yang demokratis, mengayomi seluruh masyarakat, dan memajukan kesejahteraan rakyat dalam bingkai negara hukum demokratis berlandaskan Pancasila dan Konstitusi UUD 1945. Pemilu yang demokratis memberikan legitimasi yang kuat bahwa ia dipilih oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk mengabdikan kepada rakyat.<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie menjelaskan lebih lanjut tujuan diadakannya pemilihan umum adalah sebagai

<sup>5</sup> Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (2016): 201-7, <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.006>.

<sup>6</sup> Tom R. Tyler, "Methodology in Legal Research," *Utrecht Law Review* 13, no. 3 (2017): 131-41, <https://doi.org/10.1177/0963721410397271>.

<sup>7</sup> Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak Yang Berintegritas Sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 355, <https://doi.org/10.31078/jk1726>.

alat pergantian kepemimpinan dalam pemerintahan secara aman, tertib, dan damai serta merealisasikan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>8</sup>

Pasal 22E ayat 1 UUD 1945 serta Pasal 2 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah menggarisbawahi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan secara periodik lima tahun sekali dengan berlandaskan kepada prinsip Luber Jurdil. Sistem demokrasi langsung di dalam pemilihan presiden memanasifestasikan bahwa telah terbentuk *social contract* antara pemilih (rakyat) dengan yang dipilih (presiden). Akibat dari kontrak sosial tersebut penguasa (presiden) dalam mengelola negara harus berorientasi sebesar-besarnya untuk kesejahteraan si pemberi amanah (*beneficiary*) yaitu rakyat. Jika seorang penguasa (presiden) serampangan dalam menjalankan amanahnya dengan membuat kebijakan yang merugikan rakyat, maka rakyat (*trustor*) berhak untuk menarik kembali amanah tersebut.<sup>9</sup>

Untuk menghasilkan seorang pemimpin negara yang berkualitas harus ditopang oleh sistem kepartaian yang sehat dan tata kelola pemilu yang memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber Jurdil), proporsional, professional, berkepastian hukum.<sup>10</sup> Selain itu, hal yang tidak kalah penting adalah komitmen dari para pejabat yang memiliki otoritas dan pengaruh terhadap proses pemilu untuk bersikap netral. Penyelenggaraan pemilu yang memenuhi prinsip-prinsip tersebut akan memacu lahirnya kompetisi yang sehat antar peserta pemilu, menurunkan praktik *money politic*, dan meningkatkan angka partisipasi publik.

Bagaimana dengan pelaksanaan Pemilu 2024? Pemilu tersebut telah rampung dilaksanakan pada tanggal 14 Februari 2024 yang mana Pilpres dan Pileg digelar secara serentak. Untuk pilpres diikuti oleh tiga kontestan calon yang terdiri dari paslon no urut 1 Anies-Muhaimin, paslon urut 2 Prabowo-Gibran, dan yang terakhir paslon urut 3 Ganjar-Mahfud MD. Kompetisi pilpres tersebut telah resmi dimenangkan oleh paslon urut 2 Prabowo-Gibran setelah MK menolak gugatan sengketa hasil Pilpres yang diajukan oleh pasangan calon urut 1 dan 3. Adapun untuk Pileg juara bertahan masih diraih partai PDI-P dengan total suara 16,72%. PDIP meskipun masih mempertahankan posisinya sebagai nomor urut 1 namun perolehan suaranya mengalami penurunan yang cukup signifikan sekitar 3% apabila dibandingkan dengan suara tahun 2019 dengan suara 19,33%.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (Jakarta: Rajawali Press, 2012): 418.

<sup>9</sup> Zikraini Alrah, "Kontrak Sosial Dalam Pandangan Rousseau," *Paradigma: Jurnal Kalam Dan Filsafat* 1, no. 01 (2022): 1–14, <https://doi.org/10.15408/paradigma.v1i01.27289>.

<sup>10</sup> Mohammad Yusuf Hasmin, "KUALITAS KETERWAKILAN RAKYAT MELALUI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT MENURUT SISTEM POLITIK DI INDONESIA (Suatu Kajian Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)," *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 20, no. 2 (2017): 1–11, <https://jurnal.fh.umi.ac.id/index.php/ishlah/article/view/7>.

<sup>11</sup> Tim detikNews, "Hasil Lengkap Pemilu 2024: Pemenang Pilpres Dan Daftar Parpol Ke DPR" 05 Juni 2024," n.d., <https://www.detik.com/sumbagsel/berita/d-7254143/hasil-lengkap-pemilu-2024-pemenang-pilpres-dan-daftar-parpol-ke-dpr>.

Pemilu 2024 telah selesai, harapan besar menjadikan Pemilu 2024 sebagai konsolidasi demokrasi elektoral Indonesia nampaknya masih jauh panggang dari api. Penyelenggaraan pemilu acapkali dibayangi berbagai dugaan pelanggaran pemilu yang tentunya tidak sesuai dengan amanat Konstitusi.<sup>12</sup> Beragam kritikan dan catatan negatif di dalam penyelenggaraan pemilu diawali dari kontroversi putusan MK yang mengganti syarat awal usia calon wapres yang semula 40 tahun kemudian ditambah dengan frasa “pernah/sedang menjabat pada jabatan elected official (kepala daerah)”. Putusan No. 90/PUU-XXI/2023 ibarat tiket emas yang diberikan khusus kepada “Putera Mahkota” Presiden Jokowi yaitu Gibran Rakabuming Raka untuk menjadi salah satu kontestan di dalam pilpres. Putusan ini diyakini penuh dengan kontroversi dan *conflict of interest* yang mana terbukti Ketua MK Anwar Usman diberhentikan dari jabatannya selaku Ketua karena terbukti melanggar etik berat sebagaimana putusan Majelis Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK).

Dari sisi penyelenggara pemilu baik KPU, Bawaslu, maupun DKPP tidak secara maksimal melaksanakan tugas dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (Luber Jurdil). KPU yang seharusnya menjadi garda terdepan untuk melindungi hak politik warga negara di setiap kontestasi Pemilu dianggap inkonsisten di dalam merespon Putusan MK.<sup>13</sup> Pada Putusan No. 90/PUU-XXI/2023 terkait perubahan batas usia minimal pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, KPU menindaklanjuti secara cepat dengan menerima dan menyatakan pendaftaran Gibran Rakabuming Raka telah memenuhi syarat padahal saat itu KPU belum mengubah Peraturan KPU No. 19 Tahun 2023. Sebaliknya terhadap Putusan MK No. 87/PUU-XX/2022 Juncto Putusan MA No. 28P/HUM/2023 mengenai adanya masa jeda lima tahun bagi eks narapidana untuk mencalonkan diri pada pemilihan umum, KPU malah mengesampingkan putusan tersebut dan mengatur berbeda bahwa masa jeda 5 (lima) tahun dapat dikesampingkan jika terdapat putusan *inkracht* pengadilan yang menentukan lain. Inkonsistensi KPU tersebut menyisakan sebuah residu permasalahan di dalam proses penyelenggaraan pemilu. Ditambah lagi dengan pelanggaran etik berat yang dilakukan oleh Ketua KPU Hasyim Asy’ari, setidaknya dalam kurun waktu 1 (satu) tahun Ketua KPU tersebut telah melakukan pelanggaran etik sebanyak 4 (empat) kali berdasarkan putusan DKPP.<sup>14</sup>

Demikian juga terhadap Bawaslu yang eksistensinya antara ada dan tiada. Maraknya pelanggaran Pemilu dari politisasi bansos sampai dengan praktik politik uang yang terjadi di masyarakat memberikan kesan bahwa iklim demokrasi di Indonesia berada pada titik nadir. Kedaulatan tidak lagi berdasarkan kedaulatan rakyat melainkan kedaulatan uang. Merujuk kepada hasil survei yang dirilis Lembaga Indikator bahwa adanya kenaikan

<sup>12</sup> Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Kontekstual* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015): 77.

<sup>13</sup> Hardi Fardiansyah dkk, *Hukum Pemilu* (Bandung: Widina Media Utama, 2023): 106.

<sup>14</sup> Wasisto Aryo, “Dampak Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu Terhadap Kepercayaan Publik,” *Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis* Vol. XVI, no. No. 3/1/Pusaka/Februari/2024 (2024): 8.

signifikan terhadap praktik politik uang pada Pemilu 2024 yang mana 35 % responden menentukan pilihan berdasarkan isi amplop sedangkan pada Pemilu 2019 hanya 28 %.<sup>15</sup>

Kondisi yang cukup ironis dimana uang lebih bersuara dibandingkan dengan ide, gagasan, dan pemikiran ditambah dengan Bawaslu yang menutup mata akan praktik tersebut seolah menjadi badan pengawas yang kehilangan taring. Karenanya penulis berpendapat perlu dibuat suatu sistem politik yang ideal untuk meminimalisir praktik politik uang. Salah satunya yaitu dengan sistem yang mengamanatkan bahwa semua peserta pemilu yang memenuhi syarat menerima dana kampanye yang sama dari negara, dan tidak ada kandidat yang boleh mengeluarkan dana lebih banyak dari kandidat lainnya. Dalam hal ada kandidat yang menggunakan dana kampanye diluar yang diberikan oleh Negara maka ia harus diberikan sanksi secara tegas.<sup>16</sup>

Setali tiga uang dengan KPU dan Bawaslu, DKPP yang seharusnya mempunyai otoritas di dalam penegakan kode etik para penyelenggara pemilu akan tetapi realitanya komitmen tersebut tergambar setengah hati. Setidaknya terlihat dalam kasus pelanggaran etik yang dilakukan oleh Ketua KPU, Hasyim Asyari sebanyak 4 (empat) kali. DKPP hanya berani memberikan sanksi berupa teguran tertulis kepada Ketua KPU tersebut meskipun telah berulang kali melakukan pelanggaran etik. Idealnya merujuk kepada norma Pasal 37 ayat 4 Peraturan DKPP No. 2/2019 mengenai Pedoman Beracara Kode Etik Penyelenggara Pemilu sudah sepatutnya seseorang yang melakukan pelanggaran etik berulang kali seperti Ketua KPU dihadiah sanksi tegas berupa hukuman pemberhentian sementara atau malah pemberhentian tetap. Ketegasan DKPP sangat diperlukan untuk menjaga integritas dan etika para penyelenggara pemilu yaitu KPU dan Bawaslu sehingga output pemilu yang demokratis, jujur, dan adil bisa terlaksana.

Selain kompleksitas penyelenggara pemilu, persoalan utama yang paling disorot selama proses pemilu tahun 2024 adalah terkait masalah netralitas Presiden. Persoalan netralitas di dalam Pemilu merupakan hal yang esensial untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Begitu pentingnya netralitas terlihat dari kata netralitas yang disebut sebanyak 19 (sembilan belas kali) dalam Undang-Undang Pemilu. Netralitas mengandung arti bahwa keadaan seseorang yang memposisikan diri ditengah, tidak memihak kepada siapapun dan tidak berpihak dari pengaruh manapun.<sup>17</sup> Terhadap ASN, TNI-Polri, dan Aparatur Desa yang sudah secara jelas regulasi Pasal 494 UU Pemilu mengatur bahwa mereka harus bersikap netral dalam setiap tahapan proses pemilu dan ada sanksi pidana kurungan serta denda terhadap pelanggaran asas netralitas. Realitanya pelanggaran yang

<sup>15</sup> Kautsar Widya Prabowo, "Survei: Jumlah Pemilih Menerima Politik Uang Meningkat," n.d., <https://www.metrotvnews.com/read/Ky6CPm41-survei-jumlah-pemilih-menerima-politik-uang-meningkat>.

<sup>16</sup> Conrad Foreman, "Money in Politics: Campaign Finance and Its Influence Over the Political Process and Public Policy, 52 UIC J. Marshall L. Rev. 185 (2018)," *UIC Law Review* 52, no. 1 (2018), <https://repository.law.uic.edu/lawreviewhttps://repository.law.uic.edu/lawreview/vol52/iss1/8>.

<sup>17</sup> Amir and Hertanto, "Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Serentak Tahun 2024," *Journal Publicuho* 6, no. 2 (2023): 466–76, <https://doi.org/10.35817/publicuho.v6i2.123>.

dilakukan oleh para ASN dan Aparatur Desa pada Pemilu tahun 2024 jauh lebih masih dibandingkan pemilu sebelumnya. Kemudian bagaimana dengan jabatan Presiden, apakah seorang Presiden harus bersikap netral dalam proses Pemilu.

Persoalan netralitas Presiden di dalam Pemilu bermula dari inkonsistensi pernyataan Jokowi sendiri. Jokowi pada 22 Oktober 2023 dan 01 November 2023 menyatakan netral dan mendukung semua paslon demi kebaikan bangsa dan mengingatkan kepada semua perangkat pemerintah daerah tingkat satu, tingkat kedua, dan pemerintah pusat harus bersikap netral. Namun pernyataan tersebut berbeda 180 derajat dengan pernyataan beliau pada bulan Januari 2024 “Presiden diperbolehkan untuk tidak netral, memihak dan berkampanye. Presiden adalah pejabat publik yang juga pejabat politik, masa kampanye dilarang”.<sup>18</sup>

Perubahan sikap Jokowi yang tidak netral dan mendukung salah satu paslon bukanlah hal yang mengagetkan mengingat puteranya Gibran Rakabuming Raka maju sebagai salah satu kontestan paska terjadinya skenario Putusan No. 90/PUU-XXI/2023 yang selanjutnya disebut Putusan 90. Putusan tersebut telah memberikan *golden ticket* kepada seorang anak presiden aktif untuk mencalonkan diri sebagai wakil presiden. Putusan 90 menjadi preseden buruk bagi Mahkamah Konstitusi dan mengafirmasi telah terjadinya judisialisasi politik di dalam tubuh Mahkamah Konstitusi.<sup>19</sup> Putusan Nomor 90 tersebut seakan-akan menampar wajah MK bahwa adanya inkonsistensi dan kecacatan logika hukum di antara para hakim MK. Bagaimana mungkin pada hari yang sama terhadap perkara yang substansinya sama Mahkamah Konstitusi bisa memutuskan berbeda 3 (tiga) perkara Nomor 29, 51, dan 55/PUU-XXI/2023 MK menolak permohonan para Pemohon. Pada Putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023, MK menolak permohonan Para Pemohon dan secara tegas menyatakan persyaratan batas minimal usia calon Presiden dan calon Wakil Presiden merupakan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang yang terbuka kemungkinan untuk disesuaikan dengan dinamika dan kebutuhan usia calon Presiden dan calon Wakil Presiden. Terlebih norma Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menyatakan syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan undang-undang, termasuk di dalamnya syarat batas usia calon Presiden dan calon Wakil Presiden ditentukan oleh undang-undang.<sup>20</sup>

Pada putusan Nomor 51/PUU-XXI/2023 MK konsisten menolak permohonan Para Pemohon selain pertimbangan *open legal policy* sebagaimana putusan Nomor 29/PUU-XXI/2023, MK menambahkan bahwa permohonan Pemohon yang meminta persyaratan

<sup>18</sup> Hendrik Khoiril Muhid, “Garis Waktu Pernyataan Jokowi Akui Netral Hingga Sebut Presiden Boleh Memihak Dalam Pemilu,” n.d., <https://nasional.tempo.co/read/1826128/garis-waktu-pernyataan-jokowi-akui-netral-hingga-sebut-presiden-boleh-memihak-dalam-pemilu>.

<sup>19</sup> Hanif Hardianto, Sri Wahyu Krida Sakti, and Meliza Meliza, “Masalah Batas Usia Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden: Studi Open Legal Policy Dalam Putusan MK No. 90 90/PUU-XXI/2023,” *Jurnal Supremasi* 14 (2024): 15–27, <https://doi.org/10.35457/supremasi.v14i1.3313>.

<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XXI/2023,” 2023, 1–233.

calon Presiden dan calon Wakil Presiden berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun dikecualikan bagi calon yang memiliki pengalaman sebagai penyelenggara negara justru akan menimbulkan diskriminasi dan ketidakadilan. Karena, jenis penyelenggara negara sangat beragam, dan sebagai jabatan puncak/tertinggi kekuasaan eksekutif maka jabatan Presiden dan Wakil Presiden memiliki karakteristik berbeda bahkan tanggung jawab lebih besar dibandingkan dengan penyelenggara negara lainnya.<sup>21</sup> Demikian juga pada putusan Nomor 55/PUU-XXI/2023 permohonan Para Pemohon yang meminta syarat seseorang diajukan sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun atau memiliki pengalaman sebagai penyelenggara negara menimbulkan *contradictio in terminis* yang berarti melarang sekaligus membolehkan seseorang yang berusia di bawah 40 (empat puluh) tahun untuk dicalonkan sebagai calon Presiden atau calon Wakil Presiden. Kontradiktif demikian niscaya memunculkan kebingungan dan keraguan yang pada akhirnya menghadirkan suatu kondisi ketidakpastian hukum yang bertentangan dengan UUD 1945.<sup>22</sup> Tidak ada hujan tidak ada angin kondisi 180 derajat terjadi pada Putusan 90, dimana Mahkamah Konstitusi secara tiba-tiba mengabulkan permohonan Para Pemohon dengan mengesampingkan tiga putusan sebelumnya yang secara tegas menolak permohonan uji materiil terkait batas minimal usia calon presiden dan wakil presiden. MK layaknya sebuah Perusahaan Multi Level Marketing yang memberikan harapan palsu keadilan hukum bagi Masyarakat Indonesia.

Berpijak dari putusan MK tersebut, Presiden Jokowi tidak malu-malu menyatakan ketidaknetralannya di dalam Pilpres 2024. Dirilisnya film *dirty vote* sebagai afirmasi dari ketidaknetralan presiden dimulai dari gestur salam dua jari, endorsement Jokowi terhadap capres nomor urut 2 Prabowo, penunjukan Penjabat Daerah yang tidak transparan, politisasi bansos, sampai dengan mobilisasi aparat desa untuk memenangkan paslon Prabowo-Gibran. Ketidaknetralan Presiden Jokowi juga memicu gelombang kritik dari NGO, Guru Besar, sampai dengan tokoh-tokoh agama agar presiden bisa menjadi negarawan yang mengayomi semua pihak.

Persoalan netralitas presiden disebabkan ambiguitas norma yang mengatur hal tersebut. Di satu sisi presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam proses pemilu dari pemilihan anggota KPU, Bawaslu dan DKPP, presiden juga menerima laporan penyelenggaraan pemilu secara periodik dari KPU. Disisi lain Pasal 299 ayat (1) UU Pemilu memberikan hak kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk melaksanakan kampanye. Norma tersebut dipandang sebagai landasan yuridis kebolehan presiden untuk tidak netral dalam pemilu. Namun dalam memaknai suatu norma tidak

<sup>21</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XXI/2023," 2023, 1-170.

<sup>22</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XXI/2023," 2023, 1-272.

cukup dengan membaca satu pasal kemudian mengambil kesimpulan hanya berdasarkan satu pasal tersebut. Perlu adanya pertimbangan komprehensif terkait persoalan netralitas Presiden termasuk dalam aspek konstitusi dan nilai-nilai etika kebangsaan.

Jika merujuk kepada Konstitusi UUD 1945 ada dua Pasal yang secara tersirat mengatur persoalan netralitas presiden di dalam Pemilu. Yang pertama adalah Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 “pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. *Original intent* dari pasal tersebut bahwa sistem pemilu yang dicita-citakan adalah pemilu yang bermartabat dan dijalankan secara Luber Jurdil. Norma tersebut sebagai petunjuk atau prinsip dasar yang harus dijunjung oleh semua stakeholder yang terlibat dalam proses pemilu termasuk seorang presiden demi terselenggaranya demokrasi substantif yaitu demokrasi yang tidak hanya terbatas pada terpenuhinya prosedur-prosedur formal penyelenggaraan pemilu tetapi juga demokrasi yang memastikan proses pemilu yang berintegritas dan bebas dari politik uang, kesetaraan partisipasi untuk dipilih dan memilih, menjunjung tinggi prinsip netralitas, penyelenggara pemilu yang bebas dari intervensi siapapun sebagaimana amanat dari UUD 1945.<sup>23</sup> Norma tersebut juga sebagai perisai agar proses pemilu tidak dibelokan ke arah sistem politik yang bertentangan dengan asas yang lima tersebut.

Dari kelima asas pemilu yang diatur di dalam Konstitusi UUD 1945, ada dua asas yang sangat substansial yaitu asas jujur dan asas adil. Kata “jujur” secara terminologi dapat diartikan sebagai lurus hati, kesesuaian perkataan dan perbuatan, kesesuaian antara informasi yang disampaikan dengan fakta, dan sesuatu yang murni tanpa unsur kebohongan.<sup>24</sup> Tanpa adanya kejujuran, kualitas sebuah demokrasi hanyalah seperti bangunan yang memiliki pondasi rapuh.<sup>25</sup> Apabila dikaitkan dengan persoalan netralitas pemilu maka semua pihak yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu baik KPU, Bawaslu, DKPP, peserta pemilu, ASN, Aparat Desa, pemerintah pusat, pemerintah daerah, termasuk seorang Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di dalam pemerintahan untuk bersikap jujur, tidak curang dengan mendukung salah satu paslon, dan patuh pada setiap aturan hukum dan etika dalam kehidupan berbangsa.

Yang kedua adalah asas adil. Adil secara gramatikal diartikan sebagai memposisikan diri ditengah-tengah, netral, tidak berat sebelah, dan memihak. John Rawls mengkonsepkan adil atau *justice* sebagai *fairness* yang berarti adil adalah kondisi adanya kesetaraan bagi semua pihak dalam setiap elemen kehidupan baik kesetaraan dalam kehidupan sosial,

<sup>23</sup> Mas Moreno Ivander Athala et al., “Penerapan Pendidikan Demokrasi Substantif Bagi Siswa SMAS Yasporbi 1 Jakarta Dalam Mewujudkan Pemantapan Ketahanan Dan Tata Kelola Kepemerintahan Indonesia,” *Journal Of Human And Education (JAHE)* 4, no. 4 (2024): 1–7, <https://doi.org/10.31004/jh.v4i4.1141>.

<sup>24</sup> Muhammad Zein Damanik, Dhea Melati Putri, and Mutia Alamiah Warda, “Dalil Jujur Dalam Perkataan Dan Perbuatan,” *AT-TARBIYAH: Jurnal Penelitian Dan Pendidikan Agama Islam* 2, no. 1 (2024): 554–64, [https://doi.org/10.1007/978-3-662-48986-4\\_312857](https://doi.org/10.1007/978-3-662-48986-4_312857).

<sup>25</sup> S Fatayati, “Relevansi Asas-Asas Pemilu Sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu Yang Demokratis Dan Berintegritas,” *Tribakti: Jurnal Pemikiran Keislaman* 28, no. 1 (2017): 147–63.

politik, maupun pemanfaatan sumber daya alam.<sup>26</sup> Hubungannya dengan persoalan netralitas presiden, maka pemilu yang adil hanya dapat terwujud jika presiden menjaga netralitasnya, tidak sewenang-wenang, berpegang teguh pada nilai-nilai kebenaran, keadilan tuhan, dan memperlakukan setara kepada semua peserta pemilu. Termasuk tidak adanya perlakuan istimewa atau sikap favoritisme kepada salah satu pasangan calon presiden. Semua paslon presiden dan wakil presiden setara dan mempunyai hak yang sama untuk terpilih menjadi seorang presiden melalui proses pemilu yang adil, jujur, dan berintegritas.

Landasan pemilu yang dimuat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 menghendaki sistem pemilu di Indonesia tidak berhenti pada batas demokrasi prosedural semata melainkan lebih dari itu norma Konstitusi menghendaki sistem demokrasi yang substantif. Bilamana hanya sebatas demokrasi procedural-formalistik maka asas pemilu jujur dan adil sebagaimana amanat Konstitusi tidak akan pernah terwujud. Sebab, secara empiris pemilu yang prosedural-formalistik telah pernah terjadi selama masa Orde Baru dan secara prosedural telah memenuhi mekanisme yang diatur di dalam regulasi pemilu waktu itu. Namun, pemilu tersebut tidak memenuhi nilai-nilai demokrasi yang substantif karena berjalan dengan tidak adil, tidak setara, tidak adanya netralitas pemerintah dan presiden pada waktu itu karena berpihak kepada salah satu kontestan pemilu.<sup>27</sup>

Demikian juga yang termaktub dalam Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 berkenaan dengan sumpah jabatan presiden yang mana di dalamnya terdapat frasa “Demi Allah saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya”. Frasa tersebut bermakna bahwa seseorang yang memegang jabatan presiden harus berlaku adil dan memposisikan diri di atas dan untuk semua kelompok dan golongan. Dalam konteks pemilu maka presiden harus menjaga netralitasnya, bersikap adil dan tidak memiliki tendensi untuk melakukan tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon dan mudarat bagi pasangan calon lainnya;

Bahwa kewajiban Presiden dan penyelenggara negara lain untuk menjaga netralitas selama proses pemilu juga diamanatkan dalam Pasal 206 ayat (2) UU Pemilu bahwa Pemerintah baik pemerintah pusat (Presiden), pemprov, pemkab/pemkot, kecamatan, aparat desa, sampai dengan ASN, TNI-Polri dilarang menyatakan sikap atau membuat kebijakan yang memberikan keuntungan atau kerugian bagi peserta pemilu, pelaksana maupun tim kampanye. Oleh karena itu, berdasarkan tinjauan konstitusi, presiden harus menjaga netralitasnya selama proses pemilu demi terwujudnya pemilu yang Luber Jurdil.

Pentingnya netralitas seorang presiden selama pemilu karena presiden memiliki kekuasaan besar yang bisa mempengaruhi hasil pemilu dari hulu sampai hilir. *Pertama,*

<sup>26</sup> Muhamad Beni Kurniawan, “Politik Hukum Mahkamah Konstitusi Tentang Status Anak Di Luar Nikah: Penerapan Hukum Progresif Sebagai Perlindungan Hak Asasi Anak,” *Jurnal HAM* 8, no. 1 (2017): 67, <https://doi.org/10.30641/ham.2017.8.129>.

<sup>27</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, “Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024,” 2024, 1015.

Presiden adalah pemegang kekuasaan tertinggi di dalam pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Ketidaneutralan presiden tentunya menjadi hal yang mudah bagi presiden yang memiliki semua sumber daya kekuasaan untuk membuat kebijakan yang menguntungkan salah satu kontestan dan merugikan para kontestan lainnya tentunya hal tersebut bertentangan dengan norma Pasal 306 ayat (2) dan Pasal 547 UU Pemilu bahwa setiap pejabat negara termasuk di dalamnya presiden dilarang dengan sengaja membuat keputusan atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu peserta pemilu dalam masa kampanye.

*Kedua*, Presiden memegang kekuasaan tertinggi atau sebagai panglima tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut, angkatan udara dan juga kepolisian republik Indonesia (Pasal 10 UUD 1945). Dalam sistem presidensiil, presiden diamanatkan mandat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di pemerintahan.<sup>28</sup> Ketidaknetralan presiden tentunya berpengaruh kepada kepercayaan masyarakat terhadap netralitas TNI-Polri di dalam pengamanan pemilu. Pertanyaan sederhananya bagaimana TNI-Polri netral jika Presiden selaku panglima tertingginya tidak netral, dan presiden akan dengan mudah menggerakkan anggota TNI-Polri untuk bertindak menguntungkan salah satu pasangan calon karena TNI-Polri yang memiliki garis komando mau tidak mau harus patuh dengan perintah panglima tertingginya yaitu Presiden. Bentuk Tindakan seperti itu bertentangan dengan norma Pasal 306 ayat (2) dan Pasal 494 UU Pemilu.

*Ketiga*, ketidaknetralan presiden juga akan berimbas pada ketidaknetralan para ASN dalam pemilu. Dalam UU ASN maupun UU Pemilu netralitas ASN adalah harga mati yang tidak ditawarkan termasuk adanya ancaman sanksi pidana kepada ASN yang tidak netral selama proses pemilu sebagaimana norma Pasal 280 ayat (2) dan Pasal 494 UU Pemilu. Kenapa ketidaknetralan presiden berdampak pula kepada ketidaknetralan ASN karena presiden adalah atasan tertinggi para ASN, Pasal 26 ayat (1) UU ASN menyatakan “presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen ASN”. Dalam hal presiden tidak netral pada proses pemilu maka akan menjadi alasan pembenaran bagi para ASN untuk tidak netral karena atasan tertingginya seorang presiden juga tidak netral dalam pemilu”. Efek domino tersebut terlihat di dalam *statement* yang disampaikan oleh Pj Gubernur Sulawesi Selatan “bahwa ASN boleh melakukan kampanye”.<sup>29</sup> Hal tersebut tentunya akan menjadi preseden buruk dalam birokrasi pemerintahan.

*Keempat*, presiden juga memiliki kewenangan yang strategis dalam menentukan orang-orang yang duduk sebagai komisioner KPU, Bawaslu, maupun anggota DKPP. Berdasarkan ketentuan Pasal 22 dan Pasal 112 UU Pemilu presiden berwenang membentuk tim seleksi

<sup>28</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, 2nd ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 210AD): 204.

<sup>29</sup> Ahmad Robert Mahzoumy Syatta, “Netralitas Presiden Dalam Pemilu: Ambisi Kekuasaan, Demokrasi Menjadi Taruhan,” n.d., <https://lk2fhui.law.ui.ac.id/portfolio/netralitas-presiden-dalam-pemilu-ambisi-kekuasaan-demokrasi-menjadi-taruhan>.

yang membantu presiden untuk memilih calon anggota KPU dan Bawaslu yang akan diajukan kepada DPR.<sup>30</sup> Demikian juga norma Pasal 155 huruf (5) yang mana dua orang anggota DKPP dari unsur masyarakat diusulkan oleh presiden. Ketidaknetralan seorang presiden dalam pemilu akan berdampak kepada ketidaknetralan KPU, Bawaslu, maupun DKPP sehingga potensi kecurangan yang TSM (terstruktur, sistematis, dan masif) sangat besar kemungkinan terjadi. Presiden bisa dengan mudahnya menaruh seseorang sebagai komisioner KPU maupun Bawaslu untuk memenangkan peserta pilpres yang didukung oleh presiden.

Permasalahan netralitas presiden juga dimuat di dalam TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 mengenai Pokok-Pokok Etika Kehidupan Berbangsa. Presiden selaku kepala negara dituntut untuk menghadirkan suasana harmonis antara pelaku dan kekuatan sosial politik, bersikap jujur, amanah, memiliki keteladanan, dan siap mundur dari jabatannya sebagai seorang presiden apabila terbukti kebijakannya bertentangan dengan hukum, moral dan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Kebijakan dan keputusan yang dibuat oleh presiden harus selaras dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) khususnya tidak menyalahgunakan wewenang atau bertindak sewenang-wenang.<sup>31</sup> Dalam konteks pemilu suasana harmonis di dalam proses politik hanya dapat dicapai apabila presiden jujur dalam perkataan dan tindakannya bahwa ia berdiri di atas semua pihak dan golongan, tidak memiliki kecenderungan untuk mendukung salah satu golongan dan memarginalkan golongan lain.

Pendapat penulis di atas juga bersesuaian dengan *dissenting opinion* dari tiga orang Hakim MK di dalam Putusan Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024 dan 2/PHPU.PRES-XXII/2024. Yang mana salah satu poin dari dissenting tersebut adalah memerintahkan kepada Presiden Republik Indonesia Joko Widodo untuk bersikap imparial dan Netral dalam proses pemungutan suara ulang.<sup>32</sup> Presiden sebagai orang nomor satu di Indonesia dan simbol negara sudah seharusnya memberikan teladan yang baik dan menjadi figur bagi seluruh masyarakat Indonesia. Ketidaknetralan presiden tidak hanya merusak demokrasi Indonesia dalam satu kali perhelatan Pemilu, tapi akan memberikan efek yang berkesinambungan pada penyelenggaraan Pemilu selanjutnya. Misalnya, penyalahgunaan kekuasaan, manipulasi opini publik, atau melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem demokrasi Indonesia. Karenanya melihat begitu banyaknya mudharat yang terjadi karena ketidaknetralan presiden di dalam pemilu merujuk kepada kaidah hukum islam "*menolak kemudharatan lebih diutamakan daripada mendatangkan kemaslahatan*", maka seyogyanya presiden harus netral di dalam pesta demokrasi pemilu.

<sup>30</sup> Rinaldy Aldy, "Penataan Mekanisme Seleksi Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) Yang Independen Dan Partisipatif," *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan* 11, no. 2 (2022): 107-26, <https://doi.org/10.24252/ad.vi.30475>.

<sup>31</sup> Muhamad Beni Kurniawan, "Penggunaan Diskresi Dalam Pemberian Status Kewarganegaraan Indonesia Terhadap Archandra Thahar Ditinjau Dari Asas Pemerintahan Yang Baik," *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 149, <https://doi.org/10.30641/dejure.2018.v18.149-162>.

<sup>32</sup> Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU.PRES-XXII/2024."

Untuk perbaikan sistem pemilu ke depannya, maka perlu me-redisain regulasi pemilu yang ada terutama perihal netralitas seorang presiden baik melalui *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi maupun revisi UU Pemilu. Terutama makna ambiguitas di dalam norma Pasal 299 ayat (1) UU Pemilu yang berbunyi “presiden dan wakil presiden mempunyai hak melaksanakan kampanye” harus dimaknai secara restriktif yaitu hanya untuk presiden dan wakil presiden *incumbent* yang kembali maju untuk periode ke dua. Adapun terhadap seorang presiden yang telah dua periode harus netral dan tidak diperbolehkan untuk kampanye yang menguntungkan salah satu kontestan serta merugikan kontestan- kontestan lainnya. Kemudian untuk memperkuat pengaturan netralitas presiden di dalam pemilu, maka perlu dipastikan bahwa presiden tidak memiliki konflik kepentingan dalam proses pemilu baik karena anaknya, isterinya, atau kerabatnya maju sebagai kontestan dalam pemilu.

Berdasarkan data Mendagri pada tahun 2020 praktik politik dinasti ibarat virus yang sudah menjangkit ke sebagian besar daerah di Indonesia. Jumlah dinasti politik yang terjadi di Indonesia semakin meningkat dari 21 persen kasus dinasti politik selama pilkada 2015-2018 naik signifikan menjadi 175 paslon atau 32 persen pada tahun 2020.<sup>33</sup> Oleh karenanya perlu ada masa jeda seseorang yang terikat hubungan dengan petahana untuk maju sebagai kontestan. Salah satu caranya yaitu merevisi Undang-Undang Pemilu dengan menghidupkan kembali substansi dari norma Pasal 7 huruf r UU No. 8/2015 yang sebelumnya telah dibatalkan oleh MK bahwa warga negara Indonesia yang ingin berkontestasi sebagai calon presiden, calon wakil presiden, calon kepala daerah, sampai seterusnya harus memenuhi persyaratan salah satunya tidak mempunyai *conflict interest* dengan petahana karena mempunyai hubungan darah garis keturunan atas, bawah, ke samping, dan ikatan perkawinan dengan petahana sebagai orang tua, anak, isteri, mertua, saudara, maupun kerabat lainnya kecuali telah menempuh jeda 1 kali periode jabatan.

Tujuannya adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh seorang Presiden atau Kepala Daerah dengan membuat kebijakan atau keputusan yang menguntungkan calon yang memiliki hubungan kekerabatan dengannya, sebagai upaya untuk memperpanjang hegemoni dinasti kekuasaan. Perlunya masa jeda bagi seseorang yang memiliki kekerabatan dengan petahana untuk menjaga sistem demokrasi yang substantif dan berintegritas sehingga terwujud pemilu yang bersih, jujur, dan adil sebagaimana amanat Konstitusi UUD 1945.

### **C. KESIMPULAN**

Berdasarkan tinjauan Konstitusi UUD 1945 dan TAP MPR Nomor VI/MPR/2001 Tentang Pokok-Pokok Etika Kehidupan Berbangsa, Presiden wajib menjaga netralitas selama proses

<sup>33</sup> Jamaludin Akmal, “Data Kemendagri, Siti Zuhro: Era Jokowi, Dinasti Politik di Daerah Meningkat” 06 Juni 2024, <https://rmol.id/politik/read/2023/10/29/595149/data-kemendagri-siti-zuhro-era-jokowi-dinasti-politik-di-daerah-meningkat>

pemilu demi terwujudnya demokrasi substantif yang berintegritas sebagaimana amanat Konstitusi. Untuk perbaikan sistem pemilu ke depannya, perlu me-redisain regulasi pemilu yang ada khususnya mengenai netralitas seorang presiden baik melalui judicial review ke MK maupun revisi UU Pemilu. Makna ambiguitas di dalam norma Pasal 299 ayat (1) UU Pemilu yang berbunyi “presiden dan wakil presiden mempunyai hak melaksanakan kampanye” harus dimaknai secara restriktif yaitu hanya untuk presiden dan wakil presiden *incumbent* yang maju lagi untuk periode ke dua. Untuk memperkuat pengaturan netralitas presiden di dalam pemilu, maka perlu dipastikan bahwa presiden tidak memiliki konflik kepentingan dalam proses pemilu dengan menghidupkan kembali substansi norma Pasal 7 huruf r UU No. 8/2015 yang pernah dibatalkan oleh MK bahwa ada masa jeda 1 (satu) kali periode jabatan untuk pasangan calon yang memiliki konflik kepentingan dengan petahana.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akmal, Jamaludin. “Data Kemendagri, Siti Zuhro: Era Jokowi, Dinasti Politik di Daerah Meningkatkan.” 6 Juni 2024.
- Aldy, Rinaldy. “Penataan Mekanisme Seleksi Keanggotaan Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang Independen dan Partisipatif.” *Al Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 11, no. 2 (2022): 107–26.
- Alrah, Zikraini. “Kontrak Sosial dalam Pandangan Rousseau.” *Paradigma: Jurnal Kalam dan Filsafat* 1, no. 1 (2022): 1–14.
- Amir, dan Hertanto. “Netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Pemilu Serentak Tahun 2024.” *Journal Publicuho* 6, no. 2 (2023): 466–76.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. 2nd ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- . *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Press, 2012.
- Athala, Mas Moreno Ivander, Syifa Azzahra Alam Putri, Elisabet Nauli Pane, Muhammad Syahrul Ramdhani, dan Subakdi Subakdi. “Penerapan Pendidikan Demokrasi Substantif bagi Siswa SMAS Yasporbi 1 Jakarta dalam Mewujudkan Pemantapan Ketahanan dan Tata Kelola Kepemerintahan Indonesia.” *Journal of Human and Education (JAHE)* 4, no. 4 (2024): 1–7.
- Aziz, Muhammad Abdul, dan Tomy Michael. “Netralitas Gubernur dalam Pemilihan Umum.” *Adalah* 4, no. 3 (2020): 49–62.
- Christiani, Theresia Anita. “Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object.” *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 219 (2016): 201–7.

- Damanik, Muhammad Zein, Dhea Melati Putri, dan Mutia Alamiah Warda. "Dalil Jujur dalam Perkataan dan Perbuatan." *At-Tarbiyah: Jurnal Penelitian dan Pendidikan Agama Islam* 2, no. 1 (2024): 554–64.
- Dwiyanto, Agus. *Reformasi Birokrasi Kontekstual*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- Fatayati, S. "Relevansi Asas-Asas Pemilu sebagai Upaya Mewujudkan Pemilu yang Demokratis dan Berintegritas." *Tribakti: Jurnal Pemikiran Keislaman* 28, no. 1 (2017): 147–63.
- Fardiansyah, Hardi, et al. *Hukum Pemilu*. Bandung: Widina Media Utama, 2023.
- Foreman, Conrad. "Money in Politics: Campaign Finance and Its Influence over the Political Process and Public Policy." *UIC Law Review* 52, no. 1 (2018): 185–211.
- Hardianto, Hanif, Sri Wahyu Krida Sakti, dan Meliza Meliza. "Masalah Batas Usia Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden: Studi *Open Legal Policy* dalam Putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023." *Jurnal Supremasi* 14 (2024): 15–27.
- Hasmin, Mohammad Yusuf. "Kualitas Keterwakilan Rakyat melalui Dewan Perwakilan Rakyat menurut Sistem Politik di Indonesia (Suatu Kajian terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)." *Al-Ishlah: Jurnal Ilmiah Hukum* 20, no. 2 (2017): 1–11.
- Kurniawan, Muhamad Beni. "Penggunaan Diskresi dalam Pemberian Status Kewarganegaraan Indonesia terhadap Archandra Thahar Ditinjau dari Asas Pemerintahan yang Baik." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 18, no. 2 (2018): 149–62.
- . "Politik Hukum Mahkamah Konstitusi tentang Status Anak di Luar Nikah: Penerapan Hukum Progresif sebagai Perlindungan Hak Asasi Anak." *Jurnal HAM* 8, no. 1 (2017): 67–78.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 1/PHPU. PRES-XXII/2024*. Jakarta: MKRI, 2024.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 29/PUU-XXI/2023*. Jakarta: MKRI, 2023.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XXI/2023*. Jakarta: MKRI, 2023.
- . *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XXI/2023*. Jakarta: MKRI, 2023.
- Millah, Aimatul, Mar'i Ghoni Al-Dzikri, dan Narau Fatchur Krisna Auriga. "Etika Politik dan Netralitas Pemimpin Negara dalam Pesta Demokrasi Pemilihan Umum." *Unes Law Review* 7, no. 1 (2024): 327–35.
- Muhid, Hendrik Khoirul. "Garis Waktu Pernyataan Jokowi Akui Netral hingga Sebut Presiden Boleh Memihak dalam Pemilu," n.d.
- Perdana, Aditya, dan Muhammad Imam. "Judisialisasi Politik dalam Putusan MK Terkait Batas Usia Cawapres dalam Pilpres 2024." *Jurnal Bawaslu DKI Jakarta* 8, no. 3 (2023): 69–92.

- Prabowo, Kautsar Widya. "Survei: Jumlah Pemilih Menerima Politik Uang Meningkat," n.d.
- Safwan, Andi Muhammad, Samsul Wahidin, Riski Febria Nurita, dan Raditya Feda Rifandhana. "Analisis Hukum Asas Langsung, Umum, Bebas, Rahasia, Jujur, Adil dalam Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019." *Bhirawa Law Journal* 2, no. 2 (2021): 136–44.
- Subiyanto, Achmad Edi. "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaruan Demokrasi Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020): 355–78.
- Syatta, Ahmad Robert Mahzoumy. "Netralitas Presiden dalam Pemilu: Ambisi Kekuasaan, Demokrasi Menjadi Taruhan," n.d.
- Tim detikNews. "Hasil Lengkap Pemilu 2024: Pemenang Pilpres dan Daftar Parpol ke DPR." 5 Juni 2024.
- Tyler, Tom R. "Methodology in Legal Research." *Utrecht Law Review* 13, no. 3 (2017): 131–41.
- Wasisto, Aryo. "Dampak Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilu terhadap Kepercayaan Publik." *Info Singkat: Kajian Singkat terhadap Isu Aktual dan Strategis* 16, no. 3/1/Pusaka/Februari (2024): 8.

## Biodata

**Umbu Rauta**, adalah seorang Guru Besar Hukum di Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) sekaligus advokat yang aktif dalam bidang akademik maupun praktik hukum. Lahir di Kabonduk pada 1 September 1971, ia menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum di UKSW (1995), Magister Hukum di Universitas Padjadjaran (2001), serta Doktor Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro (2015). Bidang keahliannya meliputi Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, hingga Perancangan Peraturan Perundang-undangan. Dalam perjalanan akademiknya, Prof. Rauta pernah menduduki sejumlah posisi strategis, antara lain Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan UKSW, Ketua Program Magister Ilmu Hukum FH UKSW, serta Dekan Fakultas Hukum. Selain itu, ia juga dipercaya sebagai Direktur Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi serta Center for Regulation Reform for Development UKSW. Kiprah akademisnya tercermin dalam berbagai penelitian, publikasi jurnal nasional dan internasional, serta penulisan lebih dari sepuluh buku di bidang hukum. Ia juga kerap diminta memberikan keterangan ahli di berbagai pengadilan, termasuk di Mahkamah Konstitusi.

**Titon Slamet Kurnia** lahir di Tuban, Jawa Timur, 29 November 1978. Saat ini, ia menjadi dosen di Fakultas Hukum Universitas Kristen Satya Wacana, Salatiga, Jawa Tengah. Ia memperoleh gelar Doktor (Ilmu Hukum) dari Universitas Airlangga tahun 2014. Fokus disertasinya adalah interpretasi hak asasi manusia oleh Mahkamah Konstitusi periode 2003–2008. Ia memperoleh gelar Magister Hukum dari Universitas Airlangga (2005) dan Sarjana Hukum (2001) dari Universitas Kristen Satya Wacana. Ia mengajar mata kuliah Hukum Tata Negara, Teori Konstitusi, Interpretasi Konstitusi, dan Hak Asasi Manusia. Fokus utama publikasinya adalah interpretasi konstitusi, hak asasi manusia, peradilan konstitusional, serta hubungan antara Mahkamah Konstitusi dan badan-badan pemerintahan lain di Indonesia.

**Freidelino P.R.A de Sousa** saat ini adalah Staf Pengajar di FH UKSW dengan bidang kepakaran Hukum Internasional, terkhusus Hukum Laut Internasional dan Hak Asasi Manusia. Ia aktif menjadi dosen terhitung mulai Januari 2021. Ia merupakan alumni dari FH UKSW S-1 angkatan tahun 2007 dan Magister Ilmu Hukum angkatan tahun 2012. Selain sebagai dosen, ia juga merupakan anggota peneliti dari Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi (PSHTK) FH UKSW dan Center for Regulation Reform for Development (CORRDEV) UKSW, terhitung mulai Januari 2021. Penelitian yang dikembangkan berfokus pada Hukum Laut Internasional, Hukum Konstitusi pada umumnya, dan Hak Asasi Manusia.

**Adérito de Jesus Soares** adalah anggota Timor-Leste's Constituent Assembly (2001–2002) dan Komisaris Timor-Leste's Anti-Corruption Commission (2010–2014). Ia meraih gelar Sarjana Hukum (S.H.) dari Universitas Kristen Satya Wacana dan Magister Hukum (LL.M.) dari NYU Law School. Ia juga telah menyelesaikan program doktoralnya di ANU, Canberra. Ia telah menerbitkan karya ilmiah tentang Timor-Leste secara internasional, termasuk 'A Social Movement as Antidote to Corruption' dalam *A New Era? Timor-Leste after the UN* (ANU E-Press, 2015); 'Combating Corruption: Avoiding Institutional Ritualism' dalam *The Politics of Timor-Leste* (NY, Cornell Uni. Press, 2013); dan 'The Parallel and Paradox of Timor-Leste and Western Sahara' dalam *Autonomy and Armed Separatist Movement in Southeast Asia* (Singapore, ISEAS, 2012). Ia pernah bekerja untuk berbagai LSM di Timor-Leste dan Indonesia serta sebagai konsultan untuk lembaga internasional.

**Marcelino Ceasar Kishan** merupakan peneliti dan dosen di bidang hukum tata negara, hukum perundang-undangan, serta hukum pemilu. Ia lahir di Kota Kotamobagu pada 18 Juli 2001 dan menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum (S.H.) serta Magister Hukum (M.H.) di Universitas Kristen Satya Wacana. Keterlibatannya dalam kegiatan penelitian tergabung dalam Pusat Studi Hukum dan Teori Konstitusi serta Center for Regulation Reform for Development Universitas

Kristen Satya Wacana, khususnya dalam pengembangan peta jalan riset dan asistensi penyusunan peraturan perundang-undangan. Marcelino juga secara konsisten berpartisipasi sebagai pemakalah dan pembicara pada berbagai forum akademik berskala nasional dan internasional serta berpraktik sebagai perancang peraturan perundang-undangan sejak tahun 2021.

**Bernadeta Adriana Sandra Jeconiah** lahir di Sukoharjo, 8 Agustus 2002. Ia memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) dari Universitas Kristen Satya Wacana Salatiga pada tahun 2024. Ia memiliki minat pada bidang hukum tata negara dan hukum pidana serta pernah menulis artikel terkait isu ketatanegaraan. Saat ini, ia bertugas sebagai Calon Jaksa pada Kejaksaan Negeri Kolaka Utara.

**Miftah Faried Hadinatha** menyelesaikan pendidikan Pascasarjana di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini, ia bekerja sebagai pengajar di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Aji Muhammad Idris Samarinda. Selain mengajar, rutinitasnya adalah sebagai peneliti dan penulis. Riset yang dikerjakan berkisar di wilayah hukum tata negara. Melengkapi kesehariannya, ia juga menjadi editor *Mazahib: Jurnal Pemikiran Hukum Islam*.

**Elva Imeldatur Rohmah** dilahirkan di Kabupaten Lamongan pada 2 April 1992. Pendidikan dasar sampai Madrasah Aliyah ditempuh di Yayasan Pondok Pesantren Matholi'ul Anwar, Kabupaten Lamongan. Jenjang sarjana diselesaikan di UIN Walisongo Semarang dan dilanjutkan dengan studi S-2 di Program Pascasarjana Hukum Tata Negara UIN Sunan Ampel Surabaya. Saat ini, Elva merupakan dosen tetap Program Studi Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Ampel Surabaya sejak tahun 2020 hingga sekarang. Sebelumnya, ia merupakan dosen Hukum Tata Negara di Institut Pesantren Sunan Drajat (INSUD) Lamongan sejak tahun 2016 hingga 2021. Hingga saat ini, ia masih aktif mengajar dan meneliti di bidang Hukum Tata Negara, dengan fokus kajian meliputi hukum pemilu, legislasi, kewenangan lembaga negara, demokrasi, serta mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sebagai akademisi, ia telah menghasilkan berbagai karya ilmiah yang dipublikasikan di jurnal terakreditasi maupun forum ilmiah lainnya. Tulisan-tulisannya banyak membahas isu-isu aktual terkait sistem pemerintahan, peran lembaga negara, dan dinamika demokrasi di Indonesia. Selain itu, ia juga aktif dalam kegiatan pengabdian masyarakat dan pengembangan keilmuan di lingkungan kampus.

**Muhamad Dzadit Taqwa** dilahirkan di Jakarta pada 5 Oktober 1996. Pendidikan dasar sampai atas ditempuh di SDN Percontohan Kebon Jeruk 11 Pagi Jakarta Barat, SMPN 75 Jakarta, dan SMAN 78 Jakarta. Jenjang Sarjana Hukum diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 2018. Ia melanjutkan studi S-2 LL.M. (*Masters of Law*), melalui pendanaan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP), dengan konsentrasi Public and International Law di Melbourne Law School, The University of Melbourne, Australia, dan lulus pada tahun 2020. Sejak tahun 2023, ia sedang menempuh studi Doktoral Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini, Dzadit, sapaan akrabnya, menjadi pengajar di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Ia pernah dan sering menulis di berbagai jurnal nasional dan internasional bereputasi serta media massa nasional.

**Rismawati Nur**, lahir di Kabupaten Takalar pada 17 Juli 2000, menempuh pendidikan dasar di SDN No. 59 Panyangkalang, dilanjutkan pada jenjang Sekolah Menengah Pertama di SMPN 2 Mangarabombang, dan Sekolah Menengah Atas di SMAN 1 Takalar. Ia meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan melanjutkan pendidikan Magister Hukum dengan konsentrasi Hukum Kenegaraan di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Saat ini, Risma, sapaan akrabnya, aktif dalam penelitian independen dengan fokus kajian pada hukum konstitusi, isu-isu Mahkamah Konstitusi, serta hukum lingkungan, dengan tujuan memberikan kontribusi intelektual terhadap pengembangan hukum di Indonesia.

**Eugen Mohamad, S.H.**, lahir di Jakarta pada 12 November 2001. Ia telah menyelesaikan studi Ilmu Hukum dengan konsentrasi Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

pada tahun 2024. Ia aktif dalam kepenulisan dengan fokus isu pemilu, hubungan antarlembaga, kebijakan publik, dan pemerintahan daerah. Sekarang, Eugen merupakan Tenaga Ahli Gubernur Jakarta yang berperan dalam menganalisis kebijakan publik pada cakupan wilayah Jakarta.

**Muh. Afdal Yanuar, S.H., M.H.**, saat ini merupakan mahasiswa program studi S-3 (Doktor) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Ia merupakan lulusan program sarjana (S-1) Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Setelah itu, ia menyelesaikan studi magisternya pada Program Studi S-2 Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saat ini, ia juga merupakan staf pada Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK). Ia telah memiliki puluhan publikasi jurnal ilmiah dan opini di beberapa media daring yang fokus pada isu pencucian uang, perampasan aset, dan hukum perbankan. Ia telah memublikasikan buku yang berjudul *Tindak Pidana Pencucian Uang dan Perampasan Aset serta Kerahasiaan Bank dan Anti-Tipping Off di Sektor Perbankan*. Ia juga aktif mengajar pada beberapa lembaga pendidikan dan pelatihan di beberapa institusi penegak hukum, termasuk di Balitbangdiklatkumdil Mahkamah Agung, Anti-Corruption Learning Center, Lemdiklat POLRI, dan beberapa lembaga penegak hukum lainnya. Selain itu, ia juga beberapa kali menjadi pengajar tamu di beberapa universitas di Indonesia dengan membawakan materi perkuliahan terkait tindak pidana pencucian uang, perampasan aset, atau hukum perbankan. Ia juga pernah memperoleh status sebagai Pegawai Berprestasi pada Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan pada tahun 2021.

**Dr. Sigid Suseno, S.H., M.Hum.**, merupakan dosen aktif di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Ia merupakan lulusan S-1 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, kemudian melanjutkan studi magisternya pada prodi S-2 Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dan menyelesaikan studi doktoralnya pada prodi S-3 Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran. Ia memiliki keahlian di bidang hukum pidana dan *cyber law*.

**Dr. Wanodyo Sulistyani, S.H., M.H., LL.M.**, merupakan dosen di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Ia menyelesaikan pendidikan sarjananya (S-1) di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, lalu melanjutkan pendidikan Magister Hukum Pidana di Universitas Padjadjaran dan Master of Law di University of Washington. Kemudian, ia menyelesaikan studi doktoralnya di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran. Beliau memiliki keahlian pada bidang hukum pidana, hukum acara pidana, kriminologi, dan viktimologi.

**M. Beni Kurniawan, S.Sy., M.H.**, lahir di Pariaman, Sumatera Barat, pada tanggal 15 September 1992. Penulis menyelesaikan pendidikan Strata 1 (S-1) sebagai wisudawan terbaik di Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta. Pendidikan Strata 2 (S-2) ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan lulus dengan predikat *summa cum laude*. Penulis saat ini bekerja di Mahkamah Agung dengan jabatan sebagai Hakim pada Pengadilan Agama Muara Bulian. Penulis pernah menjabat sebagai Wakil Koordinator Bidang Kajian IMMH Universitas Indonesia. Ia telah memiliki 16 publikasi yang diterbitkan di berbagai jurnal terakreditasi Scopus, Sinta 1, dan Sinta 2 seperti Jurnal Konstitusi, Ahkam: Jurnal Ilmu Syariah, Jurnal HAM, Jurnal Yudisial, Jurnal De Jure, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Jurnal Cita Hukum, dan publikasi lainnya. Penulis memiliki konsentrasi pada isu yang berkaitan dengan Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, dan Hukum Keluarga.

**Sri Ayu Ramadhani, S.H., M.H.**, lahir di Pariaman, Sumatera Barat, pada tanggal 10 Januari 1997. Penulis menamatkan pendidikan Strata 1 (S-1) Hukum Islam di UIN Imam Bonjol dan menyelesaikan studi Strata 2 (S-2) di Fakultas Hukum Universitas Andalas. Penulis juga menulis artikel yang dipublikasikan di jurnal akreditasi nasional, di antaranya salah satunya *Disparitas Putusan Pengadilan Terkait Legalisasi Nikah Beda Agama* dalam Jurnal Yudisial Vol. 16, No. 3 (Desember 2023), hlm. 342-360. Penulis tertarik dengan isu yang berhubungan dengan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Perdata.

## Subject Index

- A**  
Amandemen konstitusi 495, 509  
Ambang Batas  
    parlemen (*parliamentary threshold*) 540  
    (*threshold*) 536  
Asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) 568
- C**  
Calon Tunggal 459-471, 473-477, 511, 521, 525, 526, 527  
*Checks and Balances* 437, 474, 477, 530, 531, 533  
*Constitutional Court* 417  
    *Review* 563, 564
- D**  
Deadlock 528, 532, 542, 549, 550  
Demokrasi  
    Deliberatif 513  
    (kedaulatan rakyat) 555  
    konstitusional 437, 465, 469  
    Parlementer 529  
    Substantif 574, 575, 583  
    Terpimpin 529  
Desentralisasi 436, 439-443, 445-453, 510  
    Asimetris 436, 439, 445-449  
Dewan Perwakilan  
    Daerah 509  
    Rakyat 428, 434, 447, 492, 536  
    Rakyat Daerah 509, 511, 536  
*District Magnitude* 535, 536, 538, 539, 542
- E**  
*Electoral Formula* 537, 539, 542  
    *Threshold* 531, 534, 537, 541
- H**  
Hak Asasi Manusia (HAM) 485  
Hak  
    Pilih 465  
    Prerogatif Presiden 542, 543, 544, 550
- I**  
Immobilism 528, 532, 542
- J**  
*Judicial Activism* 558, 566, 567  
    *Review* 464, 502, 504, 556, 562, 564, 565, 587, 588
- K**  
Kekuasaan Kehakiman 498, 504, 566  
Kepastian  
    Hukum 460, 478, 537, 555-557, 561, 562, 567, 568  
    Hukum Kewenangan Atribusi 559, 571  
Koalisi Partai Politik 471, 476  
Komisi Pemilihan Umum (KPU) 465, 477, 525, 575, 586, 588  
Konstitusi RIS 1949 493, 494, 496  
Kotak Kosong 460, 462, 464 - 469, 474  
KUHAP 557, 560, 562, 564, 565, 569, 570
- M**  
Mahar Politik 472  
Mahkamah  
    Agung (MA) 439  
    Konstitusi (MK) 439, 460, 465, 476, 478, 511, 575  
Majelis  
    Kehormatan Mahkamah Konstitusi (MKMK) 579  
    Permusyawaratan Rakyat (MPR) 495  
Masyarakat Hukum Adat 437, 444  
*Mixed Electoral System* 528  
*Money Politics* 574
- N**  
Negara Federal 436, 439, 448-450  
Netralitas Presiden 575, 577, 580, 581, 583  
NKRI 437  
Nomokrasi (kedaulatan hukum) 555
- O**  
Oligarki Partai Politik 471  
*Omnibus Law* 418, 427, 429, 431  
    *Method* 417-419, 427-433  
Orde Baru 444, 457, 495, 529, 584  
Otonomi Daerah 436-440, 442-444, 447  
Otoritas Jasa Keuangan (OJK) 556, 560, 571
- P**  
Parliamentary Threshold 530, 531, 538-541, 546, 547, 549  
Partai Politik 459-463, 467-477, 508, 510-518, 520, 522-525, 528-531, 533-543, 545-547, 550  
Pemerintah  
    Daerah 437, 440, 441, 444, 455, 457, 469, 510, 581, 583  
    Pusat 436-439, 441-446, 452, 453, 581, 583, 584  
Pemilihan  
    Kepala Daerah (Pilkada) 459, 460  
    Umum (Pemilu) 509  
Pemilu Serentak 511, 530, 538, 580, 588  
Pengawasan 417  
Penyederhanaan Partai Politik 528, 530, 551, 552  
Penyidikan 554, 556-561, 564, 570, 571  
Peraturan Daerah (PERDA) 438  
Pilkada serentak 460  
politik dinasti 513, 587  
politisasi bansos 574, 575, 579, 582  
Presidential Threshold 542, 566, 567, 572  
Proporsionalitas (*Proportionality*) 489  
Purifikasi Sistem Presidensial 529, 530, 531, 542, 545, 550

## R

reformasi 459, 462, 469, 470, 477,  
519, 529, 530, 545

Reformasi 436, 439, 440-443,  
455-457, 459, 462, 469, 470,  
477, 494

*Rule of Law* 418, 419, 420-423, 555

## S

## Sistem

Dwipartai 543

Multipartai 528, 530, 532,  
535, 542, 543, 550

## Pemerintahan Presidensial

529, 551, 552

Pemilu Distrik 530, 546

Pemilu Paralel 547, 553

Pemilu Proporsional 545

Staatsgrundgesetz 555

## T

TAP MPR No. VI/MPR/2001  
577

Teokrasi (Kedaulatan Tuhan)  
555

*Thematic Omnibus Method* 417,  
430-433

## U

Ultra Petita 554, 558, 567-570

## Undang-Undang

Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945

(UUD NRI Tahun

1945) 485

pemerintahan daerah 439

Utilitarianisme 508, 512, 522, 524

## Name Index

### A

Abdul Latif 555  
Abdurrahman Wahid (Gus Dur)  
530  
Abraham Ethan Martupa Sahat  
Marune 556, 557  
Adrienne Stone 484  
Aharon Barak 484, 492  
Albert Venn Dicey 555  
Alec Stone Sweet 484  
Alihardi Kiaidemak 494  
A.M. Lutfi 494  
Andrew Altman 421  
Anwar Usman 579  
Arief Hidayat 546, 568  
Arthur Schlesinger 566  
Asnawi Latief 495  
Astim Riyanto 442

### B

Bagir Manan 441, 457, 565, 572  
Bayu Dwi Anggono 431  
Bruce Ackerman 484

### C

Chief Justice Dickson 484  
Crabbe 561, 571

### D

David Jason Karp 556  
David Law 484  
David Osborne 441  
Denny Indrayana 443  
Djayadi Hanan 530

### E

Ellydar Chaidir 437  
Enny Nurbaningsih 428, 453  
Erskine May 433

### F

Faiz Rahman 439  
Fleiner 490

### H

Hans Kelsen 561  
Harmoko 417  
H.D. Stoud 559  
H.D. van Wijk 559  
Hendy Tjaswadi 494  
Herlina 561, 571

### I

Iddo Porat 490, 504  
Idul Rishan 429, 435  
I Made Widia 556, 561, 562, 563  
Ismail Hasani 438

### J

Jeremy Bentham 512, 519, 520,  
522, 524  
Jimly Asshiddiqie 577, 578, 585  
Johannes Morsink 498  
John Stuart Mills 491  
Joseph Raz 420  
Jud Mathews 484, 506  
Jürgen Habermas 525

### K

Kelsen 561, 571

### L

Lon Fuller 422  
Louis Massicotte's 429

### M

Mahmuzar 442, 443, 456  
Mailinda Eka Yuniza 441, 444, 453  
Marc Galanter 566  
Maria Farida Indrati's 425  
Maruarar Siahaan 500  
Michel Rosenfeld 486  
Moshe-Cohen Eliya 490  
Muchamad Ali Safa'at 438  
Muhammad Ridwansyah 439

### N

Ni'matul Huda 437, 439, 441,  
450, 457  
Nurdiati Akma 494  
Nurfaqih Irfani 425, 560

### P

Patricia Popelier 430, 431  
Peter Noll 425  
Prajudi Atmosudirdjo 559  
Purwo Santoso 451  
Putri Anggia 487, 504

### R

Robert Alexy 492  
Roman Senninger 425, 426  
Ronan Cormacain 420, 422  
Rosalind Dixon 492, 502, 504

### S

Saldi Isra 428, 446, 456, 530  
Scott Mainwaring 532, 544, 545  
Sigit Pamungkas 534, 546  
Simon Patrice Morin 495  
Sipghotullah Mujaddidi 487  
Slamet Effendy Yusuf 494  
Stefanus Hendrianto 486, 488,  
492

### T

Tanto Lailam 487  
Ted Gaebler 441  
Thomas J. Bossert 452

### V

Valina Singka Subekti 495

### Y

Yaniv Roznai 449

### Z

Zainal Arifin Mochtar 429, 453

## **AUTHOR GUIDELINES**

Constitutional Review Journal is a medium intended to disseminate research or conceptual analysis on constitutional court decisions all over the world. The journal is published twice a year in May and December. Articles published focus on constitutions, constitutional court decisions, and topics on constitutional law that have not been published elsewhere. The journal is aimed for experts, academicians, researchers, practitioners, state officials, non-governmental organizations, and observers of constitutional law.

Board of Editors of the Constitutional Review Journal invite those who are interested to submit articles based on the criteria above and the manuscript submitted must conform to author guidelines as stated below.

1. Manuscripts have to be written in English.
2. The translation of any foreign language in body text, footnotes, and bibliography need to be added (in a bracket) after the sentence/word in foreign language.

### **Example:**

Foreign language in bibliography

Corte Costituzionale Italiana [Italian Constitutional Court]. Sent. 194/2013 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale [Judgment on question of constitutionality] No. 194/2013 (July 17, 2013).

Foreign language in footnote:

Carlo Azeglio Ciampi, Intervento del Presidente della Repubblica Carlo Azeglio Ciampi in occasione della consegna delle medaglie d'oro ai benemeriti della cultura e dell'arte [Speech of the President of the Italian Republic Carlo Azeglio Ciampi on the delivery of the Gold Medals for Culture and Arts merit], May 5, 2003.

Foreign language in body text:

Therefore, the founding fathers of the Indonesian Constitution made the Negara Kesatuan [Unitary State] the central feature of the new Indonesian statehood, as it is set out most prominently in article 1(1)6 and 25A.

3. The authors who are not native speakers of English need to seek the assistance of a native speaker to proofread their articles before submitting them to the committee.
4. Manuscripts submitted must be original scientific writings and do not contain elements of plagiarism.

5. Submitted manuscripts have not been published elsewhere. The manuscripts are also not under consideration in any publishers.
6. The length of the manuscripts including footnotes are around 8000-10.000 words.
7. Manuscripts are written in A4 paper, 12 point Times New Roman, 1.5 space and written in standard and correct grammatical language.
8. The references of the manuscript should use at least 15 international journal article. The author could refer to the Constitutional Review (ConsRev) Journal as the additional international references to : <https://consrev.mkri.id/index.php/const-rev/issue/archive>
9. Main headings, sub-headings, and sub-sub-headings of the article should be numbered in the manuscript with the following example:

I. Main Heading

1.1. Sub-heading

1.1.1. Sub-sub-heading

II. Main Heading

10. The following is the structure of the journal:

**I. Title**

- Title of manuscripts should be specific and concise in no more than 10 words or 90 hits on the key pad which describes the content of the article comprehensively.
- It is typed by using Times New Roman 16, upper case, alignment: center text.

**II. Identity**

- The identity covers the author's name, affiliation, and e-mail address.
- The name is typed under the title by using Times New Roman 12, bold, alignment: center text then put asterisk after the name.
- The content of the asterisk is about short explanation of the author(s), could be short biography (short bio) or gratitude, and placed in a footnote. Example:

**Example of identity with the asterisk**

## **INDONESIA'S JUDICIAL REVIEW REGIME IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

**Theunis Roux\***

The University of New South Wales (UNSW), Sydney, Australia  
t.roux@unsw.edu.au

### Example of the explanation of the asterisk:

of legal and political authority lock into and mutually support each other. The fourth section uses this conceptual framework to assess the Indonesian Constitutional Court's approach to its mandate after 2003. Under its first two chief justices, the paper notes, the Court engaged in a concerted effort to build public understanding of its legitimate role in national politics. The Court's abrupt switch between its first Chief Justice, Jimly Asshiddiqie's legalist conception of

---

\* Professor of Law at The University of New South Wales (UNSW) Sydney, former, Secretary-General of the International Association of Constitutional Law (IACL), and the Founding Director of the South African Institute for Advanced Constitutional, Public, Human Rights and International Law (SAIFAC).

### III. Abstract

- The abstract should be written vividly, full and complete which describes the essence of the content of the whole writing in one paragraph.
- Font: Times New Roman, font size: 12, alignment: justify text, space: 1.5, margin: Normal.
- Total words: No more than 350 words.

### IV. Keywords

- Preceded by the word "Keyword" in bold style (**Keywords**).
- Font: Times New Roman, font size: 12, lower case, alignment: justify text.
- Selected keywords have to denote the concept of the article in 3-5 terms (*horos*).

### V. Body

The body of the manuscript should cover introduction, method, analysis and discussion, and conclusion.

- **Introduction:** It presents a clear information concerning the issue that will be discussed in the manuscript. The background of the article is presented in this section. The end of the introduction should be finished by stating the signification and the objective/aim of the article.
- **Method:** It is an optional section for articles which are based on research.
- **Analysis and discussion:** Analysis and discussion are presented continuously. It provides the elaboration of the result of your article.
- **Conclusion:** This section is the most important section of your article. It contains the overall explanation of your article. It should be clear and concise.
- **Reference:** The paper needs to cover at least 10 articles from reputable journal. Our reference uses The Chicago Manual of Style (CMS).

Consult to: <http://www.chicagomanualofstyle.org/> [https://www.chicagomanualofstyle.org/tools\\_citationguide/citation-guide-1.html](https://www.chicagomanualofstyle.org/tools_citationguide/citation-guide-1.html).

- **Example of Table:**

**TABLE 2.** Real-world magnitudes of the relationship between tort reform and death rates

Tort reform	Annual death rates (%)	Number of deaths in 2000	Deaths across all years
Cap on noneconomic damages	-3.54	-333	-5,242
Higher evidence standard for punitive damages	-2.57	-982	-11,798
Product liability reform	-3.83	-1,267	-16,841
Prejudgment interest reform	-4.88	-647	-9,060
Collateral source reform			
Offset awards	+4.71	+938	+14,160
Admit evidence	+2.43	+294	+4,468
<b>Net effect</b>		-1,998	-24,314

*Note:* Values presented are average changes. These computations are based on the coefficients from the primary regression (table 3) and the average annual populations and average annual death rates in the states that had each reform. The sums of the individual reforms differ by one from the net effects owing to rounding.



Kementerian Pendidikan Tinggi,  
Sains, dan Teknologi

## SERTIFIKAT Akreditasi Jurnal



No. SK : 169/E/KPT/2024

Tanggal : 1 Oktober 2024

Direktur Penelitian, dan Pengabdian kepada Masyarakat  
dengan ini memberikan kepada

**2548-1657**  
*Jurnal Konstitusi*

EISSN : 2548-1657  
PUBLISHER : Mahkamah Konstitusi

### Peringkat 1

Peringkat Akreditasi Jurnal Ilmiah  
Yang Terindeks Bereputasi Internasional Periode 1 Tahun 2024



Keris Adnyana  
NIP. 16605151994031004

099.

### **Visi:**

Menegakkan Konstitusi Melalui  
Peradilan yang Modern dan Terpercaya

### **Misi:**

- Memperkuat Integritas Peradilan Konstitusi.
- Meningkatkan Kesadaran Berkonstitusi Warga Negara dan Penyelenggara Negara.
- Meningkatkan Kualitas Putusan.

ISSN 1829-7706



9 771829 770696